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

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4

Том 13
№ 4
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: 10.31107/2075-1990-2021-4

Vol. 13
No. 4
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

Экономические санкции

И. Н. Тимофеев
Противодействие экономическим санкциям:
российский законодательный и институциональный опыт 8

П. В. Бакулина, К. А. Кузьмина
Политика экономических санкций КНР:
правовое регулирование и правоприменительная практика 24

Ю. С. Тимофеева
Санкции и принудительные меры США
в отношении компаний финансового сектора 39

А. Б. Лихачева
О стратегических эффектах односторонних санкций: российский опыт 52

В. С. Уткин, Ю. В. Кузнецов
Сотовые компании как модель механизма снижения
санкционных рисков для бизнеса 67

Рынок страхования

Ю. А. Тарасова, Е. С. Февралева
Прогнозирование банкротства: эконометрическая модель
для российских страховщиков 75

Оценка кредитного риска

А. Ф. Васильева
Подходы к построению EAD-моделей на длинных временных горизонтах 91

Инициативное бюджетирование

В. В. Левина
Особенности и проблемы региональных практик
инициативного бюджетирования 110

Рейтинг открытости бюджетов

Yu. V. Belousov, O. I. Timofeeva
Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings 122

Contents

Economic Sanctions

I.N. Timofeev
Meeting the Challenge of Economic Sanctions:
Russian Legislative and Institutional Perspective 8

P.V. Bakulina, K.A. Kuzmina
China's Policy of Economic Sanctions: Legislation and Enforcement 24

Yu.S. Timofeeva
US Sanctions Against Financial Companies: Key Features 39

A.B. Likhacheva
On the Strategic Effects of Unilateral Sanctions: Russian Experience 52

V.S. Utkin, Yu.V. Kuznetsov
Cellular Companies as a Model of a Mechanism
for Reducing Sanctions Risks for Business 67

Insurance Market

Ju.A. Tarasova, E.S. Fevraleva
Forecasting of Bankruptcy: Evidence from Insurance Companies in Russia 75

Credit Risk Assessment

A.F. Vasilyeva
Approaches to Modeling Exposure at Default for the Entire Life of the Asset 91

Participatory Budgeting

V.V. Levina
Problems of Regional Participatory Budgeting Practices 110

Open Budget Rankings

Yu.V. Belousov, O.I. Timofeeva
Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings 122

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-8-23

CC BY

Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт

Иван Николаевич Тимофеев
E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru
ORCID: 0000-0003-1676-2221
МГИМО МИД России, Москва 119454, Российская Федерация

Аннотация
В статье анализируется российский опыт государственной политики противодействия зарубежным экономическим санкциям. Изучаются законодательные основы и функционирование органов государственной власти в реализации подобной политики. Ключевой тезис состоит в том, что, несмотря на значительную работу по формированию новых институтов и существующий практический опыт, в российском институциональном дизайне остается целый ряд проблем. В их числе — понятийные нестыковки, неочевидность распределения полномочий между институтами государственной власти, несовершенство нормативно-правовой базы в сфере ответственности за нарушение российского законодательства в области противодействия санкциям зарубежных государств.
Работа опирается на изучение российских нормативно-правовых актов и иных документов в области противодействия зарубежным санкциям. Исследование российского опыта, помимо прикладного значения, важно и с точки зрения заполнения существенного пробела в научной литературе. В статьях и монографиях наблюдается дисбаланс в сторону изучения политики экономических санкций стран-инициаторов, тогда как политика противодействия санкциям со стороны стран-мишеней изучена в значительно меньшей степени. В статье предпринимается попытка восполнить данный пробел на основе изучения российского опыта.

Ключевые слова: *экономические санкции, специальные экономические меры, Минфин России, Банк России, институты*

JEL: *F51*

Финансирование: *статья подготовлена на основе результатов научно-исследовательской работы, выполненной в рамках государственного задания 092-00002-20-00 по заказу Министерства финансов Российской Федерации.*

Для цитирования: *Тимофеев И. Н. Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 8–23. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-8-23.*

© Тимофеев И. Н., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-8-23

Meeting the Challenge of Economic Sanctions: Russian Legislative and Institutional Perspective

Ivan N. Timofeev
MGIMO University, Moscow 119454, Russian Federation
itimofeev@russiancouncil.ru, https://orcid.org/0000-0003-1676-2221

Abstract
The article deals with the Russian experience of countering foreign economic sanctions. It makes a special stress on the legislative and institutional perspectives of the Russian practice. The key point implies that, despite significant innovations, Russian institutional design of counter-sanctions policy still suffers from a number of shortcomings. A tentative list includes a lack of coherence of key concepts, unsophisticated distribution of power among different governmental agencies, legal gaps in terms of civil and criminal liability for violation of the Russian counter-sanctions legislation etc. The article provides insights into key Russian legal documents as well as the practice of their implementation. Besides that, the research aims at filling the gap in sanctions literature, related to the disbalance between studies of initiators' policies and targets of sanctions: research on the policy of initiator states prevail over that on the target states. Inquiry into the Russian practice may contribute to the studies of target states' policies under sanctions.

Keywords: *economic sanctions, special economic measures, Russian Ministry of Finance, Bank of Russia, institutions*

JEL: *F51*

Funding: *The article was prepared on the basis of the results of research work carried out within the framework of state assignment 092-00002-20-00 commissioned by the Ministry of Finance of the Russian Federation.*

For citation: *Timofeev I.N. Meeting the Challenge of Economic Sanctions: Russian Legislative and Institutional Perspective. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 8–23 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-8-23.*

© Timofeev I.N., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Экономические санкции становятся все более востребованным инструментом внешней политики. США и их союзники применяют санкции чаще, чем все остальные государства и международные организации вместе взятые: по данным Российского совета по международным делам, в 2020 г. из 850 событий, связанных с применением санкций, 712 приходилось на страны «коллективного Запада», из них США — инициатор 449 событий, а ЕС и страны-партнеры — 184 событий. При этом ключевыми объектами (мишенями) применения санкций являются Иран, Китай и Россия [Тимофеев И., 2021, с. 7–8].

В научной литературе накоплен большой массив публикаций об использовании экономических санкций. С учетом междисциплинарного характера темы он включает в себя работы экономистов, юристов и политологов. Однако в существующих исследованиях наметился явный дисбаланс. Можно говорить о высочайшем уровне изучения политики стран-инициаторов и ущерба от санкций. Речь идет о сотнях статей и монографий, использующих количественные и качественные методы, например [Hufbauer G. et al., 2009; Drezner D., 1999; Pape R. A., 1997; Bapat N. et al., 2013; Beirsteker T. J. et al., 2016; Jones L., Portela C., 2020; Giumelli F. et al., 2020; Brzoska M., 2015; Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., 2016; Тимофеев И., 2020 и др.). Вместе с тем значительно меньше внимания уделяется

политике стран-мишеней по противодействию санкциям. Существуют отдельные исследования о действиях Ирана, например [Кожанов Н. А., Исаев Л. М., 2019; Nephew R., 2017], Китая [Rosenberg E. et al., 2020; Кашин В. Б. и др., 2020], Северной Кореи [Толорая Г. Д., Яковлева Л. Н., 2016; Захарова Л. В., 2016] и России [Connolly R., 2018; Likhacheva A. V., 2019; Старженецкий В. В. и др., 2021]. Однако общее число работ, посвященных противодействию санкциям, значительно меньше в сравнении с количеством исследований политики стран-инициаторов. Еще более скромной является доля работ, в которых рассматриваются институты противодействия зарубежным санкциям.

Таким образом, цель статьи предполагает заполнение существующего пробела в научной литературе применительно к российским реалиям. Центральными являются следующие исследовательские вопросы: каковы ключевые направления российской политики противодействия зарубежным санкциям? В чем специфика институциональной структуры подобной политики? Каков практический опыт их реализации? Основной тезис состоит в том, что, несмотря на значительную работу по формированию новых институтов и существующий практический опыт, в российском институциональном дизайне остается целый ряд проблем. В их числе — понятийные нестыковки в нормативных актах, неочевидность распределения полномочий между институтами государственной власти, пробелы в законодательстве по ответственности за нарушение российских законов в области противодействия санкциям зарубежных государств.

Под санкциями против России понимаются односторонние ограничительные меры зарубежных государств и организаций, принятые в обход решений Совета Безопасности ООН. Подобные меры включают в себя запреты на финансовые и торговые операции с отдельными российскими физическими и юридическими лицами (таргетированные санкции), секторами экономики (секторальные санкции), а также иные ограничения, включая запреты на операции с российскими суверенными облигациями. Под политикой противодействия санкциям понимаются ответные меры в адрес стран-инициаторов, а также меры по адаптации российской экономики и финансовой системы к применению зарубежных ограничительных мер. Под институтами понимаются законодательные установления и структуры органов государственной власти, созданные и используемые для решения задачи противодействия зарубежным санкциям.

ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ САНКЦИЯМ: ИНСТИТУТЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Российская институциональная структура противодействия санкциям в значительной степени сформирована в последние семь лет на фоне эскалации применения ограничительных мер против России после начала украинского кризиса. Впрочем, практика применения собственных ограничений (специальных экономических мер) существовала и до 2014 г. В частности, она регулировалась Федеральным законом № 281-ФЗ от 30.12.2006. До украинского кризиса его применение было связано в основном с исполнением режимов ограничительных мер Совета Безопасности ООН. Впоследствии в новой редакции закона № 281-ФЗ (от 01.05.2019 № 83-ФЗ)[1] понятие специальных экономических мер было отделено от понятия принудительных мер. Первые связаны с ограничительными мерами России в ответ на применение односторонних ограничений (санкций) со стороны зарубежных государств или в ответ на иные обстоятельства и деяния зарубежных стран. Вторые — с исполнением резолюций СБ ООН.

Российской институциональной структуре в области ограничительных мер свойственна определяющая роль Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти

[1] *Федеральный закон «О специальных экономических мерах» № 83-ФЗ от 01.05.2019. URL: http://docs.cntd.ru/document/902021803.*

(ФОИВ). Президент обладает полномочиями применять специальные экономические и принудительные меры. Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности»[2] относит к деятельности по обеспечению безопасности «применение специальных экономических мер» (ст. 3). В ст. 4 данного закона установлено, что основные направления государственной политики в этой области определяет Президент РФ. К их числу относится «решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности» (ст. 8). Реализация политики в области безопасности возлагается на ФОИВ, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления на основе документов, разрабатываемых Советом безопасности РФ и утверждаемых Президентом РФ (ст. 4).

Упомянутый Федеральный закон № 83-ФЗ более подробно расшифровывает полномочия президента, а также определяет роль и место других органов власти. Согласно ст. 4 «решение о применении специальных экономических мер в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан... и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимаются Президентом Российской Федерации на основе предложений Совета безопасности Российской Федерации с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации Федерального собрания... и Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации». Обе палаты парламента и Правительство РФ также имеют полномочия давать президенту предложения о применении специальных экономических мер. Похожая схема применяется и для отмены специальных экономических мер. Решение принимается президентом, а предложение может быть внесено обеими палатами Федерального собрания и Правительством РФ (ст. 5).

В отношениях Президента РФ и Федерального собрания законом заложен еще один важный механизм. Президент информирует обе палаты парламента о ходе применения специальных экономических мер не реже одного раза в шесть месяцев. Совет Федерации и Государственная дума, в свою очередь, «обсуждают информацию о ходе применения специальных экономических мер по мере ее поступления и представляют Президенту Российской Федерации предложения по повышению эффективности этих мер, а также могут предложить их отменить и (или) изменить» (ст. 6).

На Правительство РФ возлагается исполнение решений президента. Оно имеет полномочия «устанавливать перечень конкретных действий, на совершение которых вводится запрет совершения и (или) в отношение которых вводится обязанность совершения, и иных ограничений».

Подобными полномочиями наделяется и Центральный банк РФ в пределах его компетенции. Здесь важно отметить, что ЦБ представляет собой независимый публично-правовой институт, который не является органом государственной власти и не принадлежит к системе ФОИВ. Вместе с тем его полномочия «по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения»[3].

Конституция РФ (ст. 104)[4] наделяет обе палаты российского парламента законодательной инициативой. Депутаты Государственной думы и сенаторы могут вносить законопроекты, касающиеся применения специальных экономических мер. Законодательной инициативой обладают также Президент РФ и правительство, законодательные органы субъектов Федерации, Конституционный и Верховный суды в пределах их ведения. Иными словами, парламентские институты наряду с президентом и правительством обладают достаточно широкими полномочиями нормотворческой деятельности в области санкций.

---

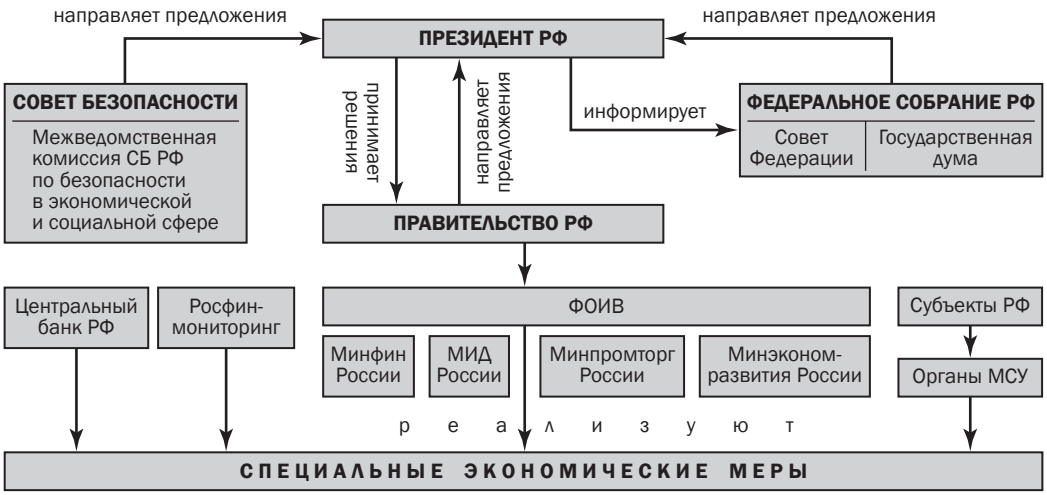
[2] *Федеральный закон «О безопасности» № 390-ФЗ от 28.12.2010. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/32417.*

[3] *Правовой статус и функции / Банк России. URL: https://cbr.ru/about_br/bankstatus/.*

[4] *Конституция Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/acts/constitution.*

Рисунок 1

Институциональный механизм применения специальных экономических мер Российской Федерацией / Institutional mechanism for the implementation of special economic measures by the Russian Federation



Источник: НИР НИФИ Минфина России «Разработка предложений по повышению эффективности институционального механизма противодействия санкционным рискам и угрозам финансово-экономического развития в Российской Федерации», 2020 / Source: "Development of proposals to improve the efficiency of the institutional mechanism for countering sanctions risks and threats to financial and economic development in the Russian Federation". Research by Financial Research Institute, 2020.

Наряду с Федеральным законом № 83-ФЗ контуры институциональной структуры в области политики ограничительных мер задаются Федеральным законом № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» от 04.06.2018[5]. В нем вводится понятие мер воздействия (противодействия) в ответ на недружественные действия США и других государств, в т. ч. на политические и экономические санкции. По своей сути меры воздействия (противодействия) идентичны специальным экономическим мерам. Их расшифровка в законе имеет свои отличия, хотя и не противоречит описанию специальных экономических мер в законе № 83-ФЗ. Например, в законе № 127-ФЗ под мерами воздействия (противодействия) понимается запрет или ограничение на ввоз на территорию России продукции или сырья, странами происхождения которых являются недружественные иностранные государства или организации, действующие в их юрисдикции (ст. 2). Здесь же — запрет или ограничения на оказание ими услуг и выполнение работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, их участия в приватизации государственного и муниципального имущества (подобные меры широко представлены, например, в американском законодательстве).

Полномочиями по использованию мер воздействия (противодействия) наделяются Президент РФ и Правительство РФ (ст. 3). Они вводятся или отменяются правительством по решению президента. Президент, в свою очередь, может принимать решения по предложению Совета безопасности. Закон также вводит понятие «национального режима»

[5] *Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» № 127-ФЗ от 04.06.2018. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43117.*

в отношении товаров, происходящих из недружественных иностранных государств, и работ, выполняемых их организациями и гражданами. Подобный режим и изъятия из него вводятся в ответ на аналогичный режим зарубежных государств против России и лиц, находящихся в ее юрисдикции (ст. 4).

Закон 127-ФЗ не прописывает функции Центрального банка. Между тем режимы санкций зарубежных государств могут затрагивать российскую финансовую систему. Встречные меры могут потребовать действий, находящихся в ведении ЦБ. То есть ЦБ присутствует в системе специальных экономических мер, но не отражен в системе мер воздействия (противодействия).

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ САНКЦИЯМ: ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ

Ключевые указы Президента РФ и постановления Правительства РФ

За последние шесть лет в России сложилась правоприменительная практика в отношении указанных выше нормативно-правовых актов, а также была сформирована система институтов. 6 августа 2014 г. вышел Указ Президента РФ № 560[6], который продлевался каждый год вплоть до настоящего времени. Указ запрещал либо ограничивал осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию России отдельных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских физических и юридических лиц или присоединившееся к такому решению. Указ также определял задачи правительства. Среди них: составление перечней сельскохозяйственной, сырьевой и продовольственной продукции, запрещенной к ввозу; действия по исполнению указа; принятие мер по обеспечению сбалансированности товарных рынков и недопущения ускоренного роста цен на обозначенную продукцию; организация совместно с органами власти субъектов Российской Федерации мониторинга товарных рынков и осуществление контроля за их состоянием; увеличение предложения отечественных товаров.

Во исполнение Указа Президента РФ № 560 Правительство России выпустило Постановление № 778 от 7 августа 2014 г.[7] В нем определялся список стран, на которые распространялись специальные экономические меры, а также номенклатура сельскохозяйственных, сырьевых и продовольственных товаров, запрещенных к ввозу на территорию России. Важным элементом постановления с точки зрения институциональной структуры стало распределение поставленных задач между министерствами. В частности, за Федеральной таможенной службой закреплялся контроль за выполнением запрета на ввоз запрещенной продукции. За Министерством сельского хозяйства (совместно с высшими исполнительными органами власти субъектов Федерации) — обеспечение сбалансированности рынков и недопущения роста цен, а также (совместно с заинтересованными ФОИВ и объединениями товаропроизводителей) — разработка и реализация мер по увеличению предложения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Сдерживание цен должно было стать предметом координации Министерства сельского хозяйства, Министерства промышленности и торговли, Министерства экономического развития и Федеральной антимонопольной службы. За Министерством промышленности и торговли совместно с Министерством сельского хозяйства закреплялся мониторинг и контроль за состоянием рынков продукции, попавшей под ограничения.

---

[6] *Указ Президента Российской Федерации «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» № 560 от 06.08.2014. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38809.*

[7] *Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации...» № 778 от 07.08.2014. URL: https://base.garant.ru/70712500/.*

По сходной схеме институциональный механизм работал и в реализации других мер. Например, 29 июля 2015 г. Президент России выпустил указ № 391[8]. Он предполагал уничтожение конфискованной продукции, запрещенной к ввозу в Россию согласно указу № 560 от 2014 г. Правительство, в свою очередь, утвердило порядок и правила уничтожения подобной продукции Постановлением № 774 от 15.08.2019[9]. С точки зрения институционального анализа важность постановления обусловлена тем, что в нем определяются государственные структуры, которые принимают решение об изъятии и уничтожении продукции. В их числе — Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Они же определяют порядок действий уполномоченных должностных лиц при изъятии и уничтожении запрещенной продукции.

Складывается правоприменительная практика и по закону № 127-ФЗ от 04.06.2018. Президент РФ подписал Указ № 592 «О применении отдельных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации»[10]. Полномочия по определению таких мер, а также перечни лиц, в отношении которых данные меры применяются, президент передавал правительству. Последующие постановления правительства (№ 1300 от 01.11.2018[11] и № 1716-83 от 29.12.2018[12]) определили ряд важных институциональных новаций. Среди новаций постановления № 1300 отметим следующие.

1. Впервые в российской практике определялся список физических и юридических лиц, в отношении которых действуют специальные экономические меры. До того они распространялись на товары определенных категорий и стран происхождения. Фактически Россия пошла по пути многих стран-инициаторов, формирующих списки физических и юридических лиц, в отношении которых используются ограничительные меры. В списке физических лиц числилось 322 человека. В списках юридических лиц (68 наименований) указывается название, адрес и регистрационный номер (для украинских юридических лиц — ЕДРПОУ). Сходная модель используется, например, в списках SDN Минфина США.

2. Впервые в российской практике специальных экономических мер использовалось блокирование или замораживание безналичных денежных средств, бездокументарных ценных бумаг и имущества на территории России, а также запрет на перечисление средств (вывод капитала) за пределы России. Блокирование — ключевая ограничительная мера, используемая инициаторами санкций за рубежом (прежде всего США, Великобританией и ЕС).

3. Министерство финансов РФ назначалось органом, ответственным за формирование списков заблокированных лиц, предоставление временных разрешений и изъятий и отмену постановления в случае отмены ограничительных мер, введенных Украиной.

---

[8] *Указ Президента Российской Федерации «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» № 391 от 29.07.2015. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/39975.*

[9] *Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия...» № 774 от 31.07.2015. URL: https://base.garant.ru/71149876/.*

[10] *Указ Президента Российской Федерации «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации» № 592 от 22.10.2018. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43650.*

[11] *Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22.10.2018 № 592» № 1300 от 01.11.2018. URL: http://static.government.ru/media/files/AHKW1WfDGrhdKbhzH1dkMLZM8gchGjla.pdf.*

[12] *Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22.10.2018 № 592» № 1716-83 от 29.12.2018. https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72041908/.*

Иными словами, в России появился механизм блокирования активов, а также был зафиксирован институт, ответственный за данный механизм. Теперь Постановление № 1300 может масштабироваться под реализацию аналогичных задач на других направлениях (против других стран, а также физических и юридических лиц в их юрисдикции).

Как и в Постановлении № 778 от 2014 г., в Постановлении № 1300 определялись ФОИВ, ответственные за обеспечение сбалансированности товарных рынков и предотвращение негативного влияния специальных экономических мер на российские организации (Минпромторг и Министерство экономического развития).

Постановление № 1716-83 расширяло и углубляло торговые ограничения, которые вводились до того. В нем отдельно прописывалась Украина как страна — источник запрещенной к ввозу продукции, а также перечень такой продукции. Новацией стало то, что в список таких товаров вошли не только сельскохозяйственные, сырьевые или продовольственные товары, но также и промышленная продукция (например, турбины, коробки передач, тракторы и др.). С точки зрения институтов в нем также появились новшества. Наряду с Федеральной таможенной службой, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Роспотребнадзором в число регуляторов были включены: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерство транспорта РФ. Содействие им должно оказывать Министерство внутренних дел и Федеральная служба войск национальной гвардии РФ.

В тесной связи с Постановлением № 1300 следует рассматривать создание в структуре Министерства финансов РФ Департамента контроля за внешними ограничениями[13]. Ключевое направление работы департамента было определено как «осуществление функции Министерства по межведомственной координации по вопросам разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц». Данное направление складывается из нескольких задач. Среди них: подготовка проектов нормативно-правовых актов, мониторинг развития ситуации в связи с реализацией экономических санкций, взаимодействие с органами исполнительной власти зарубежных государств, ответственных за введение ограничительных мер в финансовой сфере, выработка общесистемных и индивидуальных мер по противодействию ограничительным мерам и др.

Таким образом, в структуре исполнительной власти появилось специальное подразделение, для которого противодействие ограничительным мерам является профильной деятельностью. Вместе с тем в Положении о департаменте практически не отражено применение специальных экономических мер. Образовался дисбаланс в содержании Положения и других нормативно-правовых актов. Положение о департаменте фиксирует в основном «оборонительные» действия, тогда как указы Президента РФ и постановления правительства фокусируются и на «наступательных» действиях, то есть на применении специальных экономических мер. В Положении о департаменте, например, не нашла ясного отражения задача по применению блокирующих специальных экономических мер, составлению и ведению соответствующих списков, зафиксированная Постановлением № 1300. Кроме того, в функционал департамента (и министерства в целом) не входит так называемый инфорсмент — полномочия по принуждению российских физических и юридических лиц к исполнению режима российских специальных экономических мер. В других нормативно-правовых актах принудительные функции также четко не определены.

---

[13] *Приказ Минфина России «Об утверждении Положения о Департаменте контроля за внешними ограничениями Министерства Финансов Российской Федерации» № 3272 от 28.12.2018. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=126697-prikaz_minfina_rossii_ot_28.12.2018__3272_ob_utverzhdenii_polozheniya_o_departamente_kontrolya_za_vneshnimi_ogranicheniyami_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii.*

Нарушение российского законодательства в области противодействия зарубежным санкциям: проблема ответственности

Федеральный закон № 83-ФЗ уточняет, что «Ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с реализацией специальных экономических мер, определяется федеральными законами» (ст. 4). Пока такие законы отсутствуют. Кроме того, формулировка об ответственности должностных лиц слишком узка и требует расширения и на юридических, а также на иных физических (не только должностных) лиц.

Попытки кодификации ответственности по тематике ограничительных мер предпринимались, но их сложно назвать удачными. В 2018 г. группа депутатов Государственной думы внесла проект поправок в Уголовный кодекс РФ[14]. Уголовное преследование предлагалось ввести за два вида действий.

Первый вид — исполнение решений иностранного государства, их союза или международных организаций, следствием которого стали ограничение или отказ в совершении российскими лицами хозяйственных операций или сделок. За подобные деяния предлагалось наказание в виде штрафа до 600 тыс. руб., зарплаты или дохода осужденного за период до четырех лет, либо ограничение свободы до четырех лет, либо ограничение свободы со штрафом.

Второй — умышленные действия граждан РФ, способствующих введению иностранным государством, союзом таких государств или международной организацией мер ограничительного характера. Предлагалось наказание штрафом в размере до 500 тыс. руб., или в размере заработной платы или иного дохода за период до трех лет, либо лишение свободы до трех лет, либо арест на срок до шести месяцев, либо лишение свободы до трех лет со штрафом до 200 тыс. руб. или в размере зарплаты или дохода за период до одного года.

Обе эти меры имели мало общего с реальной потребностью в инфорсменте. Вместо того чтобы вводить административную или даже уголовную ответственность за нарушение режимов российских мер, предлагались меры за «содействие» зарубежным санкциям. Исполнение первой меры привело бы к уголовному преследованию всех российских крупных банков и большого числа компаний, работающих на внешних рынках, — все они избегают нарушать односторонние меры США и ЕС. В таком виде норма попросту невыполнима. В случае второй меры было бы непросто установить состав преступления и причинно-следственные связи между содействием и введением санкций. Обе меры могли превратиться в «резиновые статьи» УК с широким и произвольным толкованием следователями и соответствующими рисками для бизнеса и инвестиционного климата. Внесенные поправки пока не приняты.

Попытка установить ответственность за нарушение режима российских специальных мер сделана в законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ...» от 27 июля 2020 г.[15] По крайней мере в проекте присутствуют поправки в различные законодательные акты, применяемые в случае «неоднократного в течение одного года неисполнения установленных специальных экономических мер...». Вместе с тем проект поправок важен рядом других нововведений, которые вступят в силу в случае его принятия. Они касаются уточнения основных понятий, институтов и отношений между ними.

---

[14] *Законопроект «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 464757-7. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/464757-7.*

[15] *Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части применения специальных экономических мер, направленных на запрет (ограничение) совершения финансовых операций и (или) замораживание (блокирование) денежных средств и иного имущества блокируемых лиц, а также финансовых операций, совершаемых в интересах и (или) в пользу блокируемых лиц» № 996800-7. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/996800-7.*

В числе таких новаций:

1) уточняется понятие юридических лиц, подконтрольных лицам, в отношении которых используются специальные экономические меры. В частности, критерием является более чем 25-процентная доля голосов в высшем органе подконтрольной организации. Данная норма по своей сути похожа на «принцип 50 %», действующий в санкционном регулировании Министерства финансов США[16];

2) конкретизируется список и содержание специальных экономических мер, в том числе мер в финансовой сфере. Добавляется понятие замораживания (блокирования) денежных средств или иного имущества блокируемых лиц, а также финансовых операций в интересах блокируемых лиц;

3) определяется, что специальные экономические меры, направленные на запрет финансовых операций и (или) замораживание (блокирование) денежных средств блокируемых лиц (далее — блокирующих мер), реализуются организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом. Иными словами, в институциональную структуру политики ограничительных мер включаются не только государственные органы власти, но и другие организации. В их числе — кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации и др.;

4) Центральный банк РФ устанавливает надзор над реализацией блокирующих мер организациями, поднадзорными ЦБ. Он также устанавливает для них порядок предоставления информации о реализации блокирующих мер. Порядок предоставления подобной информации организациями, которые не поднадзорны ЦБ, устанавливается уполномоченными ФОИВ, определяемыми Правительством РФ;

5) ЦБ и другие ФОИВ ежеквартально предоставляют информацию об исполнении поднадзорными организациями блокирующих мер уполномоченному ФОИВ, осуществляющему межведомственную координацию по вопросам разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении РФ (в настоящее время таким ФОИВ является Министерство финансов).

Перечисленные меры (в случае их принятия) представляются значительным и прогрессивным шагом в формировании институциональной системы и нормативно-правовой базы политики специальных экономических мер. Блокирующие финансовые санкции закрепляются на уровне законодательного акта, а не только постановления Правительства РФ.

Защита российских лиц, находящихся под зарубежными санкциями

Важным шагом по защите российских юридических лиц, уже подпавших под санкции или сталкивающихся с риском зарубежных ограничительных мер, стало Постановление Правительства РФ № 400 от 4 апреля 2019 г.[17] Оно дает возможность эмитентам ценных бумаг осуществлять раскрытие или предоставление информации в ограниченном объеме в следующих случаях: если ее раскрытие может привести к применению ограничительных мер против эмитента, если эмитент уже находится под ограничительными мерами, а также если его деятельность связана с осуществлением государственного оборонного заказа.

---

[16] *Об американском «принципе 50 %» см.: U.S. Department of the Treasury. Revised Guidance on Entities Owned by Persons Whose Property And Interests in Property are Blocked. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing_guidance.pdf.*

[17] *Постановление Правительства РФ «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона “Об акционерных обществах” и Федерального закона “О рынке ценных бумаг” № 400 от 04.04.2019». URL: https://base.garant.ru/72218422/.*

Еще одним шагом по защите российского бизнеса стало принятие закона 171-ФЗ, который дал возможность российским юридическим лицам, в отношении которых применяются зарубежные санкции, переносить споры с зарубежными контрагентами в российские арбитражные суды[18]. Введение данной меры было связано с тем, что «подсанкционные» российские компании сталкивались с риском отказа в доступе к справедливому правосудию за рубежом. Одна из причин — угроза вторичных санкций американских и иных регуляторов в адрес юридических компаний, оказывающих услуги российским лицам. Новый закон гарантировал российским лицам право на справедливое правосудие. Успешными случаями переноса споров стало дело «Инстар Лоджистикс» против «Нейборз Дриллинг Интернешнл Лимитед»[19] и «Царьград Медиа» против ООО «Гугл»[20].

В целом финансовые ограничительные меры используются в практике ключевых инициаторов (США и ЕС) значительно чаще в сравнении с торговыми ограничениями. Потенциально финансовые санкции могут оказать значительно более дестабилизирующий эффект на экономику страны-мишени. Противодействие финансовым санкциям зарубежных государств — ключевая задача профильных российских ведомств. Подобные санкции могут быть применены против Центрального банка (случай Ирана), против отдельных банков, а также против отдельных лиц, являющихся владельцами банков, с автоматическим распространением действия санкций на эти банки и их клиентов. Например, в марте 2014 г. международные платежные системы Visa и Mastercard перестали проводить операции по картам банка «Россия», председателем которого являлся Юрий Ковальчук. Одновременно произошла частичная блокировка по картам Собинбанка, принадлежавшего банку «Россия». Были заблокированы платежи по картам СМП Банка Бориса и Аркадия Ротенбергов[21]. Это было связано с первой волной персональных санкций США против России. Платежные системы опасаются штрафов Министерства финансов США за нарушение режимов американских санкций (такие штрафы привязываются к объемам сделок и их числу). В марте 2019 г. Visa и Mastercard заблокировали карты Еврофинанс Моснарбанка, после того как он попал в SDN-лист Минфина США за нарушение режима американских санкций против Венесуэлы[22].

Угроза санкций ускорила создание в России Национальной платежной системы (далее НПС), которая могла бы обеспечивать обработку операций по банковским картам внутри России без выхода на зарубежные процессинговые центры[23]. В институциональном плане важным шагом стало образование Национальной системы платежных карт (НСПК) в форме акционерного общества, 100 % акций которого принадлежат ЦБ РФ. Все внутрироссийские трансакции Mastercard и Visa были переведены на процессинг НСПК. В 2015 г. создана Национальная платежная система «Мир» и начался выпуск одноименных карт. К июлю 2020 г. их эмиссия составила почти 90 млн единиц. Идет активная работа по продвижению системы «Мир» за рубежом[24]. В структуре Центрального банка функционирование НПС курируется Департаментом национальной платежной системы.

---

[18] *Федеральный закон «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации...» № 171 от 08.06.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354472/.*

[19] *Девятый Арбитражный апелляционный суд. Постановление от 10.02.2020 по делу № А40-149566/2019. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/OOIhf8E2ihWK/.*

[20] *Арбитражный суд г. Москвы. Решение от 20.04.2021 по делу № А40-155367/20-12-1029. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/29ad7bf5-7c56-4145-aff0-1f30d2856832/685313a9-ee30-489a-ae34-1eb6324aca45/A40-155367-2020_20210420_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.*

[21] *Visa и Mastercard заблокировали операции банков Ковальчука и Ротенбергов / РБК, 21.03.2014. URL: https://www.rbc.ru/economics/21/03/2014/570419cc9a794761c0ce8267.*

[22] *Venezuela-related Designation / U.S. Department of the Treasury. 03.11.2019. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190311.*

[23] *Федеральный закон «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ от 27.06.2011. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/33484.*

[24] *Факты о картах «Мир». URL: https://mironline.ru/.*

Важным процессом для становления институциональной структуры защиты от зарубежных ограничительных мер стал курс на снижение роли доллара в российской торговле и переход к расчетам в национальных валютах в отношениях с зарубежными партнерами. Снижение доли доллара во взаимных расчетах расширяет возможность осуществлять сделки с лицами под санкциями США. Это связано с тем, что основным источником информации о нарушении режима санкций для американских властей являются сведения о финансовых операциях. США распространяют действие национальных законов на свою финансовую систему независимо от места совершения сделки. Трансакции, совершенные в долларах с использованием корреспондентских счетов в банках США, подпадают под действие американских законов и отслеживаются властями. Такие трансакции могут быть попросту заблокированы банками по требованию регулятора или самостоятельно во избежание нарушения законов США. Однако расчеты в рублях или иных валютах делают трансакцию «невидимой» для американских государственных структур, ответственных за инфорсмент санкций. Последние могут получить информацию о сделках из других источников (например, от спецслужб) и возбудить против нарушителей уголовное дело или начать административное расследование, однако подобная практика не может применяться массово. Поэтому курс на снижение доли доллара имеет под собой рациональные основания. Он также важен с точки зрения снижения рисков для экономики в случае обострения политических отношений с США и использования «драконовских санкций» против России. В институциональном плане предложения по снижению роли доллара были представлены банком ВТБ в 2018 г., а затем работа над ними велась Министерством финансов, Минэкономразвития и Центральным банком. Реализация соответствующего плана предполагается в период до 2024 г., и он предусматривает среди прочих мер либерализацию валютного контроля и преференции для экспортеров, использующих рублевые расчеты. В частности, были внесены изменения в Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[25].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ институциональной структуры в части противодействия зарубежным ограничительным мерам показывает, что в России сложился институциональный механизм применения собственных ограничительных мер. Накоплена практика взаимодействия ветвей власти, а также имплементации решений президента на уровне правительства. Важным шагом стало создание в структуре Министерства финансов РФ профильного Департамента контроля за внешними ограничениями, в функции которого входит также и межведомственная координация. Был осуществлен целый ряд мер, направленных на защиту финансовой системы России от влияния санкций. Среди них — создание НПС, разработка и внедрение плана «дедолларизации». Вместе с тем в институциональной структуре можно выделить целый ряд нерешенных вопросов, а также определить возможные пути ее дальнейшего развития.

1. На уровне законодательства сосуществуют два понятия — специальных экономических мер (Федеральный закон № 83-ФЗ) и мер воздействия (противодействия) на недружественные действия США и иных государств (Федеральный закон № 127-ФЗ). Содержание этих мер во многом совпадает. Существует риск возникновения понятийной путаницы, тем более что в профессиональном лексиконе также используются понятия ограничительных мер и санкций. Представляется полезным унифицировать использование основных понятий, ориентируясь на «специальные экономические меры» как на более универсальную категорию.

---

[25] *Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” в части либерализации ограничений на совершение валютных операций резидентами...» № 265-ФЗ от 02.08.2019. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72260782/.*

2. Департамент контроля за внешними ограничениями Минфина России обеспечивает функции министерства по межведомственной координации в вопросах разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере. Однако санкции против России и других стран могут быть не только финансовыми, но и торговыми (экспортные и импортные ограничения), визовыми и иными. То же касается и российских специальных экономических мер, в число которых входит, например, приостановка программ помощи, сокращение военно-технического сотрудничества, установление ограничений на туристскую деятельность, отказ от научных и научно-технических программ. В Положении о Департаменте контроля за внешними ограничениями Минфина РФ наряду с финансовой сферой также присутствует понятие экономических санкций и ограничительных мер общесистемного плана, то есть функции данного департамента могут распространяться и на нефинансовую сферу. В процессе институционального взаимодействия могут возникнуть нестыковки в понимании функций отдельных органов власти. Возможна ситуация, когда Минфин может оказаться перегружен несвойственной для его работы тематикой или, наоборот, его тематика будет прорабатываться другими ведомствами. Необходимо более тщательно определить функционал отдельных министерств и ведомств.

3. С учетом того что ограничительные меры бывают разных видов (финансовые, торговые, военно-технические, визовые и др.), целесообразна глубокая проработка связанного с ними функционала на уровне профильных ведомств. На данном этапе представляется малопродуктивным создание в каждом профильном ведомстве отдельного департамента по тематике ограничительных мер. Это приведет к раздуванию штатов и дублированию функций. Однако на целый ряд ФОИВ уже возложены обязанности по исполнению указов Президента РФ, постановлений правительства, федеральных законов и других нормативно-правовых актов. Здесь же возникает и вопрос международного взаимодействия по тематике санкций. В финансовой сфере такие полномочия закреплены за Департаментом контроля за внешними ограничениями Минфина России. Но на уровне других ведомств данный функционал не систематизирован. Это касается международных контактов как со странами — инициаторами санкций (США, страны ЕС и др.), так и со странами — целями западных санкций (КНР и др.). Например, финансовые санкции против России вводит Министерство финансов США, а торговые — Министерство торговли. Неизбежно возникнет вопрос, должен ли российский Минфин взаимодействовать только с Минфином США или же в его полномочиях взаимодействие со всеми зарубежными ведомствами. Кроме того, каждое ведомство ведет информационно-аналитическую работу и сбор данных по своей тематике. В круг их интересов должны попадать и вопросы ограничительных мер. Данная тема должна быть четко выделена в их работе с учетом специфики отдельных ведомств.

4. Использование блокирования (заморозки) активов лиц, в отношении которых со стороны России применяются специальные экономические меры, а также использование иных ограничительных мер требует исчерпывающей информации о сделках, нарушающих российское законодательство. В ряде зарубежных стран данная функция возложена на финансовую разведку (например, в США — на Офис разведки и анализа в составе Управления по борьбе с терроризмом и финансовой разведки Минфина США). В России задачи финансовой разведки выполняет Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Ее основная задача — противодействие легализации (отмыванию) незаконных доходов, финансированию терроризма, распространению оружия массового уничтожения. Она также выполняет функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения сделок с денежными средствами или иным имуществом. В число подобных сделок могут попадать и действия, нарушающие российские режимы блокирующих мер. Необходимо ввести мониторинг

нарушений российских режимов специальных экономических мер в функционал Росфинмониторинга, а также определить параметры его взаимодействия с Министерством финансов и ЦБ по данному вопросу.

5. Банк России (Центральный банк РФ) как независимый орган государственной власти несет значительную долю ответственности за финансовую стабильность России. С учетом того, что финансовые санкции применяются сегодня достаточно широко, а их дестабилизирующий эффект может быть значительным, требуется тщательное нормативно-правовое определение институциональной роли, функций, полномочий и инструментов, закрепляемых за ЦБ в данной области. В настоящее время такой функционал не проработан в достаточной степени. Федеральный закон № 83-ФЗ дает Банку России полномочия запрещать совершение и (или) налагать обязанность совершения действий во исполнение решений по специальным экономическим мерам (во взаимодействии с Правительством РФ). ЦБ — один из государственных институтов, обеспечивающих реализацию специальных экономических мер. Однако данные полномочия в других нормативно-правовых актах не расшифровываются. В структуре самого Банка России противодействие санкциям и применение специальных экономических мер явно не выделено, тогда как, например, работа по незаконным финансовым операциям (таким как отмывание доходов), взаимодействие по этой теме с международными организациями (в частности, с ФАТФ), а также с Росфинмониторингом и правоохранительными органами прописано достаточно четко[26]. Непонятны механизмы взаимодействия Банка с Минфином, иными ФОИВ, правоохранительными органами по вопросу применения экономических мер и защиты российской финансовой системы от действия зарубежных санкций. Упомянутый выше проект федерального закона «О внесении изменений...» № 996800-7 закрепляет за ЦБ надзор за реализацией организациями, поднадзорными ему, специальных экономических мер. Однако данный законопроект находится лишь в стадии обсуждения. Представляется целесообразным заполнить пробелы, связанные с российскими специальными экономическими мерами и защитой российской финансовой системы от зарубежных санкций, в документах ЦБ. Конкретно речь идет о концептуальном понимании риска санкций, а также об определении полномочий отдельных структурных подразделений и первых заместителей (заместителей) председателя Банка России.

6. Вопрос об ответственности за нарушение режима специальных экономических мер России, а также действий, связанных с применением зарубежных санкций против России, ее граждан и организаций пока остается открытым. Введение мер уголовной ответственности на данном этапе, по всей видимости, преждевременно (хотя в ряде стран, включая США, уголовная ответственность существует). В настоящее время необходимо определить меры административной ответственности, по крайней мере за нарушение режима российских специальных экономических мер, зафиксировать их в Кодексе РФ об административных правонарушениях и иных нормативно-правовых актах. Обсуждение мер ответственности целесообразно проводить с участием представителей бизнеса.

7. Ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ определяет механизм информирования Президентом РФ Совета Федерации и Государственной думы Федерального собрания о ходе применения специальных экономических мер. Такое информирование должно осуществляться один раз в полгода. Парламент обсуждает данную информацию и вносит предложения по повышению эффективности используемых мер. Данный механизм пока существует в основном номинально. Между тем он вполне может повысить роль парламента в качестве источника независимой экспертизы политики специальных экономических мер и противодействия зарубежным ограничительным мерам.

---

[26] *Распределение обязанностей между председателем Банка России и заместителями председателя Банка России / Банк России. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/105255/allocation.pdf.*

Очевидно, что указанные пробелы будут заполняться по мере дальнейшего развития российской политики противодействия зарубежным ограничительным мерам. С учетом долгосрочного характера зарубежных санкций отечественная система институтов в данной области должна представлять собой динамическую систему, меняющуюся с учетом эволюции политики санкций в отношении России.

Список источников

Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.

Захарова Л. В. Экономическая политика Северной Кореи при Ким Чен Ыне // Азия и Африка сегодня. 2016. № 6. С. 22–29.

Кашин В. Б., Пятачкова А. С., Крашенинникова Л. С. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика // Сравнительная политика. 2020. № 2. С. 123–138.

Кожанов Н. А., Исаев Л. М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24–31. URL: https://doi.org/10.31857/S032150750005565-3.

Старженецкий В. В., Бутырина В. А., Курицына К. С. Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования // Закон. 2021. № 3. С. 119–142.

Толорая Г. Д., Яковлева Л. Н. Экономическая стратегия КНДР после VII съезда Трудовой партии Кореи: выводы для России // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 4. С. 7–19.

Тимофеев И. Санкции против России: взгляд в 2021 г. Доклад 65/2021 / Российский совет по международным делам, 2021. 26 с. URL: https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-vzglyad-v-2021-g/.

Bapat N. A., Heinrich T., Kobayashi Y. et al. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // International Interactions, 2013. Vol. 39. Iss. 1. P. 79–98. URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298.

Beirsteker T. J., Eckert S. E., Tourihno M. (eds.). Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. New York: Cambridge University Press, 2016. URL: https://doi.org/10.1017/CBO9781316460290.

Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91. No. 6. P. 1339–1349. URL: https://doi.org/10.1111/1468-2346.12449.

Connolly R. Russia's Response to Sanctions. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 228 p.

Drezner D. The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. New York: Cambridge University Press, 1999.

Giumelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova A. The When, Where and Why of European Union Sanctions // European Security. 2020. Vol. 30. Iss. 1. P. 1–23. URL: https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685.

Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

Jones L., Portela C. Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda // Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 2020. Iss. 125. P. 39–60. URL: https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.39/en.

Likhacheva A. V. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. P. 109–131. URL: https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-109-131.

Nephew R. The Art of Sanctions. A View from the Field. New York: Columbia University Press, 2017. 232 p.

Pape R. A. Why Economic Sanctions Do Not Work? // International Security. 1997. Vol. 22. No. 2. P. 90–136.

Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relations / The Centre for New American Security, 2020. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition.

References

Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y. et al. (2013). Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, vol. 39, iss. 1, pp. 79–98. Available at: https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298.

Beirsteker T.J., Eckert S.E., Tourihno M. (eds.) (2016). Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. New York: Cambridge University Press.

Brzoska M. (2015). International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*, vol. 91, no. 6, pp. 1339–1349. Available at: https://doi.org/10.1111/1468-2346.12449.

Connolly R. (2018). Russia's Response to Sanctions. Cambridge: Cambridge University Press, 228 p.

Drezner D. (1999). The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. New York: Cambridge University Press.

Giumelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova A. (2020). The When, Where and Why of European Union Sanctions. *European Security*, vol. 30, iss. 1, pp. 1–23. Available at: https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685.

Gurvitch E., Prilepskiy I. (2016). The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 5–35 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.

Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. (2009). Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 248 p.

Jones L., Portela C. (2020) Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 125, pp. 39–60. Available at: https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.39/en.

Kashin V., Piatachkova A., Krasheninnikova L. (2020). Chinese Economic Sanctions Policy: Theory and Practice. *Sravnitel'naya politika — Comparative Politics Russia*, vol. 11, no. 2, pp. 123–138 (In Russ.).

Kozhanov N., Issaev L. (2019). Iran and Sanctions: Experience of Overcoming and Influence on Socio-Economic Development. *Aziya i Afrika cegodnya — Asia and Africa Today*, no. 7, pp. 24–31. (In Russ.).

Likhacheva A.V. (2019). Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no. 3, pp. 109–131. Available at: https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-109-131.

Nephew R. (2017). The Art of Sanctions. A View from the Field. New York: Columbia University Press. 232 p.

Pape R.A. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*, vol. 22, no. 2, pp. 90–136.

Rosenberg E., Harrell P., Feng A. (2020). A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relations. The Centre for New American Security. Available at: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition.

Starzhenetskiy V.V., Butyrina V.A., Kuritsina K.S. (2021). Russian Countersanctions Regulations: Contemporary Trends and Ways Forward. *Zakon — Law*, vol. 3, no. 3, pp. 119–142 (In Russ.).

Timofeev I. (2021). Sanctions Against Russia: 2021 Retrospective. RIAC Reports, no. 65, 26 p. (In Russ.). Available at: https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/sanctions-against-russia-a-look-into-2021/.

Toloraya G., Yakovleva L. (2016). North Korea's Economic Strategy After the 7th Congress of the Workers' Party of Korea and Conclusion to Be Drawn by Russia. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk — The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no. 4, pp. 7–19 (In Russ.).

Zakharova L.V. (2016). Economic Policy of North Korea under Kim Jong-un Leadership. *Aziya i Afrika cegodnya — Asia and Africa Today*, no. 6 (707), pp. 22–29 (In Russ.).

Информация об авторе

***Иван Николаевич Тимофеев**, кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России, г. Москва*

Information about the author

***Ivan N. Timofeev**, Candidate of Political Sciences, Associate Professor in the Department of Political Theory, MGIMO University, Moscow*

Статья поступила в редакцию 30.06.2021
Одобрена после рецензирования 25.07.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted June 30, 2021
Approved after reviewing July 25, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-24-38

CC BY

Политика экономических санкций КНР: правовое регулирование и правоприменительная практика

Полина Вячеславовна Бакулина
E-mail: pbakulina@russiancouncil.ru
Российский совет по международным делам, Москва 119049, Российская Федерация
Ксения Алексеевна Кузьмина
E-mail: kkuzmina@russiancouncil.ru
Российский совет по международным делам, Москва 119049, Российская Федерация

Аннотация
В статье рассматривается политика Китайской Народной Республики в области применения экономических санкций с акцентом на анализ правового регулирования ответных мер на ограничения иностранных государств. Традиционно для КНР характерно сочетание осуждения односторонних санкций на уровне официальной риторики с неформальным использованием собственного гибкого инструментария ограничений, которые могут быть введены против зарубежных партнеров в случае нанесения ущерба ключевым национальным интересам Китая. Отмечается тенденция к активизации китайской санкционной политики с ростом экономической и политической мощи КНР. На фоне углубления американо-китайской стратегической конфронтации и введения США широкого спектра антикитайских санкций в 2020 г. Китай начал развитие нормативно-правового регулирования в области противодействия зарубежным ограничениям на уровне подзаконных актов, а в 2021 г. — на уровне законодательства. Принятые по состоянию на июнь 2021 г. официальные ограничения носят индивидуальный и точечный характер. Анализ современных тенденций позволяет сделать вывод о высокой вероятности дальнейшего расширения и формализации китайской санкционной политики. В случае продолжения негативной динамики стратегических отношений КНР с США и их союзниками можно прогнозировать введение более жестких мер, способных нанести ущерб экономике стран — инициаторов санкций.

Ключевые слова: *санкции, нормативно-правовое регулирование КНР, санкционная политика КНР, антикитайские санкции*

JEL: *F51*

Для цитирования: *Бакулина П. В., Кузьмина К. А. Политика экономических санкций КНР: правовое регулирование и правоприменительная практика // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 24–38. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-24-38.*

© Бакулина П. В., Кузьмина К. А., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-24-38

China's Policy of Economic Sanctions: Legislation and Enforcement

Polina V. Bakulina[1], ***Ksenia A. Kuzmina***[2]
[1, 2] *Russian International Affairs Council, Moscow 11904, Russian Federation*
[1] *pbakulina@russiancouncil.ru*
[2] *kkuzmina@russiancouncil.ru*

Abstract
This article aims at analyzing the People's Republic of China's sanctions policy. The authors put special emphasis on the review of the current Chinese legislation on countering foreign unilateral measures targeting China. The emergence of a legal anti-sanctions framework in China is a development of 2020–2021, driven by the growing number of sanctions against China imposed by the U.S. and its allies against the background of trade war and global strategic competition. At the official level, Beijing remains vocal in condemning unilateral and extraterritorial sanctions by certain countries as violations of international law. Despite that, even before the current large-scale confrontation with the U.S., Chinese policymakers have used restrictive measures against third countries, though they have been traditionally adopted in an informal and opaque manner. Those measures have mostly been used as retaliation for certain acts of other states viewed by China as threats to its sovereignty and territorial integrity, and they have been specifically refined to maximize the impact on the target country while minimizing the damage to the domestic economy. The growing number of anti-China sanctions by the U.S. and its allies based on special legal instruments prompted the PRC to follow suit and create its own framework for introducing countermeasures and blocking mechanisms, although their implementation procedures still largely remain intransparent. China's first steps were to officially introduce individual restrictions, but the persisting confrontational trends in PRC's relations with the West might bring about formal or informal broadening of Chinese restrictions to transnational corporations and sectors of economy and promote further formalization of sanctions regimes.

Keywords: *sanctions, legal regulations in China, China's sanctions policy, anti-China sanctions*

JEL: *F51*

For citation: *Bakulina P.V., Kuzmina K.A. China's Policy of Economic Sanctions: Legislation and Enforcement. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 24–38 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-24-38.*

© Bakulina P.V., Kuzmina K.A., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Последние годы отмечены тенденцией к растущему использованию односторонних санкций как инструмента внешней политики. Введение ограничений против зарубежных государств без решения Совета Безопасности ООН характеризует в первую очередь внешнюю политику США и Европейского союза, однако данный инструментарий все чаще применяется и другими акторами международных процессов, в том числе Китайской Народной Республикой.

Возрастающее внимание к односторонним санкциям в КНР отмечается на фоне конфронтационных тенденций в китайско-американских отношениях и конкуренции за глобальное лидерство [Афонцев С., 2020]. Начиная с 2017 г. в американских стратегических документах Китай стал рассматриваться как стратегический соперник, угрожающий национальной безопасности Соединенных Штатов Америки, а политика, проводимая КНР,

стала характеризоваться как прямо противоречащая американским интересам и ценностям[1]. В программных заявлениях США по политике на китайском направлении отмечается, что надежды на демократизацию Китая и превращение его в страну с рыночной экономикой рухнули и требуется четкое осознание необходимости проведения политики сдерживания. С приходом администрации Дж. Байдена в китайско-американских отношениях не произошло коренных изменений, и правительство США продолжило антикитайский курс, взятый его предшественником — Д. Трампом[2]. Эти процессы сопровождаются введением масштабных антикитайских односторонних санкций и санкционных пакетов со стороны Вашингтона. Текущие тенденции позволяют сделать вывод о маловероятности значимых позитивных изменений в китайско-американских отношениях в долгосрочной перспективе. Односторонние ограничения против КНР в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека также вводятся ЕС[3]. В контексте продолжающейся конфронтации ожидается возрастание числа санкционных эпизодов [Тимофеев И. И., 2020].

Хотя ранее отмечались отдельные случаи введения неформальных санкций со стороны Китая, в текущих условиях КНР значительно активизирует свою санкционную политику. С учетом существенной внешнеполитической мощи и размеров экономики КНР, которая занимает второе место в мире по объемам ВВП, в 2020 г. достигшего 14,7 трлн долл. США[4], китайские санкции могут оказать значительное воздействие на международные процессы и нанести существенный ущерб экономике стран — объектов санкционного воздействия (стран-целей).

Как было заявлено в отчете Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), утвержденном на четвертой сессии ВСНП 13-го созыва, для Пекина возросла важность усиления работы над правовым инструментарием, направленным на противодействие сдерживающим мерам иностранных государств и вмешательству во внутренние дела Китая[5]. Готовность китайских властей к ужесточению внешнеполитического курса и в частности санкционной политики была подтверждена и в выступлении председателя КНР на совещании по случаю 75-й годовщины победы в войне с японскими захватчиками, которое состоялось 3 сентября 2020 г. В своей речи Си Цзиньпин сформулировал «пять принципов несогласия», подчеркивающих, что народ Китая не намерен терпеть чьи-либо попытки расколоть, запугать или сбить китайское общество с пути построения социализма и общего благополучия[6]. Из этого следует, что отныне важнейшим приоритетом китайской политики является борьба против действий, подрывающих перспективы развития Китая, а также легитимность и авторитет Коммунистической партии Китая (КПК). Ожидается, что одним из ключевых аспектов такой борьбы станет развитие правовых механизмов применения санкций.

---

[1] *National Security Strategy of the United States of America / U.S. President, 2017. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.*

[2] *Remarks by President Biden on America's Place in the World / The White House. 04.02.2021. URL: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/.*

[3] *EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world / European Council of the European Union. 22.03.2021. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/.*

[4] *World Development Indicators Database / World Bank. 01.07.2021. URL: https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf.*

[5] *Отчет о работе Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (на кит.* 全国人民代表大会常务委员会工作报告*) // ВСНП (на кит.* 全国人民代表大会*). 14.03.2021. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202103/84244a2f9aa84dc386484166810641e7.shtml.*

[6] *Си Цзиньпин выступил с речью на совещании, посвященном 75-й годовщине победы в войне сопротивления против японских захватчиков (на кит.* 习近平在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年座谈会上发表重要讲话*) / Сайт правительства КНР. 03.09.2020. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/03/content_5540176.htm.*

Российская Федерация в последние годы также подвергается жесткому санкционному давлению со стороны стран Запада и вводит собственные ответные меры. Принимая во внимание тесный характер российско-китайского партнерства и артикулированное лидерами двух стран намерение сообща противостоять западным санкциям[7], для России представляется ценным изучение опыта разработки Китаем механизмов ответа на односторонние ограничительные меры иностранных государств.

Цель настоящей статьи — обзор динамики развития китайской санкционной политики и анализ созданного в 2020–2021 гг. правового инструментария, направленного на противодействие иностранным санкциям.

РАЗВИТИЕ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КНР

Официальная внешняя политика КНР характеризуется акцентом на приверженность нормам международного права и негативным отношением к введению зарубежными государствами односторонних ограничительных мер без решения Совета Безопасности ООН. На протяжении всей современной истории применения односторонних санкций Китай официально выступал против использования данного метода сдерживания, подчеркивая недопустимость экстерриториального применения национального законодательства[8]. Пекин также призывает другие государства противостоять практике введения отдельными странами незаконных односторонних ограничений. В частности, в июне 2019 г. на саммите G20 в Осаке состоялась неформальная встреча лидеров стран БРИКС, в ходе которой председатель КНР Си Цзиньпин призвал страны объединения совершенствовать глобальное управление и противостоять односторонним санкциям[9].

Вместе с тем в своих отношениях с зарубежными партнерами Пекин прибегает к односторонним ограничениям как инструменту экономического и политического давления, причем вслед за ростом экономического и технологического влияния КНР в мире возрастает частота подобных эпизодов [Nephew R., 2019]. Китай использует такие меры в ответ на действия зарубежных государств, по мнению властей, непосредственно нарушающие ключевые интересы китайского народа. К таким актам, как правило, относят предполагаемые угрозы суверенитету и территориальной целостности КНР и вмешательство во внутренние дела Китая, в частности касающееся проблем Гонконга, Тайваня и Синьцзян-Уйгурского автономного района, а также размещение военных баз вблизи государственных границ КНР.

Одной из основных особенностей китайской политики санкций долгое время выступал ее неформальный характер. Вплоть до 2020 г. среди инструментов давления были лишь ограничительные меры, которые вводились точечно без использования специфических юридических процедур и официальной огласки. В арсенале таких «скрытых» санкций можно выделить: приостановку торговых переговоров и выдачи кредитов, отказ от заключения планировавшихся сделок, импортные и экспортные ограничения, прекращение туристических обменов, давление на отдельные компании и бойкот определенных категорий товаров. Введение этих мер опирается на избирательное использование или

---

[7] *Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики к двадцатилетию подписания Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между РФ и КНР. 28.06.2021. URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/hkwONx0FSpUGgXPaRU3xUHRmkRneSXIR.pdf.*

[8] *Например, очередная пресс-конференция официального представителя МИД КНР Хун Лэя от 9 марта 2016 г. (на кит. 2016年3月9日外交部发言人洪磊主持例行记者会) / МИД КНР. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1346415.shtml; очередная пресс-конференция официального представителя МИД КНР Чжао Лицзяня от 22 июня 2021 г. (на кит. 2021年6月22日外交部发言人赵立坚主持例行记者会) / МИД КНР. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1885770.shtml.*

[9] *Си Цзиньпин призвал страны БРИКС противостоять односторонним санкциям / РИА Новости. 29.06.2019. URL: https://ria.ru/20190628/1555996737.html.*

ужесточение общих норм действующего законодательства в различных сферах (таможенное, антимонопольное, фитосанитарное регулирование и др.), а также на полностью неформальные действия, такие как кампании информационно-пропагандистского характера в СМИ. Китайские санкции нередко отличаются своей краткосрочностью и нацеленностью на ту сферу, удар по которой будет наиболее чувствительным для страны — объекта санкций с учетом объемов взаимодействия с Китаем и при этом не нанесет существенного вреда китайской экономике [Тимофеев И. И., 2019]. Как правило, при достижении намеченного результата, экономического или политического, все ограничения снимаются, а сотрудничество возвращается на прежний уровень [Harrel P. et al., 2018].

Так, например, в 2010 г. осужденному «за подстрекательство к подрыву государственной власти» Лю Сяобо была присуждена Нобелевская премия как активному борцу за права человека[10]. Данное событие было расценено Пекином как «сознательное политическое вмешательство во внутренние дела Китая»[11]. Вскоре после этого Китаем был введен запрет на импорт лосося из Норвегии. До введения ограничений доля экспорта норвежского лосося на китайском рынке составляла 92 %, к 2013 г. эта цифра сократилась до 29 %[12]. Однако ввиду того, что доля Китая в норвежском экспорте лосося весьма незначительна — всего 10,4 % по состоянию на 2010 г.[13], китайские санкции не нанесли серьезного удара по рыбной отрасли Норвегии.

Другим показательным примером защиты КНР своих интересов являются неформальные ограничения против Республики Кореи, введенные в 2017 г. Тогда правительство Китая «порекомендовало» туроператорам приостановить продажу групповых туров в Южную Корею. Причиной этого исследователи называют подписанное накануне соглашение Вашингтона и Сеула о размещении американской противоракетной системы THAAD на Корейском полуострове, что, по мнению китайских властей, представляет потенциальную угрозу национальной безопасности [Macfarlane A., 2017]. По данным экспертов, введенное со стороны Пекина ограничение нанесло серьезный ущерб туристической отрасли Южной Кореи: число китайских туристов, прибывших в страну в марте–апреле 2017 г., сократилось на 40 % по сравнению с аналогичным периодом 2016 г.[14] В результате этого Корея потеряла 15,6 млрд долл. США [Harrel P. et al., 2018]. Помимо этого начался активный бойкот южнокорейских товаров, что нанесло ощутимый ущерб ряду крупных компаний, в особенности Lotte Group, убытки которой в марте 2017 г. составили 220 млн долл. США[15]. Данные меры вынудили руководство Республики Кореи пойти на компромисс и взять на себя ряд обязательств: не размещать новые комплексы американской противоракетной системы на своей территории, ограничить использование уже ввезенной системы и не создавать тройственные военные союзы с США и Японией [Кашин В. Б., Тимофеев И. И., 2021, с. 27].

Отдельно стоит отметить непрозрачный характер процедур принятия и применения неформальных ограничительных мер, вводимых Пекином, что в определенной степени

---

[10] *The Nobel Peace Prize for 2010 / The Nobel Prize. 08.10.2010. URL: https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2010/press-release/.*

[11] *Нобелевская премия Лю Сяобо — «политическая награда» Запада (на кит.* 诺贝尔和平奖是西方给刘晓波的政治«犒赏») */ Посольство КНР в Норвегии. 17.10.2010. URL: http://www.chinese-embassy.no/chn/zjsg/sgxw/t761782.htm.*

[12] *Norway sees Liu Xiaobo's Nobel Prize hurt salmon exports to China / Financial Times. 15.08.2013. URL: https://www.ft.com/content/ab456776-05b0-11e3-8ed5-00144feab7de.*

[13] *Kolstad I. Too big to fault? Effects of the 2010 Nobel Peace Prize on Norwegian exports to China and foreign policy / CMI Working Paper. 2016. URL: https://www.cmi.no/publications/5805-too-big-to-fault.*

[14] *China is crushing South Korea's tourism industry / CNN Money. 26.04.2017. URL: https://money.cnn.com/2017/04/26/news/chinese-tourism-south-korea/index.html.*

[15] *Потери Lotte Group от санкций КНР могут составить в первой половине 2017 г. 875 млн долл. / ТАСС. 16.04.2017. URL: https://tass.ru/ekonomika/4186614.*

усложняет анализ санкционной политики Китая. Ряд российских экспертов утверждает, что решения о введении подобных неформальных ограничений принимает Малая руководящая группа по внешней политике ЦК КПК, а их практическая реализация находится в зоне ответственности таможенных органов, органов санитарного контроля и других административных органов [Кашин В. Б. и др., 2020, с. 136].

По мере обострения конфронтации в китайско-американских отношениях, роста экономического давления и нарастающих попыток США проводить политику сдерживания в отношении КНР в политике санкций Пекина наметились новые тенденции. Расширение антикитайских односторонних ограничительных мер побудило Китай перейти к формализации санкций.

В период 2017–2019 гг. США ввели санкции в отношении 118 китайских физических и юридических лиц. Для сравнения: в 2014–2016 гг. американские санкции были наложены лишь на 28 граждан и организаций КНР [Rosenberg E. et al., 2020, с. 12]. В 2020–2021 гг. на фоне попыток обвинить Китай в нарушениях прав человека и распространении пандемии COVID-19 число санкционных эпизодов резко возросло [Кашин В., Тимофеев И., 2021]. К наиболее громким и чувствительным антикитайским санкциям последних лет относят дела против ZTE и Huawei, которые нанесли значительный урон китайскому технологическому сектору. Так, давление на китайскую компанию Huawei началось в мае 2019 г., когда президент США Д. Трамп ввел запрет для американских компаний на поставки комплектующих и технологий для Huawei. Со временем давление только усилилось — в 2020 г. под ограничения Министерства торговли США попал целый ряд дочерних предприятий Huawei, что сильно усложнило ее деятельность.

13 июля 2020 г. состоялась очередная пресс-конференция представителя МИД КНР, на которой было официально объявлено, что китайское правительство приняло решение о введении зеркальных мер в ответ на американские санкции, принятые накануне в отношении четырех китайских чиновников и одной организации из-за ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе[16]. 8 августа 2020 г. официальный представитель МИД КНР заявил о вступлении в силу контрмер в отношении 11 американских официальных лиц. Это стало ответным шагом на санкции против главы Гонконга и десяти других представителей администрации, введенные США за два дня до этого[17]. Однако в обоих случаях не было объявлено ни о конкретных ограничениях, ни о контролирующем органе, который будет нести ответственность за исполнение решения правительства.

После этого Китай приступил к разработке и юридическому закреплению рамочных механизмов противодействия зарубежным ограничениям и введения контрсанкций. Заявленные цели создания правовых инструментов включают обеспечение государственной безопасности Китая и защиту интересов китайских компаний и граждан, в том числе снижение рисков приостановки поставок жизненно необходимой продукции. По мнению китайских экспертов, это послужит сдерживающим механизмом для враждебных сил[18].

Переход к использованию формальных санкций не означает отказа КНР от применения неформальных ограничительных инструментов. Так, в 2020–2021 гг. в ответ на призывы Австралии провести расследование происхождения COVID-19, ограничения

---

[16] *Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on July 13, 2020 / Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 17.07.2020. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1797455.shtml.*

[17] *Zhao Lijian's Regular Press Conference on August 10, 2020 / Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 10.08.2020. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1805288.shtml.*

[18] *Длинная рука китайского правосудия дотянется до США / Независимая газета. 08.06.2021. URL: https://www.ng.ru/world/2021-06-08/6_8168_china.html.*

деятельности Huawei и отказа от ряда сделок в рамках Инициативы пояса и пути[19] Китай существенно ограничил импорт некоторых категорий австралийских товаров и приостановил функционирование двустороннего стратегического экономического диалога[20].

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КНР В ОБЛАСТИ САНКЦИЙ

Отсутствие законодательного регулирования санкций в КНР создавало некоторое неравновесие, поскольку в США действует разветвленная система нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок разработки, принятия и применения ограничительных мер против иностранных государств, в том числе против КНР. Введение пакетов санкций и разработка дополнительных актов стало важным элементом внешней политики США на китайском направлении [Cooper Z., Lorber E., 2016], в то время как китайская сторона могла использовать в качестве ответа только неформальные механизмы. Разработка и формализация инструментов противодействия санкциям в КНР также соответствует общей тенденции ужесточения китайской внешней политики и риторики в публичном поле на фоне нарастания американо-китайской конфронтации. Китай дает сигнал США и международному сообществу в целом о готовности к принятию жестких ответных мер с использованием тех же инструментов, которые принял на вооружение его стратегический соперник.

Кроме того, отсутствие законодательства в области санкций делало китайские компании и отдельных граждан Китая уязвимыми и незащищенными перед дискриминационными мерами Запада, поскольку у юридических и физических лиц, пострадавших от зарубежных санкций, отсутствовали специальные инструменты правовой поддержки и компенсации нанесенного им материального ущерба. Китай мог прибегать к инструментам неформальной и адресной помощи подсанкционным компаниям и гражданам, однако расширение антикитайских ограничительных мер экстерриториального характера ставило вопрос о создании механизмов, предотвращающих соблюдение таких мер третьими лицами и позволяющих получить возмещение убытков от частных субъектов, соблюдающих иностранные санкции.

Намерение КНР развить правовой инструментарий в санкционной области было озвучено в 2019 г. после включения Министерством торговли США китайской телекоммуникационной компании Huawei в свои черные списки[21]. Об официальном начале работы в этом направлении было заявлено в Решении ЦК КПК «О некоторых важных вопросах поддержки и совершенствования системы социализма с китайской спецификой и продвижения модернизации государственной системы и способности управления»[22] в ноябре 2019 г. и в Рекомендациях ЦК КПК и Государственного совета КНР по

---

[19] *Инициатива пояса и пути (ИПП) была выдвинута председателем КНР Си Цзиньпином в 2013 г. Заявленные цели Инициативы состоят в продвижении инфраструктурной связанности, развитии регионального экономического партнерства и укреплении сотрудничества КНР со странами Азии, Европы и других регионов. ИПП включает концепции «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского шелкового пути XXI века» и представляет собой набор совместных двусторонних и многосторонних проектов с китайским участием в таких сферах, как транспортная инфраструктура, инвестиции, финансы, высокие технологии, образование и др. [Киреева А. А., 2018].*

[20] *China «indefinitely» suspends key economic dialogue with Australia / BBC News. 06.05.2021. URL: https://www.bbc.com/news/business-57004797.*

[21] *Пресс-секретарь Министерства коммерции КНР отвечает на вопросы журналистов о введении в Китае перечня ненадежных лиц (на кит.* 商务部新闻发言人就中国将建立“不可靠实体清单”制度答记者问*) / Министерство коммерции КНР. 31.05.2019. URL: http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20190531.shtml.*

[22] *Решение ЦК КПК «О некоторых важных вопросах поддержки и совершенствования системы социализма с китайской спецификой и продвижения модернизации государственной системы и способности управления» (на кит.* 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定*) / Центральное народное правительство. 05.11.2019. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.*

ускоренному совершенствованию социалистической рыночной экономической системы новой эпохи[23] в мае 2020 г.

Первый правовой механизм противодействия иностранным санкциям был создан в сентябре 2020 г. на уровне подзаконного акта. Им стало опубликованное Министерством коммерции КНР Положение «О перечне ненадежных лиц» (Приказ Министерства коммерции КНР № 4 от 19.09.2020)[24], определяющее основные правила введения ограничений на деятельность иностранных лиц и компаний, угрожающих безопасности, суверенитету и интересам КНР, а также применяющих против китайских компаний и граждан Китая любые дискриминационные меры. Примечательно, что как возможные основания включения в Перечень ненадежных лиц также упомянуты нарушение принципов нормальных деловых операций или прерывание нормальных торговых операций с физическими и юридическими лицами китайской юрисдикции.

Согласно ст. 4 данного акта ответственным органом за включение иностранных компаний и отдельных лиц в санкционные списки выступает межведомственная комиссия, сформированная из представителей министерств Государственного совета КНР, точный состав которой не разглашается. Решение о внесении иностранных лиц или организаций в перечень ненадежных принимается после проведения расследования, результаты которого должны быть оглашены публично. Отдельно стоит отметить, что процедура проведения расследования, в том числе сроки и порядок его проведения, основания для прекращения или возобновления приказом не регламентируются. При принятии решения учитывается степень ущерба суверенитету, безопасности и развитию КНР, степень ущерба, нанесенного китайским гражданам и организациям, и степень соблюдения предполагаемым недружественным лицом общепринятых международных торговых правил.

В ст. 10 определяются меры, которые могут быть приняты в отношении лиц или организаций, включенных в перечень ненадежных:

1) ограничение или запрет на ведение импортно-экспортной деятельности, связанной с КНР;

2) ограничение или запрет на осуществление инвестиционной деятельности на территории КНР;

3) ограничение на въезд на территорию КНР;

4) ограничение или аннулирование разрешения на работу, проживание или пребывание на территории КНР;

5) наложение штрафа;

6) другие необходимые меры.

Предусмотренные Положением санкции носили индивидуальный характер, однако наличие в инструментарии экономических мер позволило бы Пекину вводить чувствительные для иностранных государств ограничения посредством внесения в Перечень крупных компаний, работающих на китайском рынке.

Даже в условиях формализации санкционного инструментария механизм правоприменения, в том числе порядок контроля над соблюдением ограничений импортно-экспортной и инвестиционной деятельности, остается непрозрачным. Вместе с тем Положение в ст. 12 предусматривает возможность получения в случае необходимости специального разрешения на экспортно-импортные операции с подсанкционными лицами.

---

[23] *Рекомендации ЦК КПК и Государственного совета КНР по ускоренному совершенствованию социалистической рыночной экономической системы новой эпохи (на кит.* 中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见*) / Центральное народное правительство. 18.05.2020. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm.*

[24] *Приказ Министерства коммерции КНР о Положении «О перечне ненадежных лиц» № 4 (на кит.* 商务部令2020年第4号 不可靠实体清单规定*) / Министерство коммерции КНР. 19.09.2020. URL: http://www.mofcom.gov.cn/article/b/fwzl/202009/20200903002593.shtml.*

Представляется, что данная норма позволит минимизировать ущерб для китайской экономики при распространении санкций на значимые иностранные компании.

По состоянию на июнь 2021 г. Перечень ненадежных лиц не опубликован. После его формализации Пекин продолжил введение односторонних мер против иностранных граждан и организаций (см. табл. 1). Информация о мерах обнародуется Министерством иностранных дел КНР[25] без формального указания на их включение в Перечень и в целом юридические процедуры принятия этих санкций.

Таблица 1

Официальные санкции КНР, введенные после принятия Положения «О перечне ненадежных лиц» / China's official sanctions adopted after the enactment of the Unreliable Entity List

Дата	Причина для введения санкций	Физические и юридические лица, подпавшие под санкции	Принятые меры
26.10.2020	22 октября 2020 г. США одобрили новую поставку партии вооружения на Тайвань на сумму 1,8 млрд долл.	Lockheed Martin, Boeing Defense, Space & Security (BDS), Raytheon; физические лица, непосредственно участвовавшие в сделке (имена не разглашаются)	Не разглашаются
10.12.2020	8 декабря 2020 г. США объявили о включении 14 руководителей Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей КНР в список санкционных мер по Гонконгу	Должностные лица из числа представителей исполнительной власти США: члены Конгресса США, сотрудники неправительственных организаций США; ближайшие родственники лиц, перечисленных выше (имена не разглашаются)	Отменен безвизовый режим для временных визитов в специальные административные районы Гонконг и Макао для граждан США — владельцев дипломатических паспортов
20.01.2021	Вмешательство во внутренние дела Китая	Майк Помпео, Питер Наварро, Роберт О'Брайен, Дэвид Стилуэлл, Джон Болтон, Стивен Бэннон, Мэтью Поттинджер, Алекс Азар II, Кейт Крач, Келли Крафт, 10 других лиц из администрации Д. Трампа (их имена не разглашаются); ближайшие родственники лиц, перечисленных выше	Запрет на въезд на территорию КНР (включая специальные административные районы Гонконг и Макао). Запрет на ведение бизнеса с китайскими компаниями и гражданами КНР
22.03.2021	22 марта 2021 г. ЕС ввел санкции в отношении четырех физических лиц и одной юридической компании КНР из-за ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе	Сьерд Вимер Сьердсма, Самюэль Коголати, Довиле Шакалене, Бьорн Ерден, Адриан Ценц, Комитет по политике и безопасности Совета ЕС, Комитет по правам человека Европарламента, Берлинский институт Меркатора по изучению Китая, Альянс демократических фондов Дании; ближайшие родственники лиц, перечисленных выше	Запрет на въезд на территорию КНР (включая специальные административные районы Гонконг и Макао). Запрет на ведение бизнеса с китайскими компаниями и гражданами КНР

[25] *Очередная пресс-конференция официального представителя МИД КНР Чжао Лицзяня от 26.10.2020 (на кит. 2020年10月26日外交部发言人赵立坚主持例行记者会) / МИД КНР. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/zcjd/t1826627.shtml; очередная пресс-конференция официального представителя МИД КНР Чжао Лицзяня от 10.12.2020 (на кит. 2020年12月10日外交部发言人赵立坚主持例行记者会) / МИД КНР. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1823326.shtml; пресс-секретарь МИД КНР сообщил о введении Китаем санкций в отношении физических и юридических лиц ЕС (на кит.* 外交部发言人宣布中方对欧盟有关机构和人员实施制裁*) / Министерство иностранных дел КНР. 22.03.2020. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1863102.shtml; пресс-секретарь МИД КНР сообщил о введении Китаем санкций в отношении физических и юридических лиц Великобритании (на кит.* 外交部发言人宣布中方对英国有关机构和人员实施制裁*) / Министерство иностранных дел КНР. 26.03.2020. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1864363.shtml; пресс-секретарь МИД КНР сообщил о введении Китаем санкций в отношении физических и юридических лиц США и Канады (на кит.* 外交部发言人宣布对美国、加拿大有关人员和实体实施制裁*) / Министерство иностранных дел КНР. 27.03.2020. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1864786.shtml.*

Дата	Причина для введения санкций	Физические и юридические лица, подпавшие под санкции	Принятые меры
26.03. 2021	22 марта 2021 г. Великобритания ввела санкции в отношении четырех физических лиц и одной юридической компании КНР из-за ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе	Том Тугендхат, Иэн Дункан Смит, Нил О'Брайен, Дэвид Альтон, Тим Лоутон, Нусрат Гани, Хелена Кеннеди, Джеффри Найс, Джоан Никола Смит Финли, Chinese Research Group, Комиссия по правам человека Консервативной партии Великобритании, Уйгурский трибунал, Essex Court Chambers; ближайшие родственники лиц, перечисленных выше	Запрет на въезд на территорию КНР (в т. ч. Гонконг и Макао). Запрет на ведение бизнеса с китайскими компаниями и гражданами КНР. Замораживание движимого, недвижимого и другого имущества, находящегося на территории КНР. Китай оставляет за собой право на принятие дополнительных мер
27.03. 2021	22 марта 2021 г. США ввели санкции в отношении двух граждан Китая из-за ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, а власти Канады в тот же день ввели санкции в отношении четырех граждан КНР и одной организации по той же причине, что и американские власти	Гейл Манчин, Тони Перкинс, Майкл Чонг, Подкомитет по международным правам человека Постоянного комитета по иностранным делам и международному развитию палаты общин Канады	Запрет на въезд на территорию КНР (включая специальные административные районы Гонконг и Макао). Запрет на ведение бизнеса с китайскими компаниями и гражданами КНР

Источник: составлено авторами на основе данных, опубликованных Министерством иностранных дел КНР / Source: Compiled by the authors based on data published by the Ministry of Foreign Affairs the People's Republic of China.

Из приведенных выше данных можно сделать вывод, что с учреждением в КНР механизма правового регулирования характер китайских санкций не претерпел серьезных изменений — Китай продолжил позиционировать санкции лишь как вынужденную контрмеру, которая может быть применена в случае нарушения коренных национальных интересов китайского народа. Официально опубликованные ограничительные меры носят точечный и символический характер, не предполагая нанесения существенного ущерба экономическим связям между КНР и странами-целями.

Ввиду отсутствия в Положении механизма правовой защиты китайских граждан законодательство КНР в этой области требовало дополнительной разработки. 9 января 2021 г., после информации о готовящихся новых торговых и инвестиционных ограничениях со стороны США[26], Министерство коммерции КНР приняло Правила противодействия необоснованному экстерриториальному применению иностранного законодательства и иных мер[27], направленные на блокирование экстерриториальных санкций и иных мер иностранных государств, негативно влияющих на китайскую экономику. Правила во многом схожи с Блокирующим статутом ЕС, разработанным в тех же целях[28].

---

[26] *Swan J., Allen-Ebrahimian B. Scoop: Trump plans last-minute China crackdown / Axios. 05.11.2020. URL: https://www.axios.com/trump-plans-last-minute-china-crackdown-fbac3d03-5901-4abd-822f-2a8956a666ad.html.*

[27] *Правила по противодействию необоснованному экстерриториальному применению иностранного законодательства и иных мер (Приказ Министерства коммерции № 1 от 2021 г.) (на кит.* 商务部令2021年第1号 阻断外国法律与措施不当域外适用办法*) / Министерство коммерции КНР. 09.01.2021. URL: http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/202101/20210103029710.shtml.*

[28] *Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 / EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01996R2271-20180807. Регламент был принят Европейским союзом в 1996 г. в целях предупреждения нанесения ущерба европейским компаниям в связи с экстерриториальными санкциями третьих стран. Среди его инструментов — запреты следовать иностранным нормативным актам и судебным решениям по введению односторонних ограничений и механизмы возмещения ущерба от их соблюдения третьими лицами. Цели Регламента, по оценкам экспертов, включают не только защиту европейских лиц, но и публичное осуждение необоснованных санкционных режимов на политическом уровне [Потемкина О., 2018].*

Нормативно-правовой акт предусматривает создание межведомственной комиссии, которая под руководством Министерства коммерции КНР будет выдавать «запретительные приказы» об освобождении от соблюдения экстерриториально применяемого иностранного законодательства в случае, если оно:

1) нарушает международное право и основные принципы международных отношений;

2) может оказать влияние на национальный суверенитет, безопасность и интересы Китая в области развития;

3) может оказать влияние на законные права и интересы китайских граждан, юридических лиц и других организаций.

К китайским гражданам и компаниям, нарушающим «запретительные приказы», могут быть применены такие санкции, как предупреждение, предписание о корректировке поведения в течение определенного срока и штраф. При этом в ст. 8 предусмотрена возможность для китайских физических и юридических лиц получить освобождение от соблюдения «запретительного приказа».

Правила также создали механизм правовой защиты: физические и юридические лица, пострадавшие от экстерриториального применения иностранного законодательства, на которое наложен «запретительный приказ», в том числе в случае соблюдения данных мер их контрагентами или принятия на их основе судебных и иных решений, могут обратиться в народные суды Китая для получения компенсации. Таким образом, если в производстве совместного продукта задействованы две компании, одна из которых соблюдает наложенные иностранным государством санкции, тем самым нанося ущерб китайской компании, эта компания вправе подать иск в суд с требованием возместить убытки. Кроме того, согласно ст. 11 акта в случае, если китайское юридическое или физическое лицо не соблюдает меры иностранного государства в соответствии с «запретительным приказом» и несет вследствие этого существенные убытки, государственные органы могут оказать данному субъекту таргетированную поддержку.

По мнению авторов, важной целью Правил является минимизация негативных эффектов от соблюдения иностранными и даже китайскими гражданами и организациями санкций США под угрозой вторичных санкций. Правовой механизм, посредством которого Пекин надеется защитить интересы физических и юридических лиц в китайской юрисдикции, носит достаточно гибкий характер, предусматривая предупреждение подпадания китайских лиц под американские вторичные санкции и создавая возможности для компенсации ущерба от действия самих «запретительных приказов».

Ожидается, что данным механизмом правовой защиты смогут воспользоваться компании, пострадавшие от ограничений США в отношении китайского производителя полупроводников SMIC[29]. По состоянию на июнь 2021 г. практика применения данного нормативно-правового акта недоступна в открытых источниках.

Разработка нормативно-правового регулирования в области противодействия зарубежным ограничениям продолжилась уже на уровне законодательства. В апреле 2021 г. на 28-м заседании Постоянного комитета 13-го созыва Всекитайского собрания народных представителей КНР в первом чтении был рассмотрен законопроект о противодействии иностранным санкциям. Законопроект был признан целесообразным и своевременным, но отправлен на доработку[30]. 10 июня 2021 г. в ходе 29-й сессии ПК ВСНП закон был принят и обнародован.

---

[29] *Вайвадс Я. Щит и меч из Европы, или как Китай блокирует санкции США / Asia Business Blog. URL: https://asiabblog.com/2021/02/shhit-i-mech-iz-evropy-ili-kak-kitaj-blokiruet-sanktsii-ssha/.*

[30] *Пресс-конференция официального представителя МИД КНР Чжао Лицзяня от 8 июня 2021 г. (на кит. 2021年6月8日外交部发言人赵立坚主持例行记者会) / МИД КНР. 22.06.2021. URL: https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1882167.shtml.*

Закон КНР о противодействии иностранным санкциям[31] наделил Государственный совет КНР и его органы правом принятия решений о включении в контрсанкционные списки отдельных лиц и организаций, прямо или косвенно принимающих участие в разработке, принятии и применении дискриминационных мер против Китая в нарушение международного права и основных норм международных отношений, а также осуществляющих вмешательство во внутренние дела и угрожающих суверенитету, безопасности и интересам Китая.

Помимо вышеперечисленных лиц и организаций соответствующие органы Государственного совета КНР теперь могут принимать решения о наложении мер на следующие категории лиц:

1) супруги и ближайшие родственники лиц, включенных в список контрмер;

2) высшие должностные лица организаций, включенных в список контрмер, либо фактически контролирующие их лица;

3) организации, чьи высшие должностные лица попали в список контрмер;

4) лица, участвовавшие в создании или непосредственной деятельности организаций, включенных в список контрмер, а также контролирующие их.

Закон определяет контрмеры, которые Госсовет КНР и его органы могут применять в отношении лиц и организаций, подпадающих под данные критерии:

1) отказ в выдаче визы, отказ во въезде, аннулирование визы или депортация;

2) арест, конфискация или замораживание движимого, недвижимого и другого имущества, находящегося на территории КНР;

3) запрет или ограничение сделок, сотрудничества и осуществления иных видов деятельности с организациями и частными лицами КНР;

4) другие необходимые меры.

В Законе также прописано, что право на приостановку, изменение или отмену контрмер остается за соответствующими органами Госсовета КНР. Официальное опубликование списка контрсанкций и обнародование вносимых в него изменений осуществляется Министерством иностранных дел КНР. Обязательство соблюдать контрсанкции возлагается на китайских граждан и организации.

Стоит отдельно отметить, что Закон также содержит направленные на защиту интересов китайских граждан и организаций нормы, схожие с положениями Правил Министерства коммерции. Так, ст. 12 предписывает, что, если организации и физические лица нарушают законные права и интересы китайских граждан или организаций, китайские граждане и организации могут инициировать судебный процесс в народных судах с требованиями о прекращении соответствующих действий и возмещении ущерба.

Таким образом, Закон во многом обобщает нормы двух принятых ранее подзаконных актов и частично детализирует особенности правоприменения, хотя и не содержит подробной регламентации контрольных процедур. Важно подчеркнуть размытый характер формулировок данного закона, который позволяет включать в сферу его действия широкий круг лиц и организаций и принимать неограниченный спектр мер — как символического характера, так и чувствительных для экономики стран — объектов санкций и мировой экономики в целом.

Анализ формальных односторонних мер, введенных Китаем к моменту принятия данного закона, свидетельствует об осторожном применении Пекином данного инструмента на официальном уровне. Представляется, что с учетом значительной взаимозависимости экономик Китая и стран Запада в ближайшей перспективе КНР продолжит вводить ограниченные формальные контрсанкции, преимущественно символического и строго

---

[31] *Закон КНР о противодействии иностранным санкциям (на кит.* 中华人民共和国反外国制裁法*) / ВСНП. 10.06.2021. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/d4a714d5813c4ad2ac54a5f0f78a5270.shtml.*

таргетированного характера, чтобы предупредить негативное воздействие на собственную экономику в условиях глобальной рецессии. При этом узкие формальные меры по-прежнему могут сочетаться с активным использованием инструментария неофициальных ограничений.

В случае дальнейшей эскалации конфронтации Китая с Западом в действующих правовых рамках могут быть введены более жесткие меры, затрагивающие крупные иностранные предприятия, запрет на деятельность которых на китайском рынке будет чувствительным для страны, против которой введены санкции. Возможное введение ограничений секторального характера на официальном уровне потребует выработки уже нового регулирования [Bush N., Xu R., 2021; Bush N. et al., 2021].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экономические санкции прочно вошли во внешнеполитический инструментарий Китая. В течение длительного времени Пекин предпочитал использовать широкий спектр непрозрачных неформальных ограничений, однако нарастание давления со стороны Запада, в ходе которого Китай становится объектом многочисленных санкций США и их союзников, побудило КНР перейти к созданию комплексного механизма противодействия иностранным ограничительным мерам на уровне законодательства. Этот механизм состоит из двух компонентов: контрмеры и средства компенсации негативного воздействия зарубежных санкций. В то же время Пекин не отказывается и от неофициального использования средств экономического давления.

Формулировки действующего Закона КНР о противодействии иностранным санкциям позволяют вводить широкий спектр контрсанкций против обширного круга лиц, однако возможные ограничения пока могут носить только индивидуальный характер. Процедуры правоприменения, в том числе механизмы имплементации мер и контроля над их соблюдением, по-прежнему остаются непрозрачными.

На текущем этапе формальные контрсанкции вводятся исключительно в ответ на недружественные действия иностранных государств и носят точечный характер, не затрагивая торговые и финансовые связи с Западом. Они, однако, могут сочетаться с более гибкими неформальными механизмами, эффективность которых обусловлена масштабами китайского рынка. Рост напряженности в американо-китайских отношениях может привести к эскалации «санкционной войны» и побудить Пекин перейти к введению более жестких контрсанкций — против транснациональных корпораций, получающих существенную долю прибыли на китайском рынке, — а также к крупным судебным процессам по возмещению ущерба от экстерриториального применения санкций. Сохраняющаяся экономическая взаимозависимость Китая и Запада обусловливает осторожность сторон во введении масштабных ограничений. Вероятность дальнейшего развития правового инструментария и перехода к масштабным, в том числе секторальным санкциям, будет связана с возможным раскручиванием текущего тренда на экономическое «расцепление» и с ростом автономности стратегически важных отраслей китайской экономики.

Список источников

Афонцев С. Воздействие американо-китайского «расцепления» на мировую экономику и риски для России / Российский совет по международным делам, 2020. URL: https://russiancouncil.ru/activity/policybriefs/vozdeystvie-amerikano-kitayskogo-rastsepleniya-na-mirovuyu-ekonomiku-i-riski-dlya-rossii/.

Кашин В., Пятачкова А., Крашенинникова Л. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика // Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 2. С. 123–138.

Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? / Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2021. URL: https://ru.valdaiclub.com/files/37874/.

Киреева А. А. «Инициатива пояса и пути»: содержание, цели, значение // Сравнительная политика. 2018. Т. 9. № 3. С. 61–74.

Потемкина О. Блокирующий статут как инструмент суверенной торговой политики ЕС. Аналитическая записка № 50 / Институт Европы РАН, 2018. URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an146.pdf.

Тимофеев И. Администрация США против КНР / Международный дискуссионный клуб «Валдай», 25.06.2020. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/administratsiya-ssha-protiv-knr/.

Тимофеев И. Азия под огнем санкций США / Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2019. URL: https://ru.valdaiclub.com/files/30669/.

Bush N., Tao P., Xu R. et al. China's Blocking Rules: New trade-compliance dilemmas for third-country / DLA Piper. January 25, 2021. URL: https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2021/01/chinas-blocking-rules-new-trade-compliance-dilemmas-for-third-country-companies/.

Bush N., Xu R. China's Expanding Economic Sanctions Regime / DLA Piper. March 31, 2021. URL: https://www.dlapiper.com/en/global/insights/publications/2021/03/chinas-expanding-economic-sanctions-regime/.

Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon: Using Statecraft to Shape Chinese Behavior / Lawfare. March 13, 2016. URL: https://www.lawfareblog.com/sanctioning-dragon-using-statecraft-shape-chinese-behavior.

Harrell P., Rosenberg E., Saravalle E. China's Use of Coercive Economic Measures / Center for New American Security Report, 2018. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-use-of-coercive-economic-measures.

Macfarlane A. China is Crushing South Korea's Tourism Industry / CNN Money. April 26, 2017. URL: https://money.cnn.com/2017/04/26/news/chinese-tourism-south-korea/index.html.

Nephew R. China and Economic Sanctions: Where Does Washington Have Leverage? / Global China, 2019. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_economic_sanctions_nephew.pdf.

Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship / Center for New American Security Report, 2020. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition.

References

Afontsev S. (2020). Impact of the US-China Decoupling on the Global Economy and Risks for Russia. Russian International Affairs Council (In Russ.). Available at: https://russiancouncil.ru/activity/policybriefs/vozdeystvie-amerikano-kitayskogo-rastsepleniya-na-mirovuyu-ekonomiku-i-riski-dlya-rossii/.

Bush N., Tao P., Xu R. et al. (2021). China's Blocking Rules: New trade-compliance dilemmas for third-country. DLA Piper, January 25. Available at: https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2021/01/chinas-blocking-rules-new-trade-compliance-dilemmas-for-third-country-companies/.

Bush N., Xu R. (2021). China's Expanding Economic Sanctions Regime. DLA Piper, March 31. Available at: https://www.dlapiper.com/en/global/insights/publications/2021/03/chinas-expanding-economic-sanctions-regime/.

Cooper Z., Lorber E. (2016). Sanctioning the Dragon: Using Statecraft to Shape Chinese Behavior. Lawfare, March 13. Available at: https://www.lawfareblog.com/sanctioning-dragon-using-statecraft-shape-chinese-behavior.

Harrell P., Rosenberg E., Saravalle E. (2018). China's Use of Coercive Economic Measures. Center for New American Security Report. Available at: https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-use-of-coercive-economic-measures.

Kashin V., Pyatachkova A., Krasheninnikova L. (2020). Chinese Economic Sanctions Policy: Theory and Practice. *Sravnitel'naya politika — Comparative Politics Russia*, vol. 11, no. 2, pp. 123–138 (In Russ.).

Kashin V., Timofeev I. (2021). US-China Relations: Moving Towards a New Cold War? Foundation for the Development and Support of Valdai Discussion Club (In Russ.). Available at: https://ru.valdaiclub.com/files/37874/.

Kireeva A. (2018). Belt and Road Initiative: Overview, Objectives and Implications. *Sravnitel'naya politika — Comparative Politics Russia*, vol. 9, no. 3, pp. 61–74 (In Russ.).

Macfarlane A. (2017). China is Crushing South Korea's Tourism Industry. CNN Money, April 26. Available at: https://money.cnn.com/2017/04/26/news/chinese-tourism-south-korea/index.html.

Nephew R. (2019). China and Economic Sanctions: Where Does Washington Have Leverage? Global China. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_economic_sanctions_nephew.pdf.

Potemkina O. (2018). EU Blocking Statute as an Instrument of its Sovereign Trade Policy. Institute of Europe of the Russian Academy of Science (In Russ.). Available at: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an146.pdf.

Rosenberg E., Harrell P., Feng A. (2020). A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship. Center for New American Security Report. Available at: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition.

Timofeev I. (2020). US Administration versus China. Valdai Discussion Club (In Russ.). Available at: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/administratsiya-ssha-protiv-knr/.

Timofeev I. (2019). Asia Under the Fire of US Sanctions. Foundation for the Development and Support of Valdai Discussion Club (In Russ.). Available at: https://ru.valdaiclub.com/files/30669/.

Информация об авторах

Полина Вячеславовна Бакулина*, программный координатор Российского совета по международным делам, г. Москва*
Ксения Алексеевна Кузьмина*, заместитель программного директора Российского совета по международным делам, г. Москва*

Information about the authors

Polina V. Bakulina*, Program Coordinator, Russian International Affairs Council, Moscow*
Ksenia A. Kuzmina*, Deputy Director of Programs, Russian International Affairs Council, Moscow*

Статья поступила в редакцию 02.07.2021
Одобрена после рецензирования 22.07.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted July 2, 2021
Approved after reviewing July 22, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51

CC BY

Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора

Юлия Сергеевна Тимофеева
E-mail: ytimofeeva@russiancouncil.ru, ORCID: 0000-0003-3341-064X
Российский совет по международным делам, Москва 119049, Российская Федерация

Аннотация
Односторонние ограничительные меры активно применяются Соединенными Штатами Америки в отношении зарубежных государств. Ввиду роста использования финансовых санкций и применения американскими регуляторами вторичных санкций увеличиваются санкционные риски для коммерческих компаний. В особенно уязвимом положении оказываются банки. В частности, они лидируют по числу случаев попадания под штрафные меры за нарушение режимов американских санкций, а также по суммам штрафных выплат.
Данное исследование представляет собой попытку определить основные причины попадания компаний финансового сектора под ограничительные меры США, выявить особенности отношений банков с регуляторами США в процессе расследований, а также оценить потенциал применения санкций США на данном направлении в будущем. Работа базируется на анализе 54 случаев применения штрафных принудительных мер Министерства финансов США в отношении банков, а также случаев секторальных и блокирующих санкций в отношении финансовых институтов. Проведенный анализ показывает, что в число причин уязвимости банков входят их функциональные связи с правительством страны-мишени, а также структурные особенности компаний финансового сектора. Показательна склонность банков к принятию требований США под угрозой принудительных мер, что может указывать на результативность американских санкций в деле принуждения бизнеса к исполнению санкционного законодательства США.

Ключевые слова: *санкции США, вторичные санкции, банки, санкционные риски, комплаенс*

JEL: *F51*

Для цитирования: *Тимофеева Ю. С. Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 39–51. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51.*

© Тимофеева Ю. С., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51

US Sanctions Against Financial Companies: Key Features

Yulia S. Timofeeva
Russian International Affairs Council, Moscow 119049, Russian Federation
ytimofeeva@russiancouncil.ru, https://orcid.org/0000-0003-3341-064X

Abstract
Sanctions constitute one of the most demanded instruments of the U.S. foreign policy agencies in affecting foreign adversaries. The use of sanctions is also a challenge for commercial companies, given the growing use of financial sanctions and enforcement measures by the U.S. government. Banks have been increasingly vulnerable to these risks; they are among the most frequent targets of restrictive and enforcement measures by the U.S. and tend to pay much more in comparison with other sectors in terms of financial penalties.
This study is based on the analysis of 54 cases of US financial penalties against banks as well as individual cases of US sectoral and blocking sanctions. The article aims at understanding the reasons why this type of financial organizations is vulnerable to US sanctions, the key features of US sanctions against them, and possible application of US sanctions in this direction in the future. The results of the study demonstrate that the heightened sanctions risks that banks face are attributed to their functional connections with the governments under sanctions, the nature of banking business and some intraorganizational factors. Moreover, the inclination of financial companies pressured by sanctions to accept requirements of the U.S. indicates the effectiveness of application of sanctions against commercial ventures.

Keywords: *sanctions, secondary sanctions, banks, sanctions risk, sanctions compliance*

JEL: *F51*

For citation: *Timofeeva Yu.S. US Sanctions Against Financial Companies: Key Features. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 39–51 (In Russ.).*
https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51.

© Timofeeva Yu.S., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Санкции представляют собой экономические и политические ограничительные меры, направленные на изменение политического курса зарубежных государств. США инициируют санкции чаще других государств и международных организаций [Hufbauer G. et al., 2009, p. 3–5, 17]. Использование данного инструмента во внешнеполитических целях обеспечивается ролью американского доллара в глобальной экономике. Высокая доля доллара США в международных расчетах обусловливает прозрачность этих транзакций для США и значительно увеличивает возможности Вашингтона выявлять нарушения режимов санкций внутри собственных границ и за их пределами, тем самым сводя к минимуму вероятность обхода американских режимов ограничительных мер. В таких условиях коммерческие организации, в частности ориентированные на международную деятельность, сталкиваются с высоким санкционным риском, так как количество режимов санкций США и их фигурантов растет. Более того, национальные правительства пока не способны предоставить своему коммерческому сектору гарантии реальной защиты от санкций США, что предопределяет различие подходов государства и бизнеса к санкциям: бизнес-структуры склонны к выполнению требований американских регуляторов и присоединению к их ограничительным мерам, в то время как правительства могут сопротивляться воздействию ограничительных мер и отвергать требования инициаторов санкций [Timofeev I., 2019].

Наряду с совершенствованием механизма контроля и мониторинга за соблюдением режимов санкций США происходит трансформация самих ограничительных мер Соединенных Штатов, характерной чертой которой является рост случаев применения таргетированных финансовых санкций [Likhacheva A., 2019, p. 115; Drezner D., 2015] при сохранении высокой роли ограничительных мер в области торговли. Объектом санкций зачастую становятся отдельные организации и физические лица, а не государства в целом.

Поэтому коммерческие компании наряду с правительствами стран-мишеней сталкиваются с необходимостью следить за характером изменений в санкционном механизме США и искать способы адаптации к рискам санкций.

Все более широкое использование финансовых ограничительных мер и активное применение инструмента вторичных санкций во многом предопределяют уязвимость банков перед американскими санкциями, так как они предоставляют финансовые услуги и, как следствие, занимают центральную, связующую роль в глобальной экономике. Именно банки лидируют по числу случаев попадания под штрафные меры американского Министерства финансов (54 из 215 случаев за 2009–2020 гг.) [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 81] и по размерам штрафов [Timofeev I., 2019, p. 95], которые они соглашаются выплатить регулятору для завершения административного преследования в случае нарушения американских режимов санкций. Подверженность финансовых компаний рискам обусловлена, в частности, многочисленностью проводимых ими операций и клиентов, среди которых могут быть лица из санкционных списков США. Но проблема использования санкций против банков не ограничивается разрушительным эффектом для частного бизнеса. Санкции США в отношении финансового сектора ввиду его системообразующего характера несут угрозу для всей экономики государства, в котором санкционированные организации зарегистрированы. Это обосновывает актуальность изучения применения Соединенными Штатами санкций в отношении банковского сектора.

Таким образом, цель исследования — определить основные причины массового попадания банков под санкции США, выявить особенности санкций США против них, а также оценить потенциал применения санкций США на данном направлении.

Степень изученности проблематики санкций зависит от предметной направленности. Изучению эффективности санкций и их последствий посвящены работы ряда исследователей: [Hufbauer G. et al., 2009; Bapat N., 2013; Brzoska M., 2015; Drezner D., 2015; Grauvogel J., von Soest C., 2014; Pape R., 1997] и др. Санкции против России рассматриваются в работах [Ashford E., 2016; Ahn D., Ludema R., 2020; Gilligan E., 2016; Darsey J., Stulberg A., 2019] и др.

В России интерес к санкционной тематике был стимулирован событиями на Украине 2014 г. и принятием антироссийских ограничительных мер США, ЕС и рядом других государств. Различные аспекты санкций активно изучают: [Тимофеев И. Н., 2018; Афонцев С., 2015; Ананьев Б. И., 2019; Бартенев В. И., 2018; Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., 2016; Гландин С. В., 2016; Likhacheva A., 2019] и др.

Проблематика влияния политики санкций на бизнес-структуры, в частности на компании банковского сектора, остается изученной в меньшей степени. Исследования в области экономики и юриспруденции, а также изучение кейсов санкций против конкретных банков отчасти восполняют этот пробел. Речь идет о работах Рестрепо-Амарилеса и Винклера [Restrepo-Amariles D., Winkler M., 2018], Хундта и Хорша [Hundt S., Horsch A., 2018], Кьяццы и его коллег [Caiazza S. et al., 2018], Скотта [Scott B., 2019], Ли [Lee J., 2011], Хардуина [Hardouin P., 2017]. И. Н. Тимофеев исследовал применение вторичных санкций США [Timofeev I., 2019], в том числе против финансовых организаций [Тимофеев И. Н., 2020а].

Таким образом, обширный массив исследовательских работ посвящен вопросам эффективности санкций и опыту их применения в отношении государств. В то же время сохраняется пробел в изученности влияния санкций США на коммерческие организации и особенностей их применения ввиду относительно малого числа исследований. Данное исследование способствует восполнению существующего пробела.

Понятийная основа данной исследовательской работы представлена рядом терминов, связанных прежде всего с классификацией санкций. По причинам их введения выделяют первичные и вторичные санкции. Первичные санкции используются непосредственно

против лиц, санкционирование которых предусмотрено нормативно-правовой базой США по санкциям (законами конгресса США и исполнительными указами президента) [Тимофеев И. Н., 2018, с. 29, 31–33, 36]. Вторичные санкции применяются против физических и юридических лиц за нарушение ими уже существующих режимов санкций, т. е. за взаимодействие с лицами, которые находятся под санкциями[1].

По способу воздействия на объект санкций различают такие основные виды, как блокирующие и секторальные санкции. Блокировка, вводимая путем внесения лица в SDN-список[2], подразумевает заморозку активов объекта санкций, лишение его доступа к американской финансовой системе, визовые ограничения и запрет на транзакции с ним или в его интересах для третьих лиц. Секторальные санкции — это точечные, не всеобъемлющие, ограничения на конкретные операции с компаниями стратегически значимых секторов экономики санкционируемого государства, попавшими в SSI-список[3]. Помимо SDN- и SSI-списков существуют также санкционные списки — CAPTA, запрещающий открытие или ведение корреспондентского счета или сквозного счета в США[4], и NS-MBS (Non-SDN Menu-Based), для фигурантов которого установлены конкретные ограничения[5].

Кроме того, отдельно можно выделить штрафные санкции — вид принудительных мер, принимаемых в ответ на нарушение уже существующего режима санкций. Штрафные меры предполагают, что объект санкций для урегулирования допущенных нарушений существующих режимов берет на себя обязательства по выплате штрафа, назначенного ведомством США.

ДИЗАЙН ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследовательской работе проведен анализ первичных и вторичных санкций США против компаний финансового сектора за период 2009–2020 гг. В частности, изучены 54 случая принудительных мер Министерства финансов США в отношении банков на основе базы данных Российского совета по международным делам — Quantitative Enforcement Database (OQED)[6], в которой отражена и закодирована информация о соглашениях, касающихся штрафов, между Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов США и компаниями. Результаты исследования на основе базы данных OQED Российского совета по международным делам были впервые опубликованы Тимофеевым [Timofeev I., 2019]. Кроме того, проанализированы секторальные санкции США, действующие против российских банков, а также кейсы американских блокирующих санкций против иранских и российских банков.

Исследование проведено в рамках институционального подхода, подразумевающего изучение нормативно-правовой основы применения санкций США, а также формальных процедур, регламентирующих деятельность американских регуляторов по контролю

---

[1] *Яникеева И. Санкции и мировая энергетика: что сильнее? / Международная жизнь. 29.06.2019. URL: https://interaffairs.ru/news/show/22763.*

[2] *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists.*

[3] *Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list.*

[4] *CAPTA List / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/list-of-foreign-financial-institutions-subject-to-correspondent-account-or-payable-through-account-sanctions-capta-list.*

[5] *Non-SDN Menu-Based Sanctions List (NS-MBS List) / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list-non-sdn-lists/non-sdn-menu-based-sanctions-list-ns-mbs-list.*

[6] *По вопросам, связанным с базой данных РСМД OQED, обращаться к автору (ytimofeeva@russiancouncil.ru).*

за соблюдением ограничительных мер и принуждением к нему (инфорсменту). Особую важность представляет анализ Инструкции по санкционному инфорсменту Министерства финансов США (2009)[7], определяющей ряд параметров, влияющих на сумму штрафа, который предъявляется банкам в качестве особого вида принудительных мер в случае нарушения режимов санкций США. Кроме того, были проанализированы: исполнительный указ № 13662[8], принятые в рамках него директивы[9], иные указы по санкциям в отношении России, отдельные исполнительные указы по блокирующим санкциям[10], отчеты Счетной палаты США[11] и другие нормативно-правовые и информационные документы органов власти США.

ШТРАФНЫЕ САНКЦИИ США ПРОТИВ БАНКОВ: ОСОБЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Штрафы — одна из часто применяемых мер инфорсмента в отношении банков. Как правило, они используются против компании, которая провела транзакции с участием или в интересах лица из SDN-списка в нарушение существующих режимов санкций США. Согласие такой организации на выплату штрафа Министерству финансов США рассматривается как условие урегулирования допущенных нарушений и, по сути, снимает претензии американских регуляторов к ней.

В период с 2009 по 2020 г. 25,2 % случаев штрафных санкций США и 93,2 % суммы штрафов приходятся на банки. В 2009–2020 гг. финансовые компании выплатили 5,271 млрд долл. из 5,656 млрд долл. общих выплат за указанный период [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 80, 81; Тимофеев И. Н., 2020б, с. 52]. Логично возникает вопрос о факторах, ввиду которых Министерство финансов США назначает организациям банковского сектора наиболее серьезные суммы выплат.

Управление по контролю над иностранными активами Министерства финансов США (*Office of Foreign Assets Control*, OFAC) определяет размер штрафа в зависимости от ряда факторов. Снижению штрафа, помимо прочего, могут способствовать: добровольное раскрытие нарушения, отсутствие санкционной истории[12], непреднамеренный характер нарушения, незначительный размер организации, «невопиющий» характер нарушений, наличие внутренней программы комплаенса, сотрудничество с OFAC в расследовании, принятие компанией мер по исправлению ситуации. OFAC отмечает, что, как правило, штраф за добровольно раскрытые нарушения будет как минимум вдвое меньше, чем за нераскрытые[13]. Тем не менее за десятилетний период только 39 % компаний добровольно раскрыли нарушения [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 84], что может быть связано с тем фактом, что банки в большинстве своем совершают нарушения непреднамеренно: лишь в единичных случаях зафиксирован преднамеренный характер нарушений [Тимофеев И. Н.,

---

[7] *Economic Sanctions Enforcement Guidelines, 2009 / U.S. Department of Treasury. Electronic Code of Federal Regulations. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9.*

[8] *Executive Order 13662 — Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf.*

[9] *Напр., Directive 2 as Amended Under Executive Order 13662 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive2_20170929.pdf.*

[10] *Напр., Executive Order 13902 of January 10, 2020 / Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/14/2020-00534/imposing-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran.*

[11] *United States Government Accountability Office: Report to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. Economic Sanctions. March, 2020. 84 p.*

[12] *Отсутствие санкционной истории — ситуация, когда не было расследования OFAC по факту нарушений санкций этой компанией за последние пять лет, то есть компания не была замечена в совершении нарушений.*

[13] *Economic Sanctions Enforcement Guidelines, 2009 / U.S. Department of Treasury. Electronic Code of Federal Regulations. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9.*

2020а, с. 83]. Руководство компании могло не знать о запрещенных транзакциях или о том, что проводимые операции незаконны с позиции американских регуляторов. Впрочем, это не освобождает компании от ответственности, а лишь дает возможность рассчитывать на определенную скидку со стороны Минфина США.

Осведомленность менеджмента компании о факте нарушений и его сокрытие, напротив, становятся отягчающим обстоятельством для организации и способствуют увеличению штрафа. Например, так было в случае французского банка Société Générale[14]. Как следствие, компании производят смену менеджмента в качестве «немедленных мер» по исправлению ситуации: к примеру, HSBC Bank сменил руководство в целях «реабилитации» перед американскими финансовыми властями за нарушение режимов санкций [Hardouin P., 2017].

Высокие штрафы в отношении банков и массовое попадание финансовых компаний под ограничительные меры связаны со спецификой их деятельности. При определении суммы штрафа Управление по контролю за иностранными активами Минфина США оценивает количество запрещенных транзакций и их сумму, а финансовые организации, как правило, проводят большое число транзакций и в некоторых случаях работают с представителями разных государств, в том числе подсанкционных юрисдикций. Например, французская компания Société Générale S.A. согласилась выплатить чуть менее 54 млн долл. за 1077 нарушений режимов санкций против Кубы, Ирана и Судана общей стоимостью более 5,560 млрд долл.[15] Британский Standard Chartered Bank был оштрафован более чем на 639 млн долл. за 9335 нарушений режимов санкций (общей стоимостью около 437,6 млн долл.) против Мьянмы, Кубы, Ирана, Сирии, Судана[16]. Французский Crédit Agricole Corporate and Investment Bank допустил 4297 нарушений и согласился выплатить штраф в размере около 330 млн долл.[17] Французский BNP Paribas SA стал рекордсменом по сумме штрафа — 963,5 млн долл. за 3897 нарушений режимов санкций США[18].

Халатность и невнимательность персонала могут сыграть ключевую роль в создании условий для попадания банка под американские санкции. В частности, сбои в системе мониторинга, которая отслеживает запрещенные транзакции в автоматическом режиме, или ошибки персонала являются источниками санкционных рисков. К примеру, персонал компании Deutsche Bank Trust Company Americas (DBTCA) в 2008–2009 гг. не включил идентификационный код лондонского филиала Bank Melli Iran в специальный модуль своего программного обеспечения. В результате транзакции не были определены системой как запрещенные и были допущены банком в нарушение исполнительного указа президента США № 13382, предписывающего блокирование собственности лиц, причастных к распространению оружия массового уничтожения. За это в 2013 г. DBTCA был назначен штраф в размере 18,9 тыс. долл. США[19].

В целом 46 % банков, попавших под штрафные санкции США, допустили нарушения из-за халатности, и только в 24 % случаях из этих 46 % выявлена попытка скрыть нарушения[20]. Ряд банков, в частности J.P. Morgan, Société Générale, Standard Chartered,

---

[14] *Enforcement Information for November 19, 2018 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20181119_socgen_web.pdf.*

[15] *Enforcement Information for November 19, 2018 / U.S. Department of the Treasury.*

[16] *Enforcement Information for April 9, 2019 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190408_scb_webpost.pdf.*

[17] *Enforcement Information for October 20, 2015 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20151020_cacib.pdf.*

[18] *Enforcement Information for June 30, 2014 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140630_bnp.pdf.*

[19] *Enforcement Information for September 5, 2013 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20130905_DBTCA.pdf.*

[20] *Вывод сделан на основе базы данных OQED Российского совета по международным делам.*

Wells Fargo, приняли решение модернизировать программное обеспечение, идентифицирующее запрещенные транзакции, а другие банки, например Bank of America, Western Union, J.P. Morgan и т. д., организовали тренинги для персонала. Это отражает заинтересованность финансовых компаний в минимизации рисков санкций.

В целом 50 из 54 компаний в различных формах, таких как предоставление материалов, запрашиваемой информации, толлинговые соглашения и др., приняли требования американского регулятора. При этом только 21 компания добровольно раскрыла нарушения [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 84].

Другая особенность штрафов США в отношении банков заключается в их использовании против как иностранных компаний, так и представителей американского банковского сектора. 42,6 % банков, попавших под штрафы Казначейства США, зарегистрированы в странах ЕС и Великобритании, и именно эти компании заплатили OFAC 4,587 млрд долл. из 5,271 млрд долл., или 87 % всех выплат. За тот же период со штрафом столкнулись 18 американских финансовых компаний [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 82], которые суммарно заплатили чуть более 120 млн долл., что значительно меньше, чем выплаты банков ЕС и Великобритании[21]. Эта асимметрия может быть связана с тем, что компании из ЕС в большей степени вовлечены в работу с подсанкционными юрисдикциями: они взаимодействовали с Ираном, а также с другими государствами Ближневосточного региона. Кроме того, играет роль масштаб организации: большая доля оштрафованных банков ЕС и Великобритании приходится на крупные банки. Наконец, в некоторых случаях нарушения, которые допустили американские банки, исчисляются единицами, а сами компании охотно идут на сотрудничество с американским регулятором. Например, после выявления нарушений, которые сами по себе были относительно незначительными, *Western Union* добровольно сообщил о них в Минфин США и сотрудничал со следствием [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 85], а при расчете штрафа Citigroup было учтено, что банк допустил всего восемь нарушений[22].

Около четверти всех компаний, столкнувшихся со штрафами, представляют финансовый сектор экономики. В большинстве своем штрафные санкции США против финансовых организаций применены за непреднамеренные нарушения, а их основной объект с точки зрения размера выплат — банки из ЕС и Великобритании. Союзнические связи ЕС и Великобритании и США на государственном уровне не обеспечивают неприкосновенность их бизнеса в плане санкций. В такой ситуации для банков, преследующих главным образом коммерческие интересы, рациональным решением является принятие условий и требований регуляторов США. Штрафные санкции США против банков результативны с этой точки зрения.

СЕКТОРАЛЬНЫЕ И БЛОКИРУЮЩИЕ САНКЦИИ США В ОТНОШЕНИИ БАНКОВ: ОСОБЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Следует различать секторальные и блокирующие санкции, направленные против конкретных отраслей. В настоящее время секторальные санкции США действуют, в частности, в отношении России, а именно финансового, оборонного и энергетического секторов российской экономики. Более того, создан механизм использования секторальных санкций США также против технологического сектора экономики России[23]. Но, например,

---

[21] *Вывод сделан на основе базы данных OQED Российского совета по международным делам.*

[22] *Enforcement Information for September 3, 2014 / U.S. Department of the treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140903_citigroup.pdf.*

[23] *Executive Order 14024 of April 15, 2021 / Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/19/2021-08098/blocking-property-with-respect-to-specified-harmful-foreign-activities-of-the-government-of-the.*

в отношении государственной нефтегазовой компании Венесуэлы Petróleos de Venezuela (PDVSA) и связанных с ней лиц применяются блокирующие санкции, хотя санкции против Венесуэлы в целом имеют заявленную секторальную направленность, затрагивая прежде всего энергетический и финансовый секторы.

Введение секторальных санкций против российских банков стало возможным после подписания президентского указа № 13662[24], создавшего необходимые для этого механизмы. Из числа финансовых организаций в списке SSI секторальных санкций США находятся Сбербанк, ВТБ Банк, Газпромбанк, Россельхозбанк и ВЭБ.РФ, а также их дочерние компании. Для них установлены ограничения финансирования и других операций с новым долгом или новыми ценными бумагами[25]. Согласно логике властей США запреты на конкретные операции с данными банками могут ограничить способность российского правительства участвовать в эскалации украинского конфликта, так как указанные компании непосредственно связаны с Правительством России, а ВЭБ.РФ, в частности, действует как банк развития и платежный агент правительства. Характерно, что американские секторальные санкции призваны наказать не российские банки как таковые, которые к ситуации на Украине отношения не имеют, а Правительство России посредством воздействия на эти финансовые компании.

Банки из списка SSI имеют возможность продолжать совершать ряд деловых операций, однако сам статус фигуранта санкционного списка по секторальным санкциям создает определенные издержки. Их положение усложняется тем, что помимо американских ограничительных мер против них также действуют секторальные санкции Европейского союза[26].

Другой вид санкций, используемый США против финансовых компаний, — блокирующие санкции. Блокировка относится к наиболее жесткой санкционной мере и вводится посредством внесения лица в санкционный список SDN.

В случае отдельных государств блокировка финансовых компаний носит масштабный характер. В частности, законодательство США запрещает Ирану прямой доступ к американской финансовой системе. С ноября 2008 г. Соединенные Штаты также ввели запрет для иностранных банков и иных лиц на использование финансовой системы США для проведения транзакций с участием Ирана [Katzman K., 2020]. Большое число организаций иранского банковского сектора находятся в SDN-списке, например Центральный банк Ирана, Банк экспортного развития Ирана, Сельскохозяйственный банк Ирана и многие другие. Стоит отметить, что ряд центральных банков иных государств также находится под блокирующими санкциями, среди них — ЦБ Сирии, ЦБ КНДР, ЦБ Венесуэлы, а также ЦБ Донецкой народной республики.

В меньшей степени блокирующие санкции в отношении банков применяются США для давления на Россию. Вашингтон отдает предпочтение секторальным санкциям, однако некоторые российские банки все же находятся в SDN-списке. Причиной блокировки российских финансовых компаний часто служит «правило 50 %», согласно которому блокирующие санкции распространяются на организации, на 50 % или более прямо или косвенно находящиеся в собственности физических или юридических лиц из SDN-списка[27].

---

[24] *Executive Order 13662 of March 20, 2014 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf.*

[25] *Directive 1 (as Amended on September 29, 2017) Under Executive Order 13662 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive1_20170929.pdf.*

[26] *Council decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // EU Official Journal. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0512.*

[27] *Entities Owned by Blocked Persons (50 % Rule). Frequently Asked Questions / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521.*

В марте 2014 г. США объявили о блокирующих санкциях против ряда российских чиновников, которые якобы имели отношение к «правящим кругам». Тогда под блокирующие санкции США попали и контролируемые ими компании. Например, черный список пополнил банк «Россия» вслед за своим крупнейшим акционером Ю. Ковальчуком[28], а также Собинбанк, принадлежавший банку «Россия»[29]. СМП Банк Бориса и Аркадия Ротенбергов был тоже заблокирован[30] в связи с «правилом 50 %».

Немало российских банков оказались под американскими блокирующими санкциями из-за «деятельности в Крыму». Помимо прочих[31] речь идет об АО «Банк “Таата”»; ОАО «Черноморский банк развития и реконструкции»; АО «Коммерческий банк “Северный кредит”»; АО «Ишбанк»; АО «Коммерческий банк “Рублев”» и ПАО Банк «ВВБ»[32]. Стоит отметить, что в настоящее время из указанных финансовых компаний деятельность продолжают Черноморский банк развития и реконструкции и Ишбанк, а у остальных Банком России были отозваны лицензии. Иными словами, прекращение их деятельности прямым образом не связано с санкциями США.

Российские финансовые организации попадают под блокирующие санкции США также за взаимодействие с подсанкционными лицами, т. е. в качестве объектов вторичных санкций. Например, в марте 2019 г. Минфин США ввел санкции против АО «Еврофинанс Моснарбанк» за его деятельность в интересах государственной нефтегазовой компании Венесуэлы PDVSA[33] по исполнительному указу № 13850[34], требующему введения санкций против лиц, способствующих дестабилизации ситуации в Венесуэле. В результате попадания в SDN-список и последующего исключения банка из членов платежных систем Visa и Mastercard «Еврофинанс Моснарбанк» перешел на использование карт платежной системы «Мир»[35].

Таким образом, блокирующие санкции против российских банков носят точечный характер. Блокировка негативно отражается на спектре услуг и клиентуре организаций, не в последнюю очередь из-за сопутствующего отключения их от платежных систем Visa и Mastercard. Впрочем, опыт российских банков показывает, что факт попадания под блокирующие санкции как таковой не предопределяет прекращение их деятельности. Блокирующие санкции были введены против относительно небольших российских финансовых компаний. В случае давления на крупные организации предпочтение отдается секторальным санкциям. Попадание банков России под секторальные санкции не было предопределено их действиями: они непосредственно не совершали нарушения и не были причастны к ситуации на Украине. Однако их восприятие властями США как источников финансирования внешнеполитического курса Правительства России, а также их системообразующая роль для финансовой системы государства в целом привели к введению секторальных санкций против пяти крупных российских банков России.

---

[28] *Treasury Sanctions Russian Officials <...> for Involvement in The Situation in Ukraine / U.S. Department of the Treasury. 20.03.2014. URL: https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx.*

[29] *Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Government Officials and Entities / U.S. Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2369.aspx.*

[30] *Там же.*

[31] *Treasury Sanctions Individuals and Entities for Sanctions Evasion and Other Activities Related to Russia and Ukraine / U.S. Department of the Treasury. 22.12.2015. URL: https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0314.aspx.*

[32] *Treasury Designates Individuals and Entities Involved in the Ongoing Conflict in Ukraine / U.S. Department of the Treasury. 20.06.2017. URL: https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/sm0114.aspx.*

[33] *Treasury Sanctions Russia-based Bank Attempting to Circumvent U.S. Sanctions on Venezuela / U.S. Department of the Treasury. 11.03.2019. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm622.*

[34] *Executive Order 13850 of November 1, 2018 / Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/02/2018-24254/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela.*

[35] *Информация для клиентов / АО АКБ «Еврофинанс Моснарбанк». URL: https://evrofinance.ru/ru/individuals/page123456/.*

Согласно выводам некоторых исследователей, изучавших последствия принудительных мер для банков, санкции в форме ограничений финансирования и кредитования вынуждают банки срочно списывать проблемные ссуды, изменять кредитную политику, уменьшать капитал первого уровня, при этом увеличивая капитал второго уровня [Caiazza S. et al., 2018, p. 4]. Помимо этого финансовые компании склонны разрабатывать или совершенствовать программы и службы санкционного комплаенса, принимать меры по снижению рисков санкций [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 86–87], прекращать работу в подсанкционных юрисдикциях. Так, например, Сбербанк отказывается работать на территории Крымского полуострова[36] ввиду действующих в отношении Крыма и Севастополя санкций США и ЕС. В целом воздействие санкций ощутимо для России и компаний, однако издержки от них уступают, к примеру, потерям от «нефтяного шока» [Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., 2016]. Таким образом, санкции против России, не изменив внешнеполитический курс правительства, изменили поведение самих банков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Финансовый сектор является системообразующим с точки зрения функционирования государства, в связи с чем часто становится объектом первичных и вторичных санкций, направленных против правительств стран-мишеней. США воздействуют на банки в основном с помощью блокирующих и секторальных санкций, а также широко используют финансовые штрафы в качестве принудительных мер.

Блокирующие санкции являются самой жесткой мерой, запрещая любые транзакции с санкционированным лицом. Они применяются против центральных банков ряда государств, иных государственных и частных финансовых организаций. Для воздействия на значимые с точки зрения глобальной политики и экономики правительства более предпочтительной альтернативой для США будет использование секторальных санкций, так как их избирательный характер позволяет сохранить канал влияния США на правительство государства-мишени. Штрафные санкции США в отношении финансового сектора, в свою очередь, успешны с точки зрения изменения поведения банков и имеют большой потенциал в дальнейшем применении. Однако их вклад в достижение основной политической цели санкций — изменения политического курса определенного государства — не проявляется незамедлительно, так как издержки для правительств от принудительных мер, в том числе против банков, имеют свойство накапливаться со временем.

Механизм воздействия штрафных мер заключается в создании кумулятивного эффекта, когда растущее число коммерческих структур присоединяется к режимам американских санкций, значительно сужая круг контрагентов ряда организаций государства-мишени и способствуя изоляции его экономики.

США обладают уникальными возможностями воздействия на финансовые организации по всему миру и активно используют их. Санкции США трансформируются в зависимости от целей и интересов Вашингтона. США, с большой вероятностью, продолжат использование санкций, а коммерческие структуры так же будут вынуждены искать способы приспособления к деятельности в условиях высокого санкционного риска.

---

[36] *Сбербанк не видит возможности работать в Крыму, не попав под санкции / ТАСС. 20.10.2017. URL: https://ria.ru/20171020/1507256252.html.*

Список источников

Ананьев Б. И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // Вестник международных организаций. 2019. № 3 (14). С. 136–150. URL: http://dx.doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-07.

Афонцев С. А. Выход из кризиса в условиях санкций: миссия невыполнима? // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 20–36. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-4-20-36.

Бартенев В. И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6 (63). С. 110–140. URL: http://dx.doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140.

Гландин С. В. Юридические способы исключения из американских санкционных списков // Законодательство. 2016. № 10. С. 70–78.

Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35. URL: http://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.

Дарси Д. Д., Сталберг А. Н. Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание» // Вестник международных организаций. (2019) Т. 14. № 3. С. 69–98 (на рус. и англ. яз.). URL: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-04.

Тимофеев И. Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020а. № 6. С. 73–90. URL: http://dx.doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06.

Тимофеев И. Н. Европейский парадокс: Политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020б. № 2. С. 45–55. URL: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220204555.

Тимофеев И. Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО. 2018. № 2. С. 26–42. URL: http://dx.doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42.

Ahn D., Ludema R. D. The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions. European Economic Review. 2020. Vol. 130. Art. 103587. URL: http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103587.

Ashford E. Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia // Foreign Affairs. 2016. Vol. 95. No. 1. P. 114–123.

Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y. et al. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analyses Using New Data // International Interactions. 2013. Vol. 39. Iss. 1. P. 79–98. URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298.

Brzoska M. International sanctions before and beyond the UN sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91. Iss. 6. P. 1339–1349. URL: http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12449.

Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F. et al. The spillover effect of enforcement actions on bank risk-taking // Journal of Banking & Finance. 2018. Vol. 91. URL: https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.04.008.

Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // Taylor & Francis Group, LLC. International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations. 2015. Vol. 41. Iss. 4. P. 755–764. URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297.

Gilligan E. Smart Sanctions against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukraine Crisis // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 2016. Vol. 24. No. 2. P. 257–277.

Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes // European Journal of Political Research. 2014. Vol. 53. Iss. 4. P. 635–653. URL: https://doi.org/10.1111/1475-6765.12065.

Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

Hardouin P. “Too big to fail, too big to jail”: restoring liability a lesson from HSBC case // Journal of Financial Crime. 2017. Vol. 24. No. 4. P. 513–519. URL: https://doi.org/10.1108/JFC-09-2016-0061.

Hundt S., Horsh A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value of International Banks: the Case of Iran // Review of Middle East Economics and Finance. 2018. Vol. 14. No. 3. URL: https://doi.org/10.1515/rmeef-2018-0010.

Katzman K. Iran Sanctions / Congressional Research Service, CRS report 20871. November 18, 2020.

Lee J., Doody J. Office of Foreign Assets Control Compliance: Recent Developments // Banking Law Journal. 2011. Vol. 128. No. 10. P. 954–959.

Likhacheva A. B. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia’s Strategy // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. P. 109–131. URL: https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-109-131.

Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. 1997. Vol. 22. Iss. 2. P. 90–136. URL: https://doi.org/10.2307/2539368.

Restrepo-Amariles D., Winkler M. U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks // The International Lawyer. 2018. Vol. 51. No. 3. P. 497–535.

Scott B. Halkbank and OFAC: a sanctions evasion case study // Journal of Money Laundering Control. October, 2019. Vol. 22. No. 4. P. 734–743. URL: https://doi.org/10.1108/JMLC-12-2018-0074.

Timofeev I. N. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No 3. P. 86–108. URL: https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-86-108.

References

Ashford E. (2016). Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia. *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 1, pp. 114–123.

Ahn D., Ludema R.D. (2020). The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions. *European Economic Review*, vol. 130, art. 103587. Available at: https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103587.

Afontsev S.A. (2015). Crisis Management under Economic Sanctions: Mission Impossible? *Voprosy Ekonomiki*, no. 4, pp. 20–36 (In Russ.). Available at: URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-4-20-36.

Ananyev B.I. (2019). Sanctions in IR: Understanding, Defining, Studying. *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij — International Organisations Research Journal*, vol. 14, no. 3, pp. 136–150 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-07.

Bartenev V.I. (2018). Aid Prohibition as a Tool of the U.S. Foreign Policy: de Jure and de Facto. *Vestnik MGIMO-Universiteta — MGIMO Review of International Relations*, no. 6 (63), pp. 110–140 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140.

Bapat N. Heinrich T., Kobayashi Y. et al. (2013). Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analyses Using New Data. *International Interactions*, vol. 39, iss. 1, pp. 79–98. Available at: https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298.

Brzoska M. (2015). International sanctions before and beyond the UN sanctions. *International Affairs*, vol. 91, iss. 6, pp. 1339–1349. Available at: http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12449.

Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F. et al. (2018). The spillover effect of enforcement actions on bank risk-taking. *Journal of Banking & Finance*, vol. 91. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.04.008.

Darsey J., Stulberg A. (2019). Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no. 3, pp. 69–98. Available at: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-04.

Drezner D. (2015). Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 41, iss. 4, pp. 755–764. Available at: https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297.

Gilligan E. (2016). Smart Sanctions against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukraine Crisis. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 24, no. 2, pp. 257–277.

Glandin S.V. (2016). Legal ways to be delisted from US sanctions lists. *Zakonodatelstvo — Legislation*, no. 10, pp. 70–78 (in Russ.).

Gurvitch E.T., Prilepskiy I.V. (2016). The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 5–35 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.

Grauvogel J., von Soest C. (2014). Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*, vol. 53, iss. 4, pp. 635–653. Available at: https://doi.org/10.1111/1475-6765.12065.

Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. (2009). Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 248 p.

Hardouin P. (2017). "Too big to fail, too big to jail": restoring liability a lesson from HSBC case. *Journal of Financial Crime*, vol. 24, no. 4. pp. 513–519. Available at: https://doi.org/10.1108/JFC-09-2016-0061.

Hundt S., Horsh A. (2018). The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value of International Banks: the Case of Iran. *Review of Middle East Economics and Finance*, vol. 14, no. 3. Available at: https://doi.org/10.1515/rmeef-2018-0010.

Katzman K. (2020). Iran Sanctions. Congressional Research Service. CRS report 20871, November 18.

Lee J., Doody J. (2011). Office of Foreign Assets Control Compliance: Recent Developments. *Banking Law Journal*, vol. 128, no. 10, pp. 954–959.

Likhacheva A.B. (2019). Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no. 3, pp. 109–131. Available at: https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-109-131.

Pape R. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, iss. 2, pp. 90–136. Available at: https://doi.org/10.2307/2539368.

Restrepo-Amariles D., Winkler M. (2018). U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks. *The International Lawyer*, vol. 51, no. 3, pp. 497–535.

Scott B. (2019). Halkbank and OFAC: a sanctions evasion case study. *Journal of Money Laundering Control*, vol. 22, no. 4, pp. 734–743. Available at: https://doi.org/10.1108/JMLC-12-2018-0074.

Timofeev I.N. (2020a). “Sanctions for Sanctions Violation”: U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against Financial Sector. *Polis. Politicheskie issledovaniya — Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 73–90 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06.

Timofeev I.N. (2020b). European Paradox: U.S. Sanctions against European Business. *Sovremennaya Evropa — Modern Europe*, no. 2, pp. 45–55 (In Russ.). Available at: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220204555.

Timofeev I.N. (2018). Economic Sanctions as a Concept of Power Politics. *Vestnik MGIMO — MGIMO Review of International Relations*, no. 2 (59), pp. 26–42 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42.

Timofeev I.N. (2019). Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no 3, pp. 86–108. Available at: https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-86-108.

Информация об авторе

***Юлия Сергеевна Тимофеева**, программный координатор Российского совета по международным делам, г. Москва*

Information about the author

***Yulia S. Timofeeva**, Program Coordinator, Russian International Affairs Council, Moscow*

Статья поступила в редакцию 04.07.2021
Одобрена после рецензирования 30.07.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted July 4, 2021
Approved after reviewing July 30, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-52-66

CC BY

О стратегических эффектах односторонних санкций: российский опыт

Анастасия Борисовна Лихачева
E-mail: alikhacheva@hse.ru, ORCID: 0000-0001-6673-3096
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва 119017, Российская Федерация

Аннотация
Большая часть академических дискуссий о последствиях санкций сосредоточена на их прямом воздействии или сопутствующем ущербе двусторонним отношениям субъекта и объекта санкций, что отражает понимание санкций как инструмента внешней политики. Однако анализ российского опыта позволяет поставить новые вопросы к роли санкционного инструментария в международных делах. Безусловно, в краткосрочном периоде приоритетом является политика, направленная на минимизацию рисков прямых санкций. Однако Россия находится под обширными санкциями США и ЕС более семи лет, а с отдельными ограничениями начала сталкиваться еще раньше. В связи с этим анализ санкционных реакций явно можно перевести в средне- и долгосрочную плоскость. Проведенный анализ нормативно-правовых актов и отдельных региональных и отраслевых стратегий Москвы свидетельствует, что страны-мишени перестраивают свои международные приоритеты под угрозой дальнейшего санкционного давления — как формального, так и неформального. Санкции становятся не просто инструментом наказания или сдерживания, но и выполняют сигнальную функцию в новом значении — не только демонстрируют неодобрение политики страны-цели, но и сигнализируют, что планирование долгосрочных проектов в сфере развития сопряжено с возросшими рисками. Таким образом, комплексные последствия санкций выходят далеко за рамки немедленной реакции стран-мишеней, как показывает анализ стратегий адаптации отраслей российской экономики к санкционному давлению. В качестве примера такой трансформации в настоящей статье рассматривается санкционная политика на постсоветском пространстве — как мер со стороны отдельных стран региона в отношении России, так и контрмер со стороны РФ.

Ключевые слова: *санкции, Россия, диверсификация, санкционные эффекты, импортозамещение*

JEL: *F01, F20*

Благодарности: *автор выражает благодарность участникам студенческого научного проекта НИУ ВШЭ 2021 г. «Санкционные эффекты и стратегии национального развития: пример России» Онищик Марии, Панферову Александру, Шамхалову Артуру, Ткачу Максиму, Тойс Карлу, Елькиной Валерии за помощь в формировании базы санкционных НПА и мер поддержки отдельных отраслей.*

Для цитирования: *Лихачева А. Б. О стратегических эффектах односторонних санкций: российский опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 52–66. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-52-66.*

© Лихачева А. Б., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-52-66

On the Strategic Effects of Unilateral Sanctions: Russian Experience

Anastasia B. Likhacheva
HSE University, Moscow 119017, Russian Federation
alikhacheva@hse.ru, https://orcid.org/0000-0001-6673-3096

Abstract
Much of the academic debate about the consequences of sanctions has been focused on their direct impact or on collateral damage to the bilateral relationship between the issuer of sanctions and the target of sanctions, reflecting the understanding of sanctions as a foreign policy tool. However, an analysis of the Russian experience allows one to raise new questions about the role of sanctions instruments in international affairs. Of course, in the short term, the priority is a policy aimed at minimizing the risks of direct sanctions. Nevertheless, Russia has been under extensive US and EU sanctions for more than seven years, and began to face individual restrictions even earlier. In this regard, the analysis of sanctions reactions can clearly be transferred to the mid- and long-term plane. The analysis of the regulatory legal acts and particular regional and sectoral strategies of Moscow shows that the target countries have been rearranging their international priorities under the threat of further sanctions pressure, both formal and informal. Thus, sanctions are serving not only as a tool of punishment or deterrence, but also as a signaling function in a new meaning — not only demonstrating disapproval of the target country's policy, but signaling that the planning of long-term development projects is associated with increased risks. Therefore, the complex consequences of sanctions go far beyond the immediate response of the target countries, which is reflected in the industry overview of Russian sanctions pressure adaptation strategies. A particular example of such a transformation, considered in this article, is the sanctions policy in the post-Soviet space—both on the part of individual countries of the region in relation to Russia, and in terms of countermeasures on the part of the Russian Federation.

Keywords: *sanctions, Russia, diversification, sanction effects, import substitution*

JEL: *F01, F20*

Acknowledgments: *The author expresses gratitude to participants of the HSE student research project 2021 "Sanctions Effects and National Development Strategies: The Example of Russia" Maria Onishchik, Alexander Panferov, Artur Shamkhalov, Maxim Tkach, Karl Tois, and Valeria Yelkina for their assistance in forming the base of sanctions laws and regulations as well as measures to support individual industries.*

For citation: *Likhacheva A.B. On the Strategic Effects of Unilateral Sanctions: Russian Experience. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 52–66 (In Russ.).*
https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-52-66.

© Likhacheva A.B., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Все наборы реакций, наблюдаемые в государствах, подвергающихся односторонним санкциям, можно условно разделить на стратегии выживания и стратегии развития в условиях санкционного давления, которое рассматривается как долгосрочный фактор. Основная гипотеза данной статьи состоит в том, что, *несмотря на хорошо изученные непосредственные эффекты антироссийских санкций и встречных мер* (подробнее см. работы [Гурвич Е. Т., Прилепский, И. В., 2016; Варвус С. А., 2018; Бородин К. Г., 2016; Закирова Д. Ф., Закирова Э. Ф., 2018; Прилепский И. В., 2019]), *современные санкционные инструменты формируют долгосрочные эффекты вследствие адаптации стратегий развития к санкционным вызовам и риску использования взаимозависимости как оружия.*

Отдельные положения данной статьи развивают концепцию взаимозависимости как оружия, выдвинутую Фаррелом и Ньюманом [Farrell H., Newman A. L., 2019]: в рамках данной концепции любая взаимозависимость может пониматься как асимметричная и потенциально опасная. Подобная логика активно «марширует» по международной системе, все чаще стимулируя страны не только диверсифицировать свои цепочки добавленной стоимости (ЦДС), защищаясь от санкций, но и вводить санкции, «стреляя себе в ногу», что в последние годы наблюдается в случае некоторых стран постсоветского пространства[1]. Поэтому мы рассматриваем данную концепцию с точки зрения не только учета санкционных рисков, но и стимулов для отдельных стран к введению санкций с целью сокращения сотрудничества в будущем — в тех случаях, когда оно воспринимается как потенциально рискованное.

Структурно работа разделена на три части: в первой систематизируются ключевые нормативно-правовые решения РФ, определившие ее антисанкционную политику. В ней мы рассматриваем основные нормативно-правовые акты, напрямую обусловленные антироссийскими санкционными программами США, ЕС, Украины и других стран.

Во второй части сопоставляются инструменты, используемые Россией в отношении отдельных подсанкционных отраслей — и с точки зрения решения задач обеспечения устойчивости в условиях санкционных шоков (стратегия выживания), и с точки зрения приоритетов развития в условиях новой, санкционной, нормальности.

В третьей части способность санкций создавать долгосрочные последствия для международного сотрудничества рассматривается уже не на отраслевом, а на региональном примере, выходящем за рамки обсуждения западных санкций и российских реакций на них — кейсе постсоветского пространства, в котором санкционерами РФ выступают отдельные бывшие советские республики, а Россия реализует свою политику в регионе, основываясь на принципах «зеркальности». В заключительных параграфах обозначаются основные санкционные «развилки», с которыми уже сталкивается Россия и в скором времени, вероятно, столкнется достаточно обширное число других стран (более подробно о системных эффектах санкций см. работу [Телегина Е. А., Халова Г. О., 2019]).

РЕАКТИВНЫЙ, АДАПТИВНЫЙ ИЛИ ПРЕВЕНТИВНЫЙ ПОДХОДЫ: НОРМАТИВНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Россия находится под обширными санкциями США и ЕС более семи лет, а с отдельными ограничениями начала сталкиваться еще раньше. Правда, до 2014 г. основным (и единственным) нормативно-правовым актом в области «санкционной» политики Российской

---

[1] *В данной статье в качестве взаимозаменяемых терминов используются следующие русские эквиваленты английских терминов target country и imposing country. В первом случае употребляются в качестве взаимозаменяемых варианты: «страна-мишень», «страна-цель» и «объект санкций», «санкционируемая сторона»; во втором — «субъект санкций», «санкционер», «санкционирующая страна», «страна, вводящая санкции».*

Федерации был Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах». Сегодня анализ санкционных эффектов и реакций явно можно перевести в средне- и долгосрочную плоскость, уходя от зачастую привлекающих обширное внимание СМИ, но малоэффективных с политической точки зрения краткосрочных эффектов [Gould-Davis N., 2020]. И основополагающий аспект такого анализа — законодательный.

В основном официальная российская реакция на законодательные акты США (и других стран) заключается в комментариях МИД РФ и членов Федерального собрания либо составлении санкционных списков лиц, для которых запрещен въезд на территорию РФ (в которые входят преимущественно политики и основные законотворцы). Однако комплексный ответ на санкционный вызов касается главным образом принятия специальных нормативно-правовых актов (НПА) и обновления либо создания отраслевых инструментов поддержки и адаптации. В данном параграфе мы рассмотрим общероссийский законодательный аспект, во второй части представим отраслевую специфику подобных мер.

В рамках подготовки данной статьи было проанализировано 44 нормативно-правовых акта РФ, прямо связанных с реагированием на санкционные вызовы. Большая часть из них относится к уточнениям и продлениям сроков действия основных документов — федеральных законов и постановлений правительства (именно они приведены в табл. 1 ниже).

Долгосрочные решения

Основной ответ России на санкции Запада представлен в виде «специальных экономических мер», введенных в августе 2014 г. и ежегодно продлеваемых. Данные меры состоят во введении эмбарго на товары (в основном на продовольственную продукцию), произведенные в государствах, которые ввели санкции в отношении России, — опять же, подобные меры нацелены не только на оказание шокового воздействия на сельскохозяйственные отрасли стран Запада, но и на создание возможностей эффективного развития российского сельского хозяйства в долгосрочной перспективе без нарушения правил ВТО.

Главными нормативно-правовыми актами, вводившими продовольственное эмбарго против стран, которые ввели санкции в отношении России, стали Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» и принятое для его исполнения Постановление Правительства Российской Федерации от 07.08.2014 № 778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 “О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации”», утвердившее перечень запрещенных к ввозу продуктов и список стран. В дальнейшем эти НПА продлевались ежегодно указами президента и постановлениями правительства соответственно.

В качестве ответа на ряд законодательных инициатив США, направленных на введение дальнейших санкций против России, российское «контрсанкционное» законодательство пополнилось Федеральным законом от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств». Закон расширял полномочия Президента РФ и Правительства РФ в вопросе ответных мер на санкции США и других стран. В отличие от закона 2006 г. закон 2018 г. был более узконаправленным (непосредственно против США), а термин 2006 г. — «специальные экономические меры» — был дополнен новыми терминами: «меры воздействия» и «меры противодействия».

Для более эффективной контрсанкционной деятельности в рамках Министерства финансов Российской Федерации был создан Департамент контроля за внешними ограничениями

(Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2018 № 845 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2018 г. № 3272 «Об утверждении Положения о Департаменте контроля за внешними ограничениями Министерства финансов Российской Федерации»).

Следует отметить, что нормативные новации Россия вводит последовательно на протяжении всего кризиса в отношениях со странами Запада. Поэтому попытка непосредственно синхронизировать конкретные санкции западных стран и контрсанкции России представляется затруднительной задачей, в основном из-за характера данных мер: в некоторых случаях ответные меры могут не вводиться либо, наоборот, отдельная мера представляет собой ответ на все санкции, введенные за какой-то период времени. Помимо этого некоторые принимаемые Россией меры реализуются в форме нормативно-правовых актов с некоторой задержкой (например, в несколько месяцев, как в случае с Указом Президента № 560, или почти в год, как это было с ФЗ № 127).

Как таковые меры России (выраженные в виде НПА) в большинстве случаев не являются конкретными ответами на конкретные санкции, введенные в соответствии с изменениями в законодательстве США, а также ЕС, Украины и других санкционеров. Однако определенная хронологическая реактивность российского законодательства, прямо обусловленного санкционной активностью стран Запада, прослеживается весьма отчетливо — в табл. 1 представлено хронологическое сопоставление ключевых американских и российских мер.

Таблица 1

Сопоставление американских и российских мер, прямо или косвенно связанных с антироссийскими санкционными программами третьих стран / Chronological correspondence of the US and Russian measures directly or indirectly related to anti-Russian sanctions programs of third countries

Дата	Меры США	Меры России
5 марта 2014 г.	H.R. 4152. Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014	
6 марта 2014 г.	E.O. 13660. Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine	
16 марта 2014 г.	E.O. 13661. Blocking Property of Additional Persons	
20 марта 2014 г.	E.O. 13662. Blocking Property of Additional Persons	Санкционный список МИД РФ (запрет на въезд в Россию девяти американским политикам)
5 мая 2014 г.		Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в связи с ограничением операций ряда банков на территории России с 21 марта 2014 г.; в дальнейшем все меры в этой сфере — превентивные)
6 августа 2014 г.		Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (как основная ответная мера на все введенные санкции)
7 августа 2014 г.		Постановление Правительства Российской Федерации от 07.08.2014 № 778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 “О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации”»

Дата	Меры США	Меры России
28 января 2015 г.	S.284 — Global Magnitsky Human Rights Accountability Act	
1 апреля 2015 г.	E.O. 13694. Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities	
28 декабря 2016 г.	E.O. 13757. Taking Additional Steps to Address the National Emergency with Respect to Significant Malicious Cyber-Enabled Activities	
24 июля 2017 г.	H.R. 3364. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act	
4 июня 2018 г.		Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» (как ответ на H.R.3364 CAATSA и все впоследствии введенные санкции)
4 апреля 2019 г.		Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона "Об акционерных обществах" и Федерального закона "О рынке ценных бумаг"» (в целях защиты от возможности введения санкций против конкретных агентов)

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

Финансовая система

Как видно из табл. 1, российское законодательство в области обеспечения безопасности функционирования финансовой системы имеет определенную специфику: для него в существенно большей мере характерен *превентивный подход*, оно призвано в первую очередь предотвратить (либо максимально снизить) негативные последствия возможного введения санкций в этой области, то есть не является ответом на конкретные санкционные меры. Первоначальным импульсом для принятия этих мер послужили ограничения на операции ряда банков России в марте 2014 г., после чего возникли опасения по поводу возможных дальнейших ограничений такого рода. С этого момента все нормативно-правовые акты России в данной сфере носят преимущественно превентивный характер.

После введения первых санкций против Российской Федерации и ограничения переводов денежных средств в качестве фундаментального риска было определено именно финансовое давление и отключение России от системы SWIFT и начался последовательный процесс повышения финансовой безопасности. Одним из первых законодательных актов стал Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О национальной платежной системе" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», провозглашавший создание Национальной системы платежных карт (НСПК) Банка России и регулирующий основные моменты, связанные с ее работой. В рамках этого вопроса было создано АО «НСПК», единственным акционером которого является Банк России, а также запущена платежная система «Мир». Позднее работу Национальной платежной системы стали регламентировать нормативно-правовые акты Центрального банка: Положение Банка России от 06.07.2017 № 595-П «О платежной системе Банка России» и заменившее его Положение Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России». Таким образом, можно говорить скорее ***о превентивном характере мер России в финансовой сфере***. При этом еще до 2014 г. Россия планомерно снижала внешний государственный долг — сегодня он один из самых низких среди крупных стран.

Среди международных соглашений можно отметить заключенное 13 октября 2014 г. Соглашение Банка России и Народного банка Китайской Народной Республики о свопе в национальных валютах (*договоров с другими национальными банками с 2014 г. не заключалось*). Также заключено два межправительственных соглашения по расчетам и платежам в национальных валютах: с Китаем (5 июня 2019 г.) и Турцией (4 октября 2019 г.). Других межправительственных соглашений по этому вопросу пока нет. На данный момент наиболее вероятно заключение соглашения с Вьетнамом, кроме того, в 2015 г. велись переговоры с Египтом, но результат достигнут не был. Между тем соглашения такого рода не предполагают обязательного использования национальных валют в двусторонней торговле между странами — не запрещается использование другой иностранной валюты. Вопрос же об использовании национальных валют в двусторонней торговле решается на уровне отдельных контрактов. Таким образом, на законодательном уровне хорошо прослеживаются меры, принятые Российской Федерацией в рамках обеспечения стратегии «выживания» или обеспечения устойчивости российской экономики в условиях санкционных шоков.

Однако сводить антисанкционную политику России только к явно обусловленным санкциями НПА мерам, направленным на смягчение санкционных шоков, представляется слишком сильным упрощением: ниже мы рассматриваем российский подход в отраслевом разрезе.

ОТРАСЛЕВОЙ ОБЗОР: МЕРЫ УСТОЙЧИВОСТИ И РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО ДАВЛЕНИЯ

Проведенный за последние годы российскими [Андрюшкевич О. А., Денисова И. М., 2020] и зарубежными [Korhonen I. et al., 2018] авторами анализ воздействия санкций на конъюнктуру российских отраслей, подпавших под них, свидетельствует, что даже в кратко- и среднесрочной перспективе могут быть выявлены разнонаправленные эффекты подобных мер и неравномерность их воздействия на разные отрасли [Aalto P., Forsberg T., 2016].

Перечень мер господдержки при этом значительно варьируется: налоговые льготы компаниям, которые работают в особенных регионах; налоговые преференции компаниям, которые инвестируют в проекты, включающие в себя разработку или внедрение современных технологий. Компании, которые планируют реализовывать проекты в арктической зоне, получают льготы по налогу на прибыль и НДПИ[2]. В Арктике также действуют преимущества по НДС, компенсация части страховых взносов, предоставление субсидий на уплату процентов по кредитам, льготы при осуществлении градостроительной деятельности, государственно-частные партнерства, свободные таможенные зоны и др. Арктическая зона РФ, в которую полностью или частично вошли девять регионов России, получила в 2020 г. особый статус, объединяющий различные меры поддержки для компаний, намеренных вести бизнес в Арктике.

В целом системный ответ на санкционное давление со стороны РФ был многокомпонентным комплексом мер, направленных на поддержку импортозамещения, локализации производства и в отдельных случаях — диверсификации партнеров по производственно-сбытовым цепочкам [Connoly R., 2018]. Однако глубина и эффективность подобных мер радикально варьировались по отраслям. Ниже рассмотрим примеры отраслей с долгим производственным циклом: на них эффекты санкций проявились наиболее наглядно, из-за того что в подобных отраслях смена партнеров по технологическому и производственному сотрудничеству наиболее проблематична.

---

[2] *Преференции для резидентов Арктической зоны РФ / Агентство регионального развития. URL: https://msp29.ru/ru/arctic_zone/preference/*

Проанализируем примеры различных комбинаций санкционных инструментов и сопоставим их с подходами РФ к поддержке пострадавших отраслей: судостроения (таргетированные санкции, запрет на сотрудничество с американскими компаниями и заморозка активов), вычислительной техники и микроэлектроники (санкции Агентства промышленности и безопасности США, заморозка американских активов и экспортные ограничения), космической отрасли (таргетированные санкции и запрет на экспорт товаров двойного назначения), топливно-энергетического комплекса (таргетированные, секторальные, экспортные санкции США и ЕС). Безусловно, отдельные инструменты пересекаются, но отраслевая специфика остается весьма заметной и определяется качеством промышленной кооперации со странами-санкционерами до введения ограничений, степенью интегрированности российских компаний в международные ЦДС, качеством научно-технологического задела в России и пр. Безусловно, каждый из отраслевых обзоров может быть расширен в полноценное исследование, однако задачи данной статьи ограничены систематизацией комплексных эффектов санкций, без оценки непосредственных шоков при их введении.

Судостроение

Наиболее показательным кейсом в отрасли судостроения являются *санкции США против Объединенной судостроительной корпорации (ОСК)*, 100 % активов которой принадлежит государству. Санкции были введены 29 июля 2014 г., вследствие чего американским компаниям было запрещено сотрудничать с ОСК, а ее активы в США были заморожены.

Реакцию РФ, как и в случае с другими отраслями, можно назвать *адаптивной*, т. к. она не содержала прямой отсылки к санкциям, но включала меры по смягчению их негативных эффектов. Непосредственно к реакции России можно отнести действия в 2015 и 2019 гг.: в 2015 г. было издано Постановление Правительства РФ № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ», а в 2019 г. — приказ Минпромторга об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в судостроительной отрасли России и принята Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2035 г. Дополнительным фактором стало то, что в 2012 г. была принята Государственная программа РФ «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы». Она включает в себя ряд подпрограмм, направленных не только на освоение шельфовых месторождений, но и на развитие гражданского судостроения[3].

Согласно аналитическому отчету «ПортНьюс», подготовленному для Минпромторга РФ[4], в 2020–2022 гг. предусмотрены бюджетные ассигнования 3,8 млрд руб. в год для субсидирования возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам на закупку гражданских судов и лизинговых платежей по договорам лизинга, заключенным в 2009–2021 гг. (в настоящее время субсидируется 120 судов).

Если говорить об итогах отрасли последних лет, то стоит отметить, что в 2019 г. было построено 135 морских и речных судов, большинство из которых — на российских верфях (118 ед.), что на 4 % больше показателей 2018 г. Согласно рейтингу международного агентства Clarkson Research, в третьем квартале 2020 г. Россия вышла на второе место в мире по объемам судостроения. Таким образом, можно предположить,

---

[3] *«Развитие судостроительной науки», «Развитие технологического потенциала гражданского судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие производственных мощностей гражданского судостроения и материально-технической базы отрасли», «Государственная поддержка» (кредитование судовладельцев на условиях постройки судна на отечественных верфях).*

[4] *Развитие гражданского судостроения в России — 2019 год / ПортНьюс, 2020. URL: https://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Minpromtorg-2020.pdf.*

что санкции не оказали принципиального влияния на конъюнктуру отрасли, которую удалось скорректировать рядом адаптационных мер.

Вычислительная техника и микроэлектроника

В сентябре 2016 г. Агентство промышленности и безопасности США (BIS) ввело санкции в отношении российских производителей электроники: «Микрон», «Ангстрем», «Микран» и др.[5]: их *активы в США подлежали заморозке, а на экспорт технологий этим структурам накладывались ограничения.*

Как и в случае с судостроением, еще в 2012 г. была принята Госпрограмма «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы», что могло сыграть роль определенного буфера при введении санкций[6]. Вероятно, на фоне уже введенных с 2014 г. санкционных пакетов и в ожидании дальнейших санкций с американской стороны уже в феврале 2016 г. было принято Постановление Правительства РФ о субсидировании отрасли[7]. Еще одним значимым событием стало принятие в 2018 г. Национального проекта «Цифровая экономика РФ (2018–2024)», масштабы которого, безусловно, выходят за рамки поддержки отрасли, но содержат конкретные планы по ее развитию.

Однако пока российская вычислительная техника и микроэлектроника занимает незначительную долю не только на зарубежных рынках, но и на отечественном. Так, доля отечественной микроэлектроники на рынке в России составляет не более 10 %[8], а доля отечественного телекоммуникационного оборудования в госзакупках составляет менее 6 %[9]. Поэтому с целью стимулирования данной отрасли 7 декабря 2020 г. Правительство РФ установило минимально обязательную долю закупок товаров российского производства, в т. ч. радиоэлектронной и телекоммуникационной продукции[10]. Планируется, что в последующие годы данная квота будет увеличиваться.

Космическая отрасль

Ключевым ударом для данной отрасли стали *ограничения США на экспорт товаров двойного назначения*. Например, производители бортового оборудования не смогли закупить нужную электронно-компонентную базу категории Space (радиационно стойкую), что предопределило провал ранее запущенных программ.

В то же время были оборваны многолетние кооперационные связи. Так, в 2014 г. Украина прекратила сотрудничество с Россией в ракетно-космической отрасли: было объявлено о прекращении сотрудничества в строительстве плавучего космодрома «Морской старт» — украинское участие в проекте заключалось в производстве первых двух ступеней ракеты «Зенит-3SL». В целом на тот момент некоторые комплектующие и приборы для

---

[5] *Russian Sanctions: Addition of Certain Entities to the Entity List / US Department of Commerce, 2016. URL: https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2016-21431.pdf.*

[6] *Стоит отметить, что обновленная госпрограмма до 2025 г. до сих пор находится в разработке. URL: http://government.ru/docs/.*

[7] *Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2016 г. № 109 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям на возмещение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры».*

[8] *Подсчитана доля отечественной микроэлектроники в России / Росбалт. 29.09.2020. URL: https://www.rosbalt.ru/business/2020/09/29/1865605.html.*

[9] *Аналитический центр АНО ТТ: доля отечественного телекоммуникационного оборудования в госзакупках составляет менее 6 % / Консорциум «Телекоммуникационные технологии». 24.09.2020. URL: https://www.anott.ru/tpost/a2xyn6868l-analiticheskii-tsentr-ano-tt-dolya-otech.*

[10] *Правительство ввело минимальную обязательную долю закупок российских товаров / Минпромторг России. 08.12.2020. URL: https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!pravitelstvo_vvelo_minimalnuyu_obyazatelnuyu_dolyu_zakupok_rossiyskih_tovarov.*

ракетных и космических объектов поставлялись только из Украины, что несло существенную угрозу российской отрасли. С американской стороны последовала приостановка со стороны NASA сотрудничества с Россией в сфере космоса по всем проектам, кроме МКС.

Отдельные инструменты поддержки космической отрасли были созданы еще до упомянутых событий: Федеральная целевая программа «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012–2020 гг.» и Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы». Впоследствии также была принята Федеральная космическая программа России на 2016–2025 гг.

На данный момент точно оценить прогресс в адаптации отрасли к западным санкциям затруднительно в силу закрытости части информации о реализации космических программ и разработок. Однако по определенным признакам можно сделать вывод, что сектор испытывает влияние санкций в большей степени, чем другие машиностроительные отрасли. К примеру, одна из ключевых целей Федеральной целевой программы «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012–2020 гг.» фактически не была достигнута: группировка ГЛОНАСС не была полностью обновлена с использованием спутников нового (третьего) поколения[11] из-за того, что некоторые применяемые комплектующие являются товаром двойного назначения и пока не производятся в РФ.

Топливно-энергетический комплекс

Главными санкционными игроками в этом секторе являются ЕС и США. Евросоюз в 2014 г. ввел санкции на поставку оборудования и технологий для нефтяного сектора России. В частности, был введен режим предварительного одобрения сделок, например тех, в соответствии с которыми предполагается закупка оборудования для шельфовых проектов, глубоководного бурения и разведки месторождений Арктики. США, в свою очередь, ввели запрет на поставку оборудования для глубинной добычи (свыше 152 м), разработки арктического шельфа и сланцевых нефтяных и газовых запасов. Также во избежание вторичных санкций многие американские и европейские компании ТЭКа прекратили свое сотрудничество с российскими партнерами на шельфе.

Что касается государственных программ, необходимо отметить принятие госпрограммы «Развитие энергетики» в апреле 2014 г. с последующей ее актуализацией с учетом новых реалий взаимоотношений с партнерами. Другие важные государственные документы были приняты уже в 2019 г.[12] Сырьевые компании смогли частично «переориентироваться на восток» и привлечь отдельные технологии и инвестиции из стран Азиатско-Тихоокеанского региона, Индии и др. Российские нефтегазовые компании также сохраняют высокий уровень разведки Арктики [Котомин А. Б., 2018] и планируют развивать там крупные проекты: НОВАТЭК — проекты «Ямал», «Ямал СПГ», «Арктик СПГ», «Роснефть» — «Восток Ойл» и др. Нельзя не отметить, что принятый в 2019–2020 гг. комплекс мер по поддержке и развитию АЗРФ[13] прямым образом создает преференции именно для подобных крупных проектов.

В целом санкционные эффекты для компаний ТЭКа оказались сильно смягчены глубокими мерами господдержки их основной деятельности [Shapovalova D. et al., 2020]. Однако пока речь может идти скорее о смягчении операционных шоков — справиться с технологическими вызовами и перспективами глобального энергоперехода пока получается далеко не у всех игроков на рынке. Успехи НОВАТЭКа по производству «зеленого»

---

[11] *Космический масштаб импортозамещения // Ведомости. 27.09.2020. URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2020/09/27/841310-kosmicheskii-masshtab.*

[12] *К ним относятся «Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации» и «дорожные карты» по реализации мер по освоению нефтяных месторождений и увеличению объемов добычи нефти в Российской Федерации и по развитию нефтегазохимического комплекса в Российской Федерации на период до 2025 г.*

[13] *Преференции для резидентов Арктической зоны РФ / Агентство регионального развития.*

СПГ в Арктике контрастируют с попаданием «Сургутнефтегаза» в топ-10 худших компаний мира по объему и качеству раскрытия информации о воздействии на окружающую среду из числа публичных компаний, ответственных за наибольшие объемы выбросов CO_2[14].

В импортозамещении в сфере ТЭКа есть как определенные успехи, так и явные трудности. К примеру, доля отечественных катализаторов, используемых в нефтепереработке, возросла с 31,8 % в 2014 г. до 69,5 % в 2020-м. Кроме того, в 2019 г. в Тобольске завершено строительство нового высокотехнологичного комплекса по глубокой переработке легкого углеводородного сырья в полиолефины. Это должно способствовать импортозамещению наиболее востребованных на российском рынке полимеров — полиэтилена и полипропилена.

На заводе в Благовещенске завершена реконструкция единственного в России предприятия, производящего терефталевую кислоту (ТФК), которая является базовым сырьем для производства синтетических тканей, пластиковых бутылок и упаковочных материалов для пищевой промышленности и медицины. Увеличение мощности производства позволит на 60 % покрыть внутренний спрос на ТФК в России и сократить импорт продукции.

В то же время нерешенной проблемой остается отставание в импортозамещении ИТ-оборудования для ТЭКа. В первую очередь речь идет о разработке и производстве мобильных операционных систем, автоматизированных систем управления производством и программах управления добычей. Нет четких контуров преодоления долгосрочных вызовов технологической трансформации отрасли в целом [Митрова Т. и др., 2018].

Для всех указанных отраслей можно отметить определенную общность подходов к государственной поддержке пострадавших отраслей: при различном наборе инструментов по всем отраслям в санкционный период были приняты новые или существенно обновлены действующие программы комплексного развития с учетом санкционных вызовов.

Также можно сделать отдельные частные выводы. Во-первых, развитие судостроительной отрасли на фоне санкционного давления идет достаточно оптимистичным темпом, прежде всего за счет возможностей точечной диверсификации через страны Азии.

Во-вторых, и набор инструментов поддержки, и развитие российского ТЭКа во многом определялись не столько конкретной санкционной динамикой последних лет, сколько стратегическими вызовами: началом энергоперехода и разработки новых технологий для отрасли в тех случаях, где диверсификация невозможна.

В-третьих, в отношении космической, вычислительной и микроэлектронной промышленности представляется, что влияние санкций на развитие этих секторов оказалось значительным: санкции не привели к их обвалу, но существенно сдерживают их обновление.

Таким образом, на российском примере подтверждается, что глубина интегрированности российских компаний в глобальные (и даже региональные) ЦДС существенно влияет на силу санкционных эффектов: в тех случаях, где эта связь была весьма сильная, эффекты санкций были наиболее болезненны, что подтверждает справедливость ряда положений концепции «взаимозависимости как оружия».

Однако российский пример иллюстрирует и другие взаимосвязи: *комплексные эффекты санкций сегодня определяются не столько точностью выбора санкционного инструментария, сколько научно-техническим заделом в санкционируемой отрасли и возможностью диверсификации связей: в тех случаях, где они существенны, даже в глубоко интернационализированных отраслях подсанкционному государству удается на горизонте четырех-пяти лет перенастроить часть звеньев ЦДС*. При этом наличие технологий-субститутов для диверсификации поставщиков не позволяет добиться такого эффекта, что хорошо видно на примере микроэлектронной промышленности и ТЭКа.

---

[14] *«Сургутнефтегаз» попал в последнюю десятку рейтинга MSCI // Нефть.капитал. 12.07.2021. URL: https://oilcapital.ru/news/companies/12-07-2021/surgutneftegaz-popal-v-poslednyuyu-desyatku-reytinga-msci.*

РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА: КЕЙС ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Обратной стороной описанных в предыдущем разделе взаимосвязей является изменение целеполагания государств при применении санкционного инструментария — в частности, на постсоветском пространстве.

Мы можем отметить, что в последние годы все четче прослеживается следующая взаимосвязь: если санкционирующая страна понимает, что у страны-цели есть ресурсы для достаточно быстрого замещения «токсичных» связей (на горизонте четырех-пяти лет), то интенсификация санкционного давления свидетельствует уже не столько о стремлении изменить политическое поведение другой стороны или о символической миссии санкции, сколько о цементировании «развода», уничтожении базы для быстрого восстановления сотрудничества в будущем. Подобные примеры наблюдаются как в отдельных областях российско-американских и российско-европейских отношений, так и в наибольшей степени — на постсоветском пространстве — в отношениях России и Украины (равно как и Латвии, и Литвы).

Сегодня можно говорить о новых долговременных тенденциях на постсоветском пространстве. Представляется, что, ***несмотря на превалировавший после распада СССР тактический характер односторонних ограничений, преимущественно торгового характера, с 2014 г. наблюдается постепенный переход к долгосрочным, стратегическим санкциям, поскольку целью санкционера все реже становится изменение политического поведения оппонента и все чаще — стремление ослабить сети сотрудничества и взаимозависимости на всех уровнях***.

Наиболее ярко данная эволюция проявляется в отношениях России и Украины, аналогичные изменения наблюдаются в отношениях со странами Прибалтики. Этот процесс отражает несколько аспектов:

— бремя взаимозависимости, зачастую приемлемой второй стороной только на нерыночных условиях (пример — газовые вопросы в отношениях России и Украины);

— высокую внутриполитическую составляющую антироссийских санкций для местных элит и неприемлемость односторонних мер без зеркальности для Москвы;

— устаревание отдельных производственно-хозяйственных цепочек, сформированных в советское время, проблемы с обновлением кадрового состава в силу разрыва образовательных и гуманитарных связей, секторальную переориентацию экономики.

Так, в 2021 г. Совет национальной безопасности и обороны (СНБО) Украины проявляет особую активность во введении санкций. За первые семь месяцев было утверждено 13 решений СНБО «О применении персональных специальных экономических и других ограничительных мер (санкций)»[15] и «О применении, отмене и внесении изменений в персональные специальные экономические и другие ограничительные меры (санкции)». Эти нормативно-правовые акты вводят санкции против ряда физических и юридических лиц.

Под санкции начали попадать украинские граждане и компании. Это новое направление в украинской санкционной политике, т. к. в администрации предыдущего президента, П. Порошенко, заявлялось, что это исключено законом[16]. Особое внимание в данном контексте привлекают решения СНБО, в которых под санкции попали народные депутаты Украины, в частности Тарас Козак и Виктор Медведчук. Санкции против последнего,

---

[15] *Решения вступили в силу согласно указам президента Украины № 36, 43, 64, 109, 140, 151, 169, 184, 203, 264, 265, 266, 304. URL: https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/.*

[16] *Согласно украинскому закону «Про санкции» субъектом санкций может стать иностранное государство, иностранные физические и юридические лица, юридическое лицо, находящееся под контролем иностранного юридического лица или физлица-нерезидента, лица без гражданства, а также субъекты, проводящие террористическую деятельность.*

а также лиц и компаний, предположительно с ним связанных, были введены в связи с расследованием Службы безопасности Украины финансирования терроризма[17].

Таким образом, на постсоветском пространстве сегодня санкционные инструменты все чаще становятся не столько средством тактического давления, сколько методом достижения стратегических целей. В отношениях России и США, США и Китая альтернативой такому режиму тактического давления обычно считается политика сдерживания, однако на постсоветском пространстве говорить об этом представляется некорректным — это другой феномен, фигурально выражаясь, стороны переходят от проблемных отношений к «разводу и дележу имущества», чтобы потом идти своими путями. ***Санкции переходят от режима принуждения к режиму размежевания***.

В подобных случаях санкции все чаще оказываются направлены не только на создание разовых шоков, но и на подрыв долгосрочных стимулов экономического и гуманитарного сотрудничества. Подобные санкции не носят экзистенциальный характер, однако при неумелой реакции на них (которые встречаются на постсоветском пространстве регулярно) могут носить разрушительный эффект для отдельных районов/регионов/отраслей, провоцировать миграцию.

Последствия нового качества санкционных практик на постсоветском пространстве уже достаточно четко вырисовываются. Первое и самое очевидное — это разрыв торгово-инвестиционных связей. Во-вторых, интересы укрепления национальной идентичности и субъектности все больше противоречат экономическим и социальным интересам постсоветских стран. Новые санкции «без оглядки на экономику» ведут к изменению отраслевой специализации отдельных регионов, активизации миграции — что уже достаточно длительное время наблюдается на примере Литвы и Латвии.

Новые санкции имеют и долгосрочные политические последствия. Среди них главное — это сужение повестки развития в двусторонних отношениях: даже при нормализации отношений поле для общих проектов развития будет крайне ограниченным, единственной деятельной повесткой станет повестка деэскалации, деконфликтинга. Это, в свою очередь, снижает альтернативные издержки конфликта. Сочетание указанных последствий позволяет предположить, что с высокой степенью вероятности можно ожидать в средне- и долгосрочном периоде снижение частоты применения санкционного инструментария на постсоветском пространстве в силу сокращения общего поля взаимодействия между странами-мишенями и странами-санкционерами и, как следствие, объектов потенциальных санкций.

ВЫВОДЫ

К важным свойствам современных санкционных инструментов, проявившимся на примере антироссийских санкций, можно отнести их способность влиять на национальные стратегии развития, привнося в них фактор долгосрочного сокращения кооперационных связей. В случае с антироссийскими программами США, ЕС, Украины санкции и ответные меры способствовали запуску процессов перестройки производственно-сбытовых цепочек, импортозамещения, диверсификации внешних партнеров. Не во всех отраслях этот процесс был одинаково эффективным, но тренд стал достаточно универсальным для отраслей, предполагающих долгий инвестиционно-производственный цикл и высокую наукоемкость.

Таким образом, для учета долгосрочных санкционных эффектов представляется важным принимать во внимание не столько масштаб санкционной программы как таковой,

---

[17] *РНБО ввела санкції щодо Віктора Медведчука та Оксани Марченко [СНБО ввел санкции против Виктора Медведчука и Оксаны Марченко] // BBC Украина, 2021. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/news-56127093.*

сколько ее прогнозируемую устойчивость. При наличии активной кодификации санкционируемая сторона начинает надстраивать к мерам по обеспечению устойчивости («стратегии выживания») меры, способные обеспечить развитие в условиях экономического развода (частичного или полного) с санкционером. Такая перестройка постепенно затрагивает и не подпавшие под санкции проекты, и отрасли.

В перспективе такая «разводящая» функция санкций стимулирует страны превентивно минимизировать санкционные риски в будущем и сокращать поле для сотрудничества. Таким образом, помимо непосредственно политических задач санкции начинают играть самостоятельную, трансформационную роль в двусторонних отношениях, сокращая поле для взаимодействия.

Список источников

Андрюшкевич О. А., Денисова И. М. Отраслевые эффекты антироссийских секторальных санкций / Вестник ЦЭМИ. 2020. № 1. 8 с.

Бородин К. Г. Влияние эмбарго и санкций на агропродовольственные рынки России: анализ последствий // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 124–143. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-4-124-143.

Варвус С. А. Особенности влияния санкций на отраслевое развитие экономики России // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 4. С. 44–53.

Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.

Закирова Д. Ф., Закирова Э. Ф. Оценка влияния экономических санкций на банковскую систему Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 1. С. 19–32. URL: http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.12.2018.1.19-32.

Котомин А. Б. Оценка влияния санкций США и стран ЕС на деятельность основных российских нефтегазовых компаний в АЗРФ и на шельфе арктических морей // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 5 (61). С. 80–92. URL: http://dx.doi.org/10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.80-92.

Митрова Т., Грушевенко Е., Малов А. Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями / Центр энергетики Московской школы управления «Сколково», 2018. URL: https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-ru.pdf.

Прилепский И. В. Финансовые санкции: влияние на потоки капитала и экономический рост РФ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 3 (43). С. 163–172. URL: http://dx.doi.org/10.31737/2221-2264-2019-43-3-8.

Телегина, Е. А., Халова, Г. О. Санкции и торговые войны как индикаторы трансформации мирового хозяйства. Возможности для России // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 2. С. 13–20. URL: https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-2-13-20.

Aalto P., Forsberg T. The structuration of Russia's geo-economy under economic sanctions // Asia Europe Journal. 2016. Vol. 14. No. 2. P. 221–237. URL: https://doi.org/10.1007/s10308-015-0446-6.

Connolly R. Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 228 p. URL: https://doi.org/10.1017/9781108227346.

Farrell H., Newman A. L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion // International Security. 2019. Vol. 44. Iss. 1. P. 42–79. URL: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.

Gould-Davies N. Russia, the West and sanctions // Survival. 2020. Vol. 62. No. 1. P. 7–28. URL: https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1715060.

Korhonen I., Simola H., Solanko L. Sanctions, counter-sanctions and Russia: Effects on economy, trade and finance / BOFIT Policy Brief. 2018. No. 4. URL: https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/15510/bpb0418.pdf?sequence=1.

Shapovalova D., Galimullin E., Grushevenko E. Russian Arctic offshore petroleum governance: The effects of western sanctions and outlook for northern development // Energy Policy. 2020. Vol. 146. No. 111753. URL: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111753.

References

Aalto P., Forsberg T. (2016). The structuration of Russia's geo-economy under economic sanctions. *Asia Europe Journal*, vol. 14, iss. 2, pp. 221–237. Available at: https://doi.org/10.1007/s10308-015-0446-6.

Andryushkevich O., Denisova I. (2020) Effects of Anti-Russian Sectoral Sanctions. *Vestnik TsEMI — Herald of CEMI*, iss. 1, 8 p. (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.33276/S265838870009055-3.

Borodin K. (2016). The Impact of the Embargo and Sanctions on the Agri-Food Markets in Russia: Analysis of Consequences. *Voprosy Ekonomiki*, iss. 4. pp. 124–143 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-4-124-143.

Connolly R. (2018). Russia's Response to Sanctions. Cambridge: Cambridge University Press, 228 p. Available at: https://doi.org/10.1017/9781108227346.

Farrell H., Newman A.L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, vol. 44, iss. 1, pp. 42–79. Available at: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.

Gould-Davies N. (2020). Russia, the West and sanctions. *Survival*, vol. 62, iss. 1, pp. 7–28. Available at: https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1715060.

Gurvitch E., Prilepskiy I. (2016). The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 5–35 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.

Korhonen I., Simola H., Solanko L. (2018). Sanctions, counter-sanctions and Russia: Effects on economy, trade and finance. BOFIT Policy Brief, no. 4. Available at: https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/15510/bpb0418.pdf?sequence=1.

Kotomin A.B. (2018). Evaluation of Influence of the USA and EU Sanctions on Main Russian Oil and Gas Companies Performance in the Russian Arctic Zone and on the Arctic Seas Shelf. *Sever i rynok: formirovanie ekonomicheskogo poryadka — The North and the Market: Formation of the Economic Order*, iss. 5 (61), pp. 80–92. (In Russ.). Available at: http://dx.doi.org/10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.80-92.

Mitrova T., Grushevenko E., Malov A. (2018). The Future of Oil Production in Russia: Life Under Sanctions. Skolkovo Moscow School of Management (In Russ.). Available at: https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-en.pdf.

Prilepskiy I.V. (2019). Financial Sanctions: Impact on Capital flows and GDP Growth in Russia. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii — Journal of the New Economic Association*, iss. 3 (43), pp. 163–172 (In Russ.). Available at: http://dx.doi.org/10.31737/2221-2264-2019-43-3-8.

Shapovalova, D., Galimullin, E., Grushevenko, E. (2020). Russian Arctic offshore petroleum governance: The effects of western sanctions and outlook for northern development. *Energy Policy*, vol. 146, no. 111753. Available at: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111753.

Telegina E., Khalova G. (2019). Sanctions and Trade Wars as Indicators of Transformation of the World Economy. Opportunities for Russia. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya — World Economy and International Relations*, vol. 63, no. 2, pp. 13–20 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-2-13-20.

Varvus S.A. (2018). Specifics of the Impact of Sanctions on the Sectoral Development of the Russian Economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics, Taxes. Law*, vol. 11, no. 4. pp. 44–53 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-4-44-53.

Zakirova D.F., Zakirova E.F. (2018). Assessment of the Economic Sanctions Influence on the Russian Banking System. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava — Actual Problems of Economics and Law*, vol. 12, no. 1, pp. 19–32 (In Russ.).

Информация об авторе

***Анастасия Борисовна Лихачева**, кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва*

Information about the author

***Anastasia B. Likhacheva**, Candidate of Political Sciences, Director of the Center for Comprehensive European and International Studies, HSE University, Moscow*

Статья поступила в редакцию 30.06.2021
Одобрена после рецензирования 25.07.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted June 30, 2021
Approved after reviewing July 25, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-67-74

CC BY

Сотовые компании как модель механизма снижения санкционных рисков для бизнеса

Виктор Сергеевич Уткин
E-mail: utkin@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-9484-2502
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация
Юрий Владимирович Кузнецов
E-mail: yurii-kuz@mail.ru
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация

Аннотация
Экономические санкции, включая финансовые, в ближайшие десятилетия будут все более активно применяться в практике международных отношений в качестве инструмента давления одних государств или межгосударственных объединений на другие. Это создает стимулы к поиску и внедрению финансовых инноваций, направленных на снижение санкционных рисков. В статье демонстрируется, что побудительным толчком к созданию ряда современных финансовых инструментов и инфраструктур послужили попытки государств законодательно или административно регулировать рынок. Случай санкций, вероятно, не станет исключением. Одной из возможных моделей минимизации санкционного давления на бизнес может стать юридическая форма защищенной сотовой компании (protected cell company). Она представляет собой финансовую инновацию, первоначально возникшую в сфере кэптивного страхования, одной из задач которой было, помимо прочего, уменьшение регуляторного бремени. Структуры, аналогичные сотовым компаниям, потенциально могут сделать операции национальных бизнесов стран-мишеней непрозрачными для внешних акторов (финансовых регуляторов и наблюдателей), осуществляющих инфорсмент санкций. При такой модели сохраняется подконтрольность собственной юрисдикции страны-мишени и прозрачность для ее регуляторов. По существу речь идет о создании неких квазиофшорных юридических режимов, которые, однако, в отличие от обычных внутренних офшоров призваны ослабить не собственное, а внешнее регуляторное давление.

Ключевые слова: *экономические санкции, финансовые санкции, снижение регуляторного бремени, защищенная сотовая компания, финансовая инновация*

JEL: *F51, F39, G28, G38*

Для цитирования: *Уткин В. С., Кузнецов Ю. В. Сотовые компании как модель механизма снижения санкционных рисков для бизнеса // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 67–74. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-67-74.*

© Уткин В. С., Кузнецов Ю. В., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-67-74

Cellular Companies as a Model of a Mechanism for Reducing Sanctions Risks for Business

Viktor S. Utkin[1], ***Yury V. Kuznetsov***[2]
[1, 2] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
[1] *utkin@nifi.ru, https://orcid.org/0000-0002-9484-2502*
[2] *yurii-kuz@mail.ru*

Abstract
Economic sanctions, including financial ones, will be increasingly used in the practice of international relations in the foreseeable future as an instrument of pressure of some states or interstate associations on others. This creates incentives for the search and implementation of financial innovations aimed at reducing sanctions risks for businesses. The article demonstrates that the impetus for the creation of some important modern financial instruments and infrastructures was the attempts of states to legislatively or administratively regulate the market. The case of sanctions is likely to be no exception. One of the possible models for minimizing sanctions pressure on businesses can be the legal form of a protected cell company. It have been a financial innovation that originally emerged in the captive insurance industry and its objective was, among other things, to reduce the regulatory burden. Structures similar to protected cellular companies can potentially create the possibility to make the operations of national businesses of target countries opaque for external actors (financial regulators and monitoring agencies) that enforce sanctions. In the same time this model preserves the control of the target country's own jurisdiction and transparency of business for its regulators. In essence, it creates a kind quasi-offshore legal regime, which, unlike traditional internal offshore zones, is designed to mitigate not internal, but external regulatory pressure.

Keywords: *economic sanctions, financial sanctions, reducing of the regulatory burden, protected cell company, financial innovation*

JEL: *F51, F39, G28, G38*

For citation: *Utkin V.S., Kuznetsov Yu.V. Cellular Companies as a Model of a Mechanism for Reducing Sanctions Risks for Business. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 67–74 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-67-74.*

© Utkin V.S., Kuznetsov Yu.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Экономические санкции, включая финансовые, по всей вероятности, в ближайшие десятилетия будут все более активно применяться в практике международных отношений в качестве инструмента давления одних государств или межгосударственных объединений на другие. По словам одного из ведущих российских исследователей этой темы, «на сегодняшний день экономические санкции представляют собой один из наиболее распространенных инструментов внешней политики. Санкции заняли прочное место во внешнеполитическом инструментарии как альтернатива или дополнение к применению силы, а также для подкрепления переговорных позиций. Они активно используются в качестве средства принуждения отдельных государств к выполнению политических требований стран — инициаторов санкций» ([Тимофеев И. Н., 2018, с. 31], см. также [Farrell H., Newman A. L., 2019]). Поскольку при этом оказываются ущемленными интересы множества участников международных экономических отношений, продолжение и усиление санкционного давления создает стимулы к поиску и внедрению финансовых инноваций, направленных на снижение санкционных рисков. К числу таких возможных инноваций можно, по всей вероятности, отнести создание и развитие независимых от мировой долларовой системы

платежных механизмов, использующих национальные валюты, систем передачи финансовых сообщений, систем криптографической защиты финансовой и деловой информации и т. п.

Такое предположение высказывается в ряде публикаций в зарубежных научных и деловых изданиях. Например, журнал *The Economist* в начале 2020 г. констатировал: «Использование доллара для расширения сферы действия американского права и политики соответствует кредо Трампа “Америка — прежде всего”. Другие же страны рассматривают это как злоупотребление силой. К ним относятся соперники, такие как Китай и Россия... Но в их число входят и союзники, такие как Британия и Франция, которые опасаются, что Трамп рискует подорвать роль Америки как гаранта порядка в глобальной коммерции. Со временем это может привести к прекращению финансовой гегемонии Америки по мере того, как другие страны будут искать возможности свергнуть ее могучую валюту с ее трона. Для новой эпохи международных экспериментов в денежной сфере характерны дедолларизация активов, обходные пути для торговли с использованием местных валют и свопов, новые межбанковские платежные механизмы и цифровые валюты... Такого рода активность свидетельствует о “переломном моменте”, говорит Том Китинг из аналитического центра RUSI. Страны, которые до сих пор лишь сетовали на финансовое могущество Америки, теперь начинают активно сопротивляться»[1]. Аналогичные оценки будущих финансовых инноваций со стороны различных акторов, которые могут стать объектами воздействия со стороны американских органов финансового регулирования, можно найти в книге, написанной одним из архитекторов американской системы финансового мониторинга [Zarate J. C., 2013, p. 399–402]. Авторы важной теоретической работы по тематике «вепонизации взаимозависимости» в международных отношениях утверждают: «Государства заперты в рамках существующих сетевых структур лишь до тех пор, пока издержки, связанные с пребыванием в них, ниже, чем соответствующие выгоды. Как только это изменится, мы увидим переход к новым структурам» [Farrell H., Newman A. L., 2019, p. 77].

В силу названных причин одной из важных аналитических и практических задач становится выявление возможных финансовых инноваций, к которым может подтолкнуть участников мировой финансовой системы широкое применение санкций в международных отношениях.

РЕГУЛЯТОРНОЕ ДАВЛЕНИЕ КАК СТИМУЛ К ФИНАНСОВЫМ ИННОВАЦИЯМ

На протяжении долгой истории финансовых рынков меры, принимаемые государственными регуляторами, побуждали участников рынка и провайдеров финансовых услуг к внедрению новшеств, смягчающих бремя регуляторного давления. Побудительным толчком к созданию многих современных финансовых инструментов и инфраструктур послужили попытки государств законодательно или административно регулировать рынок. Особенно заметно воздействие этого фактора в период после Второй мировой войны, когда происходила быстрая интернационализация финансовых рынков. Оборотной стороной этого процесса было все большее ограничение возможностей национальных денежно-кредитных и финансовых регуляторов добиваться своих целей путем жесткого вмешательства в функционирование рынков. Ниже приведены несколько примеров таких инноваций, порожденных регулированием.

Пример 1. Долларовые депозитные сертификаты. С 1933 по 1986 г. в США действовала норма закона о банках, согласно которой устанавливалось ограничение сверху на величину ставок по банковским депозитам (для депозитов до востребования максимум

---

[1] *America’s aggressive use of sanctions endangers the dollar’s reign // The Economist, 18.01.2020. URL: https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollars-reign. См. также: Болтон рассказал о боязни главы Минфина США подорвать доллар санкциями // РБК. 19.06.2020. URL: https://www.rbc.ru/politics/19/06/2020/5eec99ff9a7947c42493f985.*

составлял 0 %, и это ограничение действовало еще дольше). Эта норма известна под названием Regulation Q. Но если до середины 1960-х гг. потолок ставок находился в основном выше равновесного уровня, то со временем из-за инфляции ситуация изменилась [Gilbert R. A., 1986; Burghardt G., 2003, p. 6–9]. В результате банки оказались в сложном положении, так как стали испытывать трудности с фондированием. Выход был найден в выпуске депозитных сертификатов, которые в отличие от обычного банковского депозита представляли собой торгуемую ценную бумагу. Рынок депозитных сертификатов бурно развивался вплоть до 1980-х гг., когда аналогичную функцию стали выполнять евродоллары, оказавшиеся еще более удобным инструментом.

Пример 2. Рынок евродолларов. Евродолларами называются номинированные в долларах депозиты в банках, находящихся вне США, то есть вне юрисдикции американских денежных властей. Появление первых евродолларовых депозитов обычно связывается с реализацией плана Маршалла в послевоенной Европе, когда приток долларов на континент породил потребность в банковских операциях, номинированных в американской валюте. Следующим этапом в развитии этого инструмента стал венгерский кризис 1956 г., когда долларовые средства советского правительства, находившиеся на счетах американских банков, были переведены в британский Московский народный банк, учрежденный СССР и находившийся в британской юрисдикции. Однако основным стимулом к развитию рынка евродолларовых депозитов послужило все то же правило Regulation Q [Burghardt G., 2003, p. 9–11]. Преимущества евродолларовых депозитов перед долларовыми депозитами в американских банках было обусловлено следующими факторами:

— возможность получения по ним более высоких процентов в условиях регулирования ставок по вкладам в США (Regulation Q);

— отсутствие резервных требований, действующих в юрисдикции ФРС;

— отсутствие отчислений в систему страхования депозитов.

Все это позволяло получать дополнительную выгоду, которую делили между собой банки и вкладчики.

Развитие межбанковского рынка евродолларовых депозитов, а затем и рынка процентных производных инструментов (в частности, рынка фьючерсов на евродолларовые ставки на Чикагской товарной бирже) сделало рынок евродолларов (офшорных долларовых депозитов) важнейшей составной частью мирового денежного рынка, хотя внутренние ограничения на процентные ставки в США уже отменены. Сегодня даже ФРС США вынуждена учитывать рынок евродолларовых депозитов при выработке своей политики управления долларовой ликвидностью[2].

Пример 3. Рынок процентных и валютных свопов. Рынок свопов берет начало в 1970-х гг., когда многие страны вводили ограничения на трансграничное движение капитала. В частности, в некоторых странах (как в Великобритании) вводились высокие налоги на сделки с иностранной валютой, чтобы таким образом стимулировать национальных инвесторов к вложениям внутри страны. Для обхода этих ограничений была разработана схема компенсационных кредитов. Например, если компания А, имеющая доступ к выгодным кредитам в своей стране, хотела получить кредит для своего филиала в другой стране, то она могла найти компанию В во второй стране, которая нуждается в кредите в стране компании А. Каждая из компаний получала кредит в своей стране в интересах филиала другой компании. Это позволяло избежать трансграничных платежей, по крайней мере в части основной суммы долга. Аналогичные контракты со временем стали использоваться для валютного и процентного арбитража, несмотря на то, что регуляторные ограничения впоследствии были отменены. Контракты такого рода получили название

---

[2] *См, например, Fisher M., Robertson B. Market Expectations of Fed Policy: A New Tool / Federal Reserve Bank of Atlanta, Notes from the Vault, August 2016. URL: https://www.atlantafed.org/cenfis/publications/notesfromthevault/1608.*

процентных и валютных свопов, и они составляют сегодня значительную часть мирового рынка финансовых деривативов [Miron P., Swannell P., 1992].

Подобные сценарии, по-видимому, воспроизводятся и будут воспроизводиться достаточно регулярно в условиях нарастания регуляторного бремени, возлагаемого на бизнес, причем не только финансовый. Технологическая трансформация финансового сектора, происходящая сегодня, открывает новые возможности для снижения регуляторных издержек путем концентрации соответствующих видов деятельности в рамках финансового сектора и формирования «зонтичных структур» или экосистем, берущих их на себя [Уткин В. С., Юрьева А. А., 2019]. По существу речь идет о том, что в рамках банковской экосистемы формируются договорные юридические конструкции между клиентами банка, выполняющими функции юридических лиц, но не являющимися таковыми. Операции могут проводиться с помощью номинальных счетов в банке — операторе такой экосистемы, но он берет на себя все функции взаимодействия с регулятором и выполнения его требований, такие как сдача отчетности, налогообложение, комплаенс разного рода, консультационная помощь и т. д. Современные технологии позволяют при этом выигрывать за счет специализации, экономии на масштабе и ускорении всех процедур.

Разумеется, регуляторное давление со стороны государственных институтов не является единственным и даже главным источником финансовых инноваций. Речь идет о том, что одним из способов снижения санкционных рисков для бизнеса, вероятно, может стать разработка финансовых инноваций, специально заточенных под эту задачу. При этом не исключено, что для этой цели могут быть применены *финансовые техники, ранее задействованные для решения других задач*.

Однако у внешних экономических и финансовых ограничений (санкций) как у разновидности регулирования есть специфическая особенность. Во всех приведенных выше примерах регуляторные нормы, на уменьшение бремени которых были направленны финансовые инновации, действовали *внутри* той или иной страны (например, регулирование процентных ставок, резервные требования, налоги и т. д.). Поэтому соответствующее решение зачастую находилось за счет выхода вовне, то есть на *международный* уровень финансовых взаимодействий. В противоположность этому финансовые санкции имеют так называемый экстерриториальный характер, то есть бремя санкций и комплаенса зачастую несут на себе предприятия и организации, находящиеся вне юрисдикции государства — инициатора санкций[3]. Поэтому финансовые техники, пригодные для смягчения санкционных рисков, вполне могут обнаружиться среди каких-то локальных решений. Одну из таких потенциальных техник мы и рассмотрим ниже.

МОДЕЛЬ СОТОВОЙ КОМПАНИИ

Юридические формы защищенной сотовой компании (*protected cell company*, PCC) и инкорпорированной сотовой компании (ICC) представляют собой финансовую инновацию, первоначально возникшую в кэптивном страховании, одной из задач которой было, помимо прочего, уменьшение регуляторного бремени.

Кэптивные страховые компании занимаются страхованием специфических рисков своих учредителей, каковыми обычно являются отдельные бизнесы или группы родственных бизнесов. Микроэкономический смысл их существования заключается в том, что компании-учредители обладают большей степенью физического контроля над страхуемыми рисками и более детальной локальной информацией о них, чем в среднем клиенты традиционных страховых компаний. Это создает возможность установления более низких цен на страховые продукты и создание более гибкого ассортимента. Зарождение кэптивного страхования как особого вида деятельности, как и появление самого термина,

[3] *Подробнее см. статьи И. Тимофеева и Ю. Тимофеевой в этом номере «Финансового журнала».*

относится к концу 1950-х — началу 1960-х гг. [IAIS, 2006, p. 5–6]. Однако регулирование страхового бизнеса в США и других развитых странах было ориентировано на традиционные страховые компании и не обладало необходимой гибкостью. Кроме того, определенные препятствия для развития этой новой сферы создавало и налоговое законодательство. Поэтому кэптивные страховщики постепенно стали перемещаться в офшорные юрисдикции, такие как Бермудские и Каймановы острова, острова Гернси, Мэн, Мальта и Джерси и др. Со временем в них были приняты законы, регулирующие кэптивное страхование.

Защищенные сотовые (или ячеечные) компании[4] представляют собой дальнейшее развитие этой идеи. Первоначально правовая структура таких компаний была разработана в Гернси в 1997 г., а затем аналогичные законы были приняты в других офшорных юрисдикциях в качестве раздела корпоративного законодательства[5]. Новая структура оказалась хорошо приспособлена для решения проблем кэптивного страхования, а затем стала применяться в сфере структурированных финансов и управления инвестициями.

Защищенная сотовая компания (ЗСК) включает в себя ядро и некоторое количество сот, или ячеек, которые юридически независимы друг от друга. У каждой соты имеются свои активы и обязательства, причем активы той или иной соты не могут быть использованы для погашения обязательств другой; аналогичным образом активы и обязательства ядра независимы от активов и обязательств ячеек. ЗСК может эмитировать акции, привязанные к той или иной ячейке — сотовые акции (*cell shares*). Сама сотовая компания управляется единым органом (правлением). ЗСК регистрируется в соответствии с законодательством о компаниях, а не о страховании, а затем получает страховую лицензию. В случае банкротства одной из ячеек кредиторы могут претендовать на ее активы, но не на активы других ячеек или ядра (хотя в некоторых случаях взыскание может обращаться на активы ядра ЗСК). В этом смысле правовая структура ЗСК представляет собой вариант развития общей идеи ограниченной ответственности[6].

Инкорпорированная сотовая компания (ИСК) представляет собой вариант подобной структуры, в которой соты являются юридическими лицами. Однако в общем случае ЗСК для создания соты не требуется ее регистрация как юридического лица.

При применении в страховой отрасли каждая отдельная ячейка ЗСК (ИСК) может использоваться в качестве кэптивной страховой компании. Для этого производится эмиссия соответствующих сотовых акций, которые продаются бизнесу, нуждающемуся в кэптивном страховании. Таким образом у последнего отпадает необходимость регистрации собственной страховой компании, что существенно снижает издержки, связанные с обеспечением себя кэптивным страхованием. По сути дела, ЗСК «сдает в аренду» такому бизнесу готовую кэптивную страховую компанию (обеспечивая ее своей лицензией). Ядро ЗСК

---

[4] *В мировой практике используются и другие термины, например «компания с разделенным счетом» (segregated account company), «сегрегированная сотовая компания» (segregated cell company) и «компания с разделенным портфелем» (segregated portfolio company). Русская терминология пока не устоялась; слово cell может переводиться и как «сота», и как «ячейка» (см., например, неофициальный русский перевод з акона Республики Сейшельские Острова о международных компаниях. URL: https://offshore.sc/ru/ibc-act/. В настоящей статье эти варианты перевода используются как взаимозаменяемые.*

[5] *Примеры таких законодательных актов и норм: дополнение к закону о компаниях Республики Мальта (Subsidiary Legislation 386.13. Companies Act (Incorporated Cell Companies Carrying on Business of Insurance), Legal Notice 558 of 2010, as amended by Legal Notice 392 of 2015. URL: https://legislation.mt/eli/sl/386.13/eng/pdf); часть 18D закона острова Джерси о компаниях 1991 г. (Companies (Jersey) Law1991. URL: https://www.jerseylaw.je/laws/revised/Pages/13.125.aspx), а также соответствующие положения закона № 2 о компаниях Международного финансового центра Дубаи 2009 г. (DIFC Companies Law 2 of 2009. URL: https://www.difc.ae/files/5314/5448/9175/Companies_Law_DIFC_Law_No._2_of_2009.pdf) и гл. 12 свода правил о компаниях той же юрисдикции (DIFC Companies Regulations. URL: https://www.difc.ae/files/5914/5449/6592/Companies_Regulations.pdf).*

[6] *Детали правового регулирования ЗСК (ИСК) в общем случае и в страховом бизнесе в частности см. в [Issues IAIS, 2006. Appendix 2; IAIS, 2015; Moss G., 2001].*

принимает на себя выполнение целого ряда обязательств, порождаемых требованиями законодательства, административных функций и др.

Таким образом, для снижения регуляторного бремени в отраслях финансового сектора, применяющих модель ЗСК (ИСК), была изобретена и внедрена новая правовая структура, предусматривающая «расщепление» прав и обязанностей традиционной корпорации с ограниченной ответственностью. Подобный подход, вероятно, применим mutatis mutandis и к другим видам регуляторного обременения, в частности, его могут использовать страны, ставшие объектом финансовых санкций для снижения риска вторичных и экстерриториальных санкций для бизнесов, действующих в их юрисдикции.

Как показывают современные исследования, эффективность такого рода санкций для государств-инициаторов основана главным образом на асимметричном распределении силы в сетях, формируемых преимущественно взаимодействиями негосударственных акторов. К числу таких сетей относятся в первую очередь система коммуникаций в рамках финансовой системы, а также всемирная информационная сеть интернет и глобальная торгово-логистическая сеть [Farrell H., Newman A. L., 2019]. Тот факт, что ключевые узлы (хабы) этих сетей в результате в основном спонтанного рыночного развития оказались в определенных юрисдикциях (в первую очередь США и ЕС), дает этим государствам и объединениям возможность асимметричного воздействия на участников сетей из других юрисдикций. Естественным ответом государств, ставших объектами санкций, или стран-мишеней, является стремление сделать предприятия и организации своей юрисдикции, могущие стать потенциальными объектами санкционного инфорсмента, по возможности непрозрачными для внешних финансовых регуляторов и наблюдателей.

Структуры типа сотовых компаний могут потенциально предоставить такие возможности, так как позволяют функционировать отдельным бизнесам (сотам, или ячейкам) в рамках таких «зонтичных» компаний даже без образования полноценного юридического лица в традиционном понимании либо в условиях радикально смягченных требований к отчетности. Это позволило бы сделать соты непрозрачными для внешних акторов при сохранении их подконтрольности собственной юрисдикции страны-мишени и прозрачности для собственных регуляторов. По существу речь идет о создании неких квазиофшорных юридических режимов, которые, однако, в отличие от обычных внутренних офшоров призваны ослабить не собственное, а внешнее регуляторное давление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Финансовые и экономические санкции уже стали привычным элементом международного ландшафта, и вряд ли стоит ожидать, что это положение изменится в обозримом будущем. Задача минимизации соответствующих рисков для бизнеса будет регулярно вставать перед российским государством и бизнес-сообществом, из чего вытекает объективная потребность в финансовых инновациях, позволяющих ее решать.

Защищенная и инкорпорированная сотовая компания — одна из возможных финансовых моделей в этой сфере. Вероятно, она в наибольшей степени приспособлена для снижения рисков, связанных с санкциями против организаций, действующих на определенных территориях (как, например, в случае блокирующих санкций против компаний, действующих в Крыму и Севастополе). Однако использование этой модели потребовало бы в первую очередь создания правовых условий, что предполагает внесение соответствующих изменений в систему гражданского права, а также в налоговое, банковское, страховое и другое регулирование, касающееся повседневной деятельности российского бизнеса.

Список источников

Тимофеев И. Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО. 2018. № 2 (59). С. 26–42. URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42.

Уткин В. С., Юрьева А. А. Анализ отдельных элементов формирования базиса внутрибанковской экосистемы с учетом современных реалий // Банковское дело. 2019. № 7. С. 14–17.

Application Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurers / International Association of Insurance Supervisors (IAIS), November 2015. URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Application_Paper_on_the_Regulation_and_Supervision_of_Captive_Insurers.pdf.

Burghardt G. The Eurodollar Futures and Options Handbook. NY: McGraw-Hill, 2003. 469 с.

Farrell H., Newman A. L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion // International Security. 2019. Vol. 44. No. 1. P. 42–79. URL: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.

Gilbert R. A. Requiem for Regulation Q: What It Did and why It Passed Away / Federal Reserve Bank of St. Louis Review. 1986. Vol. 68. No. 2. P. 22–37.

Issues Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurance Companies / International Association of Insurance Supervisors (IAIS), October 2006. URL: https://iaisweb.org/file/34279/issues-paper-on-regulation-and-supervision-of-captive-insurance-companies-october-2006.

Miron P., Swannell P. Pricing and Hedging Swaps. London: Euromoney Publication, 1992.

Moss G. Protected Cell Companies — Legal Issues // Journal of Pensions Management. 2001. Vol. 7. No. 1. P. 14–22.

Zarate J. C. Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. NY: Public Affairs, 2013. 512 p.

References

IAIS (2015). Application Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurers, November. Available at: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Application_Paper_on_the_Regulation_and_Supervision_of_Captive_Insurers.pdf.

Burghardt G. (2003). The Eurodollar Futures and Options Handbook. NY: McGraw-Hill, 469 p.

Farrell H., Newman A.L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, vol. 44, no. 1, pp. 42–79. Available at: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.

Gilbert R.A. (1986). Requiem for Regulation Q: What It Did and Why It Passed Away. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, vol. 68, no. 2, pp. 22–37.

IAIS (2006). Issues Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurance Companies, October. Available at: https://iaisweb.org/file/34279/issues-paper-on-regulation-and-supervision-of-captive-insurance-companies-october-2006.

Miron P., Swannell P. (1992). Pricing and Hedging Swaps. London: Euromoney Publication.

Moss G. (2001). Protected Cell Companies — Legal Issues. *Journal of Pensions Management*, vol. 7, no. 1, pp. 14–22.

Timofeev I.N. (2018). Economic Sanctions as a Concept of Power Politics. *Vestnik MGIMO — MGIMO Review of International Relations*, no. 2 (59), pp. 26–42 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42.

Utkin V., Yurieva A. (2019). Analysis of Particular Elements of Basis Formation in the Intrabank Ecosystem in Modern Realities. *Bankovskoye delo — Banking*, no. 7, pp. 14–17 (In Russ.).

Zarate J.C. (2013). Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. NY: Public Affairs, 512 p.

Информация об авторах

***Виктор Сергеевич Уткин**, доктор экономических наук, руководитель Центра финансовой политики Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва*

***Юрий Владимирович Кузнецов**, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва*

Information about the authors

***Viktor S. Utkin**, Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Financial Policy, Financial Research Institute, Moscow*

***Yury V. Kuznetsov**, Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher, Center for Financial Policy, Financial Research Institute, Moscow*

Статья поступила в редакцию 09.07.2021
Одобрена после рецензирования 11.08.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted July 9, 2021
Approved after reviewing August 11, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-75-90

CC BY

Прогнозирование банкротства: эконометрическая модель для российских страховщиков

Юлия Александровна Тарасова
E-mail: yutarasova@hse.ru, ORCID: 0000-0001-9341-3151
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Санкт-Петербург 190121, Российская Федерация
Екатерина Сергеевна Февралева
E-mail: esfevraleva@gmail.com
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Санкт-Петербург 190121, Российская Федерация

Аннотация
За последние годы возросло количество отозванных лицензий и произошло увеличение концентрации страхового рынка, что может негативно сказаться на страховых организациях. В настоящий момент отсутствует оптимальная модель, прогнозирующая банкротство страховых компаний в России. Исследование необходимо, чтобы с высокой точностью оценивать финансовую стабильность в данном секторе, что особенно актуально в период спада экономики.
Целью работы является выявление ключевых факторов, стимулирующих банкротство страховых компаний. В ходе исследования они апробированы при помощи модели, которая обладает хорошей прогнозной силой. В статье отражены теоретические основы банкротства и проанализированы модели предсказания банкротства различных авторов. Был также проведен эконометрический анализ данных и построена logit-модель, чья прогнозная сила была проверена на отдельной тестовой выборке страховщиков. Кроме того, были использованы алгоритмы случайного леса и бинарного классификационного дерева. Результаты исследования показали, что сильное влияние на банкротство страховых организаций оказывают коэффициенты из группы показателей финансовой устойчивости и страховой коэффициент, равный отношению объема страховых премий к чистой прибыли.

Ключевые слова: *банкротство, страховые организации, logit-модель, алгоритм бинарного классификационного дерева, метод случайного леса*

JEL: *C51, G22*

Для цитирования: *Тарасова Ю. А., Февралева Е. С. Прогнозирование банкротства: эконометрическая модель для российских страховщиков // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 75–90. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-75-90.*

© Тарасова Ю. А., Февралева Е. С., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-75-90

Forecasting of Bankruptcy: Evidence from Insurance Companies in Russia

Julia A. Tarasova[1], ***Ekaterina S. Fevraleva***[2]
[1, 2] *HSE University, Saint Petersburg 190121, Russian Federation*
[1] *yutarasova@hse.ru, https://orcid.org/0000-0001-9341-3151*
[2] *esfevraleva@gmail.com*

Abstract
This work is devoted to creating a model which could predict bankruptcy of Russian insurance companies. The aim of the study is to build a model based on panel data; its final version should have a good predictive power. Said topic is relevant because the number of revoked licenses has changed a lot over the past few years — this situation may influence both insurance organizations and the population in a negative way. The paper reflects the main characteristics of bankruptcy as well as analyzes the bankruptcy prediction models which have been made by various authors since the 20th century. In the practical part of the study, an econometric analysis of the collected data was carried out and a logit model was built. The model's predictive power was tested on a sample of insurers. In addition, a random forest algorithm and a binary classification tree algorithm were used. As a result, it was discovered that the volume of insurance premiums to net profit ratio, which could be calculated only for insurers, and financial stability coefficients influence insurance companies' bankruptcy the most. Further research can be expanded by including new, more sophisticated methods, such as neural networks or boosting.

Keywords: *bankruptcy, insurance organizations, logit model, binary classification tree algorithm, random forest method*

JEL: *C51, G22*

For citation: *Tarasova Ju.A., Fevraleva E.S. Forecasting of Bankruptcy: Evidence from Insurance Companies in Russia. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 75–90 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-75-90.*

© Tarasova Ju.A., Fevraleva E.S., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Среди большого количества моделей, прогнозирующих банкротство организаций, наиболее известными и часто используемыми в зарубежной практике являются следующие: модель Бивера [Beaver W., 1966], модель Альтмана [Altman E., 1968], модель Таффлера — Тишоу [Taffler R., Tisshaw H., 1977] и модель Олсона [Ohlson J., 1980]. Однако оценка возможности банкротства именно страховых компаний слабо проработана российскими исследователями. При этом она необходима для банков-партнеров, инвесторов и для потребителей страховых услуг. С этой точки зрения наша работа является актуальной и представляет практический интерес для этих трех групп.

За последние несколько лет число организаций, у которых отзывают лицензии, существенно менялось (табл. 1). Происходит серьезная борьба между компаниями за бóльшую долю рынка. Например, в 2016 и 2018 гг. произошло поглощение двух крупных

страховщиков СОГАЗом: «ВТБ Страхование» и ЖАСО, аффилированную с РЖД. В будущем эксперты ожидают новые крупные сделки по слиянию и поглощению. В первую очередь это связано с вступлением России в ВТО в 2012 г. и необходимостью перехода на европейские требования. Кроме того, на страховом рынке России все компании должны придерживаться политики открытости отношений (допуска иностранных компаний). Для российских страховщиков важным является директива «Платежеспособность-2» (Solvency II). Из-за нее в том числе ужесточаются финансовые требования к страховщикам. Например, с января 2019 г. вступил в силу федеральный закон «Об изменениях в организации страхового дела в РФ»: показатель минимального базового уставного капитала для универсальных страховых организаций увеличился с 120 млн до 300 млн руб.[1] Усиление конкуренции и имплементация европейских требований могут привести к серьезным финансовым затруднениям небольших и средних компаний. Именно поэтому особенно важным является создание модели банкротства, наиболее эффективно прогнозирующей неплатежеспособность страховщика.

Таблица 1

Динамика отзыва лицензий страховых организаций / Dynamics of insurance license revocation

Год	Отозвана (кол-во компаний)	Общее кол-во компаний	Доля отозванных лицензий, %
2020	15	167	8,98
2019	16	194	8,25
2018	27	216	12,50
2017	24	245	9,80
2016	73	305	23,93
2015	70	391	17,90
2014	19	406	4,68

Источник: материалы портала «Страхование сегодня» (www.insur-info.ru/statistics/analytics/?period=year&unAction=a04&license_status%5B%5D=3) / Source: data from the Strakhovanie Segodnya website.

Подобные преобразования могут привести к уходу игроков с рынка или поставить их перед фактом неустойчивости своего финансового положения. Таким образом, наше исследование необходимо для того, чтобы разработать эффективную модель прогнозирования банкротства страховой организации. Превентивные меры необходимы для сохранения рыночной конкуренции на страховом рынке и недопущения монополизации всей сферы.

Цель исследования — выявление ключевых факторов, с большей вероятностью приводящих к банкротству страховых компаний. В ходе исследования они будут апробированы при помощи модели, обладающей хорошей прогнозной силой. Исследовательскую гипотезу формулируем следующим образом: в итоговую модель войдут коэффициенты из группы показателей финансовой устойчивости и переменные, характерные только для страхового рынка.

В работе проанализированы возможные факторы банкротства и использованы данные, на которых строится модель. Далее будет описан процесс анализа и отбора коэффициентов, построены эконометрические модели, прогнозирующие вероятность наступления неплатежеспособности, проведена оценка прогнозной силы модели на примере выборки страховых организаций. В качестве основных методов исследования использованы logit-модель, алгоритм случайного леса и алгоритм бинарного классификационного дерева.

---

[1] *Закон о повышении с 2020 года требований к капиталу страховщиков вступил в силу / Banki.ru. 03.01.2019. URL: www.banki.ru/news/lenta/?id=10809668.*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БАНКРОТСТВА И МЕТОДЫ ЕГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Согласно законодательству под понятием «банкротство» подразумевается признанная арбитражным судом неспособность должника в полной мере покрыть денежные обязательства кредиторам, выполнить обязательство по уплате обязательных платежей, выходных пособий или заработной платы работавших/работающих лиц[2]. Таким образом, исходя из названия закона понятия «банкротство» и «несостоятельность» являются тождественными, хотя фактически понятие «банкротство» шире. Оно может вбирать в себя разные признаки и характеристики, которые являются основанием для его разделения на виды. В нашем исследовании мы будем рассматривать реальное банкротство, то есть процесс, в ходе которого компания прекращает свою деятельность из-за неплатежеспособности, которую невозможно преодолеть [Николаева И., Палювина А., 2014]. Мы рассмотрим только одну сторону этого сложного процесса.

Нами был проведен анализ работ разных исследователей, которые занимались разработкой моделей, прогнозирующих банкротство. Для удобства исследования мы разбили их на условные три группы. К первой группе были отнесены работы Бивера [Beaver W., 1966], Альтмана [Altman E., 1968] и Таффлера — Тишоу [Taffler R., Tisshaw H., 1977]. Перечисленные модели являются одними из первых, в которых была затронута проблема прогнозирования банкротства фирм. Эти работы послужили толчком к развитию данной темы и созданию новых исследований другими авторами. Несмотря на это, в них наблюдается ряд недостатков, к которым можно отнести следующие: ограниченность при использовании для российских компаний, концентрация на производственных компаниях, наличие зоны неопределенности (фирма не может быть причислена ни к платежеспособным, ни к банкротам), сложности в интерпретации коэффициентов, полученных для независимых переменных.

Со временем исследователи перешли с MDA-анализа к построению logit- или probit-моделей, которые нивелировали недостатки множественного дискриминантного анализа. Эти модели объединены во вторую группу: модели Олсона [Ohlson J., 1980], Змиевского [Zmijewski M., 1984] и БарНива — Хершбаргера [BarNiv R., Hershbarger R., 1990].

Однако уже в 2000-х гг. продолжились исследования logit- и probit-методов. Соответственно, можно выделить условную третью группу, в которую попали модели Альтмана — Сабато [Altman E., Sabato G., 2007], Жданова — Афанасьевой [Жданов В. Ю, Афанасьева О. А., 2011], Сирираттанафонкуна — Паттаратаммаса [Sirirattanaphonkun W., Pattarathammas S., 2012] и Федоровой — Гиленко — Довженко [Федорова Е. А. и др., 2013]. Несмотря на то что некоторые модели достаточно новые, каждая из них основана на определенной выборке компаний для определенной страны. Так, ни одна из моделей не была создана для предсказания банкротства именно на примере страховых компаний в России, а значит, они малоприменимы в этом секторе экономики.

Стоит отметить, что в наиболее современных исследованиях авторы уделяют внимание переоценке уже созданных ранее моделей в реалиях экономик разных стран на примере новых выборок фирм. Это можно наблюдать в исследованиях [Lawrence J. et al., 2015], [Singh B., Mishra A., 2016], а также [Oz I., Simga-Mugan C., 2018].

Таким образом, не существует универсальной модели. Ее свойства могут отличаться в зависимости от определенного экономического сектора или от отдельного региона. Кроме того, наиболее эффективной моделью большинство авторов признают logit-модель, так как остальные методы не обладают высокой предсказательной силой. Как правило, исследователи отбирают финансовые показатели для построения моделей из коэффициентов ликвидности, рентабельности, финансовой устойчивости и деловой активности.

---

[2] *ФЗ «О несостоятельности/банкротстве» от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 08.01.2020).*

Одной из важнейших задач Банка России является повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности страхового рынка. При этом на рынке страхования можно выделить ряд аспектов, которые требуют вмешательства и/или постоянного контроля. Они могут существенно повлиять на состояние страховых организаций. К ним относятся: несовершенство системы управления и регулирования, сложности при внедрении цифровизации и макроэкономические риски. Для решения вышеперечисленных проблем реализуются определенные процедуры. Например, сегодня Банк России постепенно проводит внедрение концепции риск-ориентированного подхода к регулированию страховой деятельности, основанной на европейском документе Solvency II. Данная концепция основана на международном опыте и направлена на решение следующих задач.[3]

1. Повышение уровня доверия к страховым организациям вследствие более эффективного учета интересов страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей; снижение риска банкротств компаний и повышение финансовой стабильности страхового рынка.

2. Обеспечение прозрачности страховых организаций, что положительно повлияет на их инвестиционную привлекательность.

3. Применение международных практик на российском рынке, что позволит обмениваться опытом с иностранными регуляторами и органами надзора за страховым сектором. Страховым организациям и регулятору следует уделить особое внимание требованиям директивы «Платежеспособность» (Directive Solvency II). Этот документ оценивает финансовый статус страховщика с учетом рисковых составляющих. Несоблюдение требований директивы также может быть существенным фактором, влияющим на платежеспособность компании.

ОПИСАНИЕ ПЕРЕМЕННЫХ

Существует большое количество исследований, затрагивающих тему прогнозирования банкротства, в которых авторы анализируют и выбирают коэффициенты, вошедшие в финальную модель. Работы базируются на данных по фирмам из разных отраслей и содержат финансовые коэффициенты, которые оказывают наибольшее влияние на вероятность банкротства исследуемых компаний. В статье Демешева и Тихоновой [Демешев Б., Тихонова А., 2014] рассматривались различные методики составления набора объясняющих переменных. По мнению авторов, лучший способ — выбор наиболее часто встречающихся в других исследованиях переменных. В работе Жданова и Афанасьевой [Жданов В., Афанасьева О., 2011] также применялся анализ частоты использования коэффициентов другими исследователями. Таким образом, нами было принято решение создать первоначальный список переменных, основываясь на их популярности среди работ разных авторов. Кроме уже рассмотренных моделей в анализе участвовали модели: Таффлера [Taffler R., 1983], Фулмера [Fulmer J. et al., 1984], Спрингейта [Springate G., 1978], Давыдовой — Беликова [Давыдова Г., Беликов А., 1999], Зайцевой [Зайцева О., 1998], Нама — Джинна [Nam J-H., Jinn T., 2000], Минусси [Minussi J. et al., 2007], Чессера [Chesser D., 1974], Лина — Пьессе [Lin L., Piesse J., 2004], Евстропова [Евстропов М., 2008], Хайдаршиной [Хайдаршина Г., 2009], Хантера — Исаченковой [Hunter J., Isachenkova N., 2001], Грущински [Gruszczinsky M., 2004] и Луговской [Lugovskaya L., 2010]. Также были добавлены те финансовые переменные, значения которых, на наш взгляд, могут быть важны при прогнозировании банкротства. Список финансовых характеристик представлен в табл. 2.

---

[3] *Концепция внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора // Центральный банк РФ. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/41412/concept_solvency_II.pdf.*

Таблица 2

Финансовые коэффициенты для финансовых компаний / Financial coefficients for financial companies

Группа	Коэффициент
Коэффициенты рентабельности	Рентабельность собственного капитала = Чистая прибыль / Собственный капитал
	Рентабельность активов = Прибыль до налогообложения / Валюта баланса
	Рентабельность продаж (операционная) = Прибыль от продаж (EBIT) / Выручка от продаж
Коэффициенты финансовой устойчивости	Коэффициент заемного капитала = Заемный капитал / Пассивы
	Уровень долговой нагрузки = Долг / EBITDA
	Выручка от реализации / Активы
	Краткосрочные (текущие) обязательства / Активы
	Коэффициент мобильности оборотных средств = Наиболее мобильная часть оборотных средств (денежных средств и финансовых вложений) / Общая стоимость оборотных активов
	Коэффициент финансовой автономии (независимости) = Собственный капитал / Валюта баланса
	Показатель финансового риска = Заемные средства / Собственный капитал и резервы
	Коэффициент покрытия процентов = EBIT / Проценты к уплате
	Отношение суммы текущих активов к общей сумме обязательств = Оборотные активы / Заемный капитал
	Выручка от реализации / Заемный капитал
	Чистая прибыль / Активы
	Кредиторская задолженность / Дебиторская задолженность
	Коэффициент маневренности собственного капитала = Собственный оборотный капитал (Оборотные активы – Краткосрочные обязательства) / Собственный капитал
	Leverage = Долг (Краткосрочные + долгосрочные обязательства) / Собственный капитал
Коэффициенты платежеспособности и ликвидности	Отношение чистого рабочего капитала (оборотного капитала) и активов = (Оборотные активы – Краткосрочные обязательства) / Активы
	Коэффициент текущей ликвидности = Оборотные (текущие) активы / Текущие обязательства
Коэффициенты деловой активности	Оборачиваемость дебиторской задолженности = Выручка / Дебиторская задолженность
	Фондоотдача = Выручка от продаж / Основные средства
	Оборачиваемость оборотных активов = Выручка от продаж / Оборотные активы

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

Анализ литературы показал, что подавляющее большинство авторов обращается к коэффициентам рентабельности, финансовой устойчивости, платежеспособности и ликвидности, а также деловой активности. Мы предполагаем, что каждая из групп должна быть представлена в финальной модели одним или несколькими коэффициентами, так как каждая группа характеризует финансовое состояние компании с разных сторон. Кроме того, ужесточение требований именно к размеру уставного капитала, который является частью собственных средств, также было существенным при выборе показателей.

Так как исследование посвящено страховым организациям, целесообразно провести анализ коэффициентов, характерных не только для компаний любой отрасли, но и непосредственно для страховщиков. В табл. 3 приведены коэффициенты из статьи БарНива и Хершбаргера [BarNiv R., Hershbarger R., 1990], а также коэффициенты, которые наиболее часто встречаются в требованиях к финансовой устойчивости страховщика, выдвигаемых банками. Кроме того, нами было принято решение о включении в первоначальный список переменных некоторых коэффициентов, которые могут быть важными в прогнозировании банкротства.

Таблица 3

Финансовые коэффициенты для страховых организаций / Financial coefficients for insurance companies

Коэффициенты
Объем премий / Чистая прибыль
Выплаты по договорам страхования / Объем премий
Уровень покрытия страховых резервов собственным капиталом (Собственный капитал / Страховые резервы)
Изменение совокупного объема сбора страховой премии за отчетный период
Уровень выплат
Доля перестраховщиков в страховых резервах (Доля перестраховщиков в страховых резервах по страхованию иному, чем страхование жизни / Страховые резервы по страхованию иному, чем страхование жизни)
Текущая платежеспособность = Страховые премии / (Выплаты по договорам страхования – Расходы на инвестиции)

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

Кроме финансовых коэффициентов целесообразно включить в анализ и нефинансовые показатели, которые также могут влиять на банкротство организации. Примерами последних показателей являются положительная деловая репутация и наличие лицензии. В исследовании мы будем использовать только один показатель — возраст компании, так как данная характеристика наиболее часто встречается в литературе, в частности в модели Луговской [Lugovskaya L., 2010], а также в работе Демешева и Тихоновой [Демешев Б., Тихонова А., 2014].

ОПИСАНИЕ ДАННЫХ

Для данного исследования будет использована выборка, состоящая из 186 российских страховых компаний, где 33 организации являются банкротами. Основной массив данных был получен из базы данных СПАРК, также были использованы базы данных FIRA, Ruslana и отчетности, скачанные с сайтов компаний. Будут рассматриваться финансовые и нефинансовые коэффициенты в период с 2016 по 2018 г. Таким образом, модель будет построена на основе панельных данных, где только 18 % страховых компаний являются банкротами. В табл. 4 приведен список независимых переменных с расшифровкой, которые будут использованы в нашем исследовании.

Таблица 4

Финансовые коэффициенты для исследования / Financial coefficients for the further research

Переменная	Расшифровка
AGE	Возраст компании
REINSURER	Доля перестраховщиков в страховых резервах (кроме страхования жизни)
EQUITY	Доля собственного капитала в пассивах
SP	Изменение совокупного объема сбора страховой премии за отчетный период
LIQUIDITY	Коэффициент текущей ликвидности
ROA	Рентабельность активов
ROS	Рентабельность продаж
ROE	Рентабельность собственного капитала
SOLVENCY	Текущая платежеспособность
PAYOUTS	Уровень выплат
DEBT	Уровень долговой нагрузки
SREQUITY	Уровень покрытия страховых резервов собственным капиталом

Переменная	Расшифровка
BCAPITAL	Коэффициент заемного капитала
RA	Выручка от реализации / Активы
STLA	Краткосрочные обязательства / Активы
MCA	Коэффициент мобильности оборотных средств
FINRISK	Показатель финансового риска
INTCOV	Коэффициент покрытия процентов
OABCAP	Оборотные активы / Заемный капитал
RBCAP	Выручка от реализации / Заемный капитал
NIA	Чистая прибыль / Активы
CLDL	Кредиторская задолженность / Дебиторская задолженность
MEQUITY	Коэффициент маневренности собственного капитала
LEVERAGE	Плечо финансового рычага
NWCA	Отношение чистого рабочего капитала и активов
RDEBT	Выручка / Дебиторская задолженность
FOD	Фондоотдача
OOA	Оборачиваемость оборотных активов
PREMNI	Объем премий / Чистая прибыль
VDPREM	Выплаты по договорам / Объем премий

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

АНАЛИЗ ДАННЫХ

В качестве зависимой переменной в нашем исследовании выступает переменная STATUS, которая была преобразована в дамми-переменную: 0 — компания является платежеспособной, 1 — компания является банкротом. Имеющийся массив данных был разделен на две выборки: обучающую и тестовую. Обучающая выборка включает в себя 142 компании (т. е. 80 % наблюдений всей выборки), из которых 115 компаний — состоятельные, а 27 — банкроты. Именно на обучающей выборке будут проводиться дальнейшие исследования при прогнозировании банкротства страховщиков. В тестовую выборку вошли 44 компании (20 % от общего числа фирм): шесть компаний в ней — банкроты, а 38 — функционирующие. Тестовая выборка будет использоваться для анализа уровня предсказательной силы финальной модели.

Нами был применен тест Вилкоксона для проверки переменных на статистическое различие значений для банкротов и небанкротов. Было выявлено, что значения только 13 переменных отличаются для банкротов и небанкротов, а именно LIQUIDITY, ROA, ROE, RA, FINRISK, INTCOV, NIA, PREMNI, OOA, DEBT, BCAPITAL, MEQUITY и AGE. Эти переменные будут рассматриваться далее. Чтобы избежать мультиколлинеарности в финальной модели, все 13 переменных были проверены при помощи матрицы корреляции. В ходе анализа получившихся коэффициентов корреляции была использована шкала Чеддока (табл. 5).

Таблица 5

Шкала Чеддока / The Chaddock's scale

Коэффициент корреляции	Характеристика связи
0–0,3	Слабая
0,3–0,5	Умеренная
0,5–0,7	Заметная
0,7–0,9	Высокая
0,9–1	Весьма высокая

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

Заметная корреляция была обнаружена между переменными NIA и ROA (−0,61), OOA и MEQUITY (−0,62), MCA и MEQUITY (−0,6), OOA и MCA (0,76). Коэффициент корреляции между остальными переменными был либо умеренным, либо слабым. В нашей модели мы допускаем нахождение обеих переменных одновременно, если корреляция между ними равна 0,5 и ниже. Если корреляция больше 0,5, то из пары переменных выбирается одна.

ПОСТРОЕНИЕ LOGIT-МОДЕЛИ

В результате последовательного перебора переменных с помощью метода Forward selection по критерию Акаике для итоговой logit-модели было отобрано четыре показателя: ROE (Рентабельность собственного капитала), RA (Выручка от реализации / Активы), DEBT (Выручка / Дебиторская задолженность), PREMNI (Объем премий / Чистая прибыль). Оцененная logit-модель выглядит следующим образом:

$$STATUS = -3.2230 - 2.5144 \times ROE - 2.2316 \times RA + 1.4822 \times DEBT - \\ - 0.3898 \times PREMNI.$$

Незначим оказался коэффициент при переменной PREMNI. Результат вычислений приведен в табл. 6.

Таблица 6

Результаты итоговой logit-модели / The logit model output

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(>|z|)
Intercept	−3.2230	0.4006	−8.046	8.57e−16***
ROE	−2.5144	0.5125	−4.906	9.29e−07***
RA	−2.2316	0.4400	5.072	3.94e−07***
DEBT	1.4822	0.8806	1.683	0.0923
PREMNI	−0.3898	0.5330	−0.731	0.4645

Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

Модель была проверена на мультиколлинеарность с помощью VIF-теста (табл. 7).

Таблица 7

Результаты VIF-теста / The VIF test output

ROE	RA	DEBT	PREMNI
1.056413	1.175380	1.130780	1.006387

Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

Так как все значения VIF меньше пяти — мультиколлинеарность в модели отсутствует. На основе полученных данных были построены матрицы ошибок для обучающей и тестовой выборки (табл. 8.1 и 8.2).

Таблица 8.1

Матрица ошибок logit-модели для обучающей выборки / Confusion matrix of the logitmodel based on the training sample

N = 142		Реальность	
		Не банкрот	Банкрот
Прогноз	Не банкрот	89 %	23 %
	Банкрот	11 %	77 %

Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

Logit-модель на обучающей выборке верно предсказывает 89 % действующих компаний и 77 % компаний-банкротов. Предсказательная сила модели равна 83 %.

Таблица 8.2

Матрица ошибок logit-модели для тестовой выборки / Confusion matrix of the logit model based on the test sample

N = 44		Реальность	
		Не банкрот	Банкрот
Прогноз	Не банкрот	84 %	50 %
	Банкрот	16 %	50 %

Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

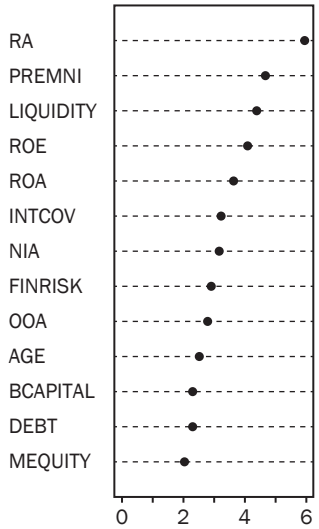
На тестовой выборке модель верно предсказала 84 % действующих компаний и 50 % компаний-банкротов. Предсказательная сила в этом случае составляет 67 %. Таким образом, общая точность logit-модели — 75 %, что делает ее пригодной для прогнозирования банкротства страховщиков.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ БАНКРОТСТВА ПРИ ПОМОЩИ МЕТОДА СЛУЧАЙНОГО ЛЕСА

Метод случайного леса был применен для всех переменных, отобранных в результате теста Вилкоксона. Мера важности регрессоров показывает, какие переменные повышают точность модели (рис. 1).

Рисунок 1

Показатель Mean decrease Gini для метода случайного леса / Mean decrease Gini for the random forest method



Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

Более высокий показатель Mean decrease Gini указывает на большую значимость показателя для оценки зависимой переменной в модели. Делаем вывод о том, что показатели RA, PREMNI, ROE и LIQUIDITY обладают наибольшей прогнозной силой при использовании метода случайного леса. Для интерпретации также необходимо понимать, какие показатели являются важными относительно предсказания принадлежности к определенной группе фирм (табл. 9).

Таблица 9

Оценки степени важности переменных / Variable importance degree

Переменная	Действующие компании	Банкроты
LIQUIDITY	**15.811272**	**10.0914592**
ROA	10.598106	8.4524408
ROE	**12.030076**	9.7297378
DEBT	9.806261	0.5908181
BCAPITA	9.121151	1.6084011
RA	**12.065162**	**13.3385481**
FINRISK	10.105265	4.8392399
INTCOV	10.942188	3.3320033
PREMNI	6.751371	**12.6446068**
OOA	7.246720	7.7577096
AGE	5.661237	5.0983414

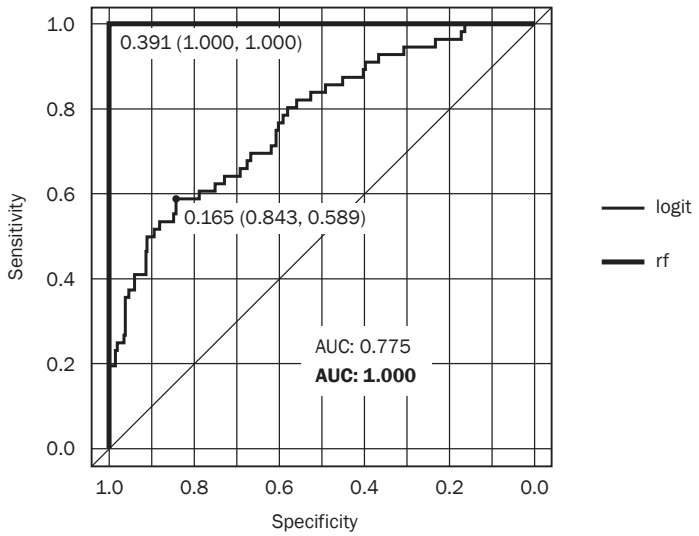
Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Важные предикторы для прогнозирования принадлежности фирмы к действующим страховым компаниям — LIQUIDITY, ROE и RA, а для прогнозирования перехода фирмы в статус банкрота — LIQUIDITY, RA и PREMNI. Таким образом, для метода случайного леса важными предикторами являются переменные RA и PREMNI, что еще раз доказывает необходимость их использования при прогнозировании банкротства страховых компаний.

Для анализа качества предсказательной силы модели нами были построены ROC-кривые, которые отражают отношение между действующими предприятиями (чувствительность) и банкротами (1 — специфичность) при различных значениях вероятности принадлежности к группе банкротов. Площадь под кривой для logit-регрессии равна 0,775, а для случайного леса — 1, что свидетельствует о большей предсказательной силе алгоритма случайного леса (рис. 2). Однако в случае и модели, и алгоритма площадь под ROC-кривой больше 0,5, а значит, они обладают хорошей предсказательной силой.

Рисунок 2

ROC-кривые для logit-модели и алгоритма случайного леса / ROC curves for the logit-model and random forest method



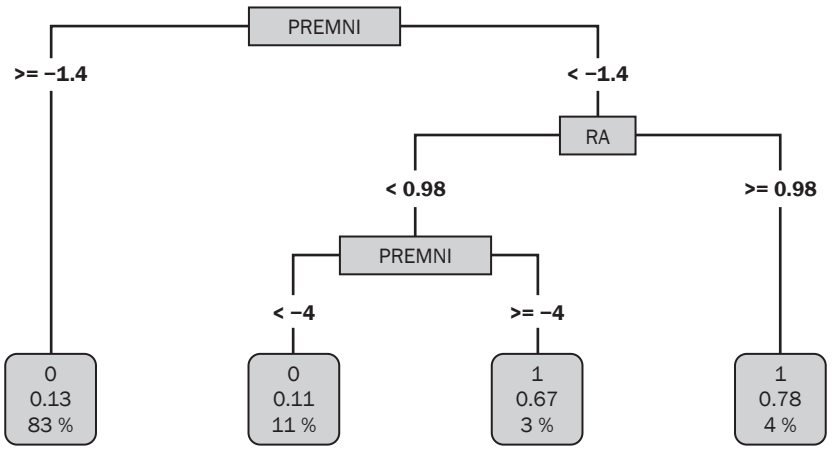
Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

ПРИМЕНЕНИЕ АЛГОРИТМА БИНАРНОГО КЛАССИФИКАЦИОННОГО ДЕРЕВА

В ходе анализа было получено классификационное дерево (рис. 3), урезанное до четырех терминальных узлов. В данном алгоритме переменная PREMNI является главным критерием отбора обанкротившихся страховщиков и действующих фирм, в качестве второго критерия для деления выступает RA.

Рисунок 3

Бинарное классификационное дерево / Binary decision tree



Источник: рассчитано авторами при помощи языка программирования R / Source: calculated by the authors using the R programming language.

Таким образом, в алгоритме наиболее важную роль играют два финансовых показателя, которые были также выбраны в качестве предикторов для logit-модели, это еще раз подтверждает эффективность и большую предсказательную способность данных переменных.

Далее был проведен анализ предсказательной силы бинарного дерева для обучающей и тестовой выборки (табл. 10.1 и табл. 10.2).

Таблица 10.1

Матрица ошибок для бинарного классификационного дерева (обучающая выборка) / Confusion matrix of the binary decision tree (training sample)

N = 142		Реальность	
		Не банкрот	Банкрот
Прогноз	Не банкрот	87 %	27 %
	Банкрот	13 %	73 %

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

Таблица 10.2

Матрица ошибок для бинарного классификационного дерева (тестовая выборка) / Confusion matrix of the binary decision tree (test sample)

N = 44		Реальность	
		Не банкрот	Банкрот
Прогноз	Не банкрот	90 %	31 %
	Банкрот	10 %	69 %

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

Таким образом, точность алгоритма бинарного классификационного дерева составляет 80 %.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рынок страхования подвержен постоянным изменениям, в том числе из-за слияний и поглощений между крупными компаниями, что порождает нестабильность для предприятий вследствие увеличения конкуренции. Безусловно, благополучие сферы страхования тесно связано с общей экономической конъюнктурой в стране и уровнем платежеспособности населения. Важным условием деятельности здорового рынка является возможность предсказания неплатежеспособности организации как главного признака банкротства. Именно поэтому наше исследование актуально: благодаря используемым алгоритмам и эконометрической модели оно позволило выявить факторы, влияющие на финансовую состоятельность именно российских страховых компаний. Кроме того, результатом обработки данных существующими методами стало создание новой модели, которая способна прогнозировать вероятность банкротства страховщика.

Исследование показало, что наибольшей прогнозной силой среди трех нелинейных способов оценки обладает метод случайного леса, показавший результат 100 %. На втором месте находится бинарное классификационное дерево с предсказательной силой 80 %, а на третьем месте — logit-модель с точностью 75 %. Однако можно сказать, что оба алгоритма и модель обладают вполне хорошей силой прогнозирования. Единственным моментом, отличающим их, является интерпретация результатов. Они понятны в случае logit-модели и алгоритма бинарного классификационного дерева. Объяснить результаты, полученные при помощи метода случайного леса, затруднительно.

Каждый способ оценки показал значимость не только финансовых коэффициентов, характерных для фирмы любой отрасли, но и коэффициента, характеризующего страховую деятельность. Например, отношение объема страховых премий к чистой прибыли (PREMNI). Чем выше данный коэффициент, тем меньше вероятность банкротства компании, так как он показывает востребованность компании на рынке и ее хорошее финансовое состояние. Можно говорить о необходимости принятия во внимание финансовых коэффициентов, характерных именно для страховщиков. При этом возраст (нефинансовый коэффициент) оказывает незначительное влияние на вероятность банкротства. Во всех способах среди коэффициентов финансовой устойчивости наиболее важным оказалось отношение выручки от реализации к активам (RA). Уменьшение значения этого коэффициента свидетельствует об ухудшении финансового благополучия компании, то есть показывает ее неплатежеспособность. Соответственно, происходит увеличение степени вероятности банкротства.

Значимость коэффициента рентабельности собственного капитала (ROE) подтверждают алгоритм случайного леса и logit-модель. Значения ROE зависят напрямую от уровня эффективности распоряжения собственным капиталом компании и общей эффективности ее работы. Высокие значения показывают снижение вероятности наступления банкротства. Наша гипотеза о наличии в модели показателей из группы коэффициентов финансовой устойчивости в целом подтвердилась. Было выявлено два таких показателя: выручка от реализации / активы (RA) и уровень долговой нагрузки (DEBT). Коэффициент страхового рынка PREMNI (объем премий / чистая прибыль) тоже является одним из важнейших предикторов во всех трех моделях.

На наш взгляд, исследование свежей отчетности способно пролить свет на новые факторы, оказывающие влияние на банкротство. Таким образом, в качестве перспектив исследования стоит выделить анализ данных, собранных за ряд лет. Например, за 2019–2023 гг., так как, по мнению президента ВСС Игоря Юргенса, последствия пандемии начнут отражаться на страховом рынке именно в 2021 г.[4] Кроме того, в этот период

[4] *До страховщиков не сразу доходит // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4327079.*

будет происходить внедрение Solvency II, которое при оптимистическом сценарии планируется завершить к 2025 году. Нам также представляется целесообразным продолжить исследования с использованием более продвинутых методов, таких как нейронные сети или бустинг.

Список источников

Давыдова Г., Беликов А. Методика количественной оценки риска банкротства предприятий // Управление риском. 1999. № 3. С. 13–20.

Демешев Б., Тихонова А. Прогнозирование банкротства российских компаний: межотраслевое сравнение // Экономический журнал ВШЭ. 2014. Т. 18. № 3. С. 359–386.

Евстропов М. В. Оценка возможностей прогнозирования банкротства предприятий в России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2008. № 4. С. 25–32.

Жданов В. Ю., Афанасьева О. А. Разработка модели диагностики риска банкротства для авиапредприятий // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2011. № 8 (12).

Зайцева О. П. Антикризисный менеджмент в российской фирме // Сибирская финансовая школа. 1998. № 11–12. С. 66–73.

Николаева И., Палювина А. Банкротство: причины, особенности и последствия в России // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2014. № 17. С. 31–39.

Федорова Е. А., Гиленко Е. В., Довженко С. Е. Модели прогнозирования банкротства: особенности российских предприятий // Проблемы прогнозирования. 2013. № 2. С. 85–91.

Хайдаршина Г. А. Совершенствование методов оценки рисков банкротства для российских предприятий в современных экономических условиях // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2009. № 8 (95). С. 86–95.

Altman E. I. Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy // The Journal of Finance. 1968. Vol. 23. No. 4. P. 589–609. URL: https://doi.org/10.2307/2978933.

Altman E., Sabato G. Modeling Credit Risk for SMEs: Evidence from the US Market // Abacus. 2007. Vol. 43. P. 332–357.

BarNiv R., Hershbarger R. A. Classifying financial distress in the life insurance industry // The Journal of Risk and Insurance. 1990. Vol. 59. No. 1. P. 110–136. URL: https://doi.org/10.2307/252927.

Beaver W. H. Financial Ratios as Predictors of Failure // Journal of Accounting Research. 1966. Vol. 4. P. 71–111. URL: https://doi.org/10.2307/2490171.

Chesser D. Predicting Loan Noncompliance // Journal of Commercial Bank Lending. 1974. Vol. 56. P. 28–38.

Fulmer J. G., Moon J. E., Gavin T. A. et al. A Bankruptcy Classification Model for Small Firms // Journal of Commercial Bank Lendin. 1984. Vol. 66. № 11. P. 25–37.

Gruszczinsky M. Financial distress of companies in Poland // International Advances in Economic Research. 2004. Vol. 10. Iss. 4. P. 249–256.

Hunter J., Isachenkova N. Failure risk. A comparative study of UK and Russian firms // Journal of Policy Modeling. 2001. Vol. 23. № 5. P. 511–521. URL: https://doi.org/10.1016/S0161-8938(01)00064-3.

Lawrence J. R., Pongsatat S., Lawrence H. The Use of Ohlson's O-Score for Bankruptcy Prediction in Thailand // The Journal of Applied Business Research. 2015. Vol. 31. No. 6. P. 1067–1076. URL: https://doi.org/10.19030/jabr.v31i6.9468.

Lin L., Piesse J. Identification of corporate distress in UK industrials: a conditional probability analysis approach // Applied Financial Economics. 2004. Vol. 14. Iss. 2. P. 73–82. URL: https://doi.org/10.1080/09603100042000176344.

Lugovskaya L. Predicting default of Russian SMEs on the basis of financial and non-financial variables // Journal of Financial Services Marketing. 2010. Vol. 14. P. 301–313. URL: https://doi.org/10.1057/fsm.2009.28.

Minussi J., Soopramanien D., Worthington D. Statistical modelling to predict corporate default for Brazilian companies in the context of Basel II using a new set of financial ratios / Lancaster University Management School working paper, 2007.

Nam J.-H., Jinn T. Bankruptcy prediction: evidence from Korean listed companies during the IMF crisis // Journal of International Financial Management and Accounting. 2000. Vol. 11. Iss. 3. P. 178–197. URL: https://doi.org/10.1111/1467-646X.00061.

Ohlson J. A. Financial Ratios and the Probabilistic Prediction of Bankruptcy // Journal of Accounting Research. 1980. Vol. 18. No. 1. P. 109–131.

Oz I. O., Simga-Mugan C. Bankruptcy prediction models' generalizability: Evidence from emerging market economies // Advances in Accounting. 2018. Vol. 41. P. 114–125. URL: https://doi.org/10.1016/j.adiac.2018.02.002.

Singh B. P., Mishra A. K. Re-estimation and comparisons of alternative accounting based bankruptcy prediction models for Indian companies // Financial Innovation. 2016. Vol. 2. Iss. 6. P. 1–28.

Sirirattanaphonkun W., Pattarathammas S. Default Prediction for Small-Medium Enterprises in Emerging Market: Evidence from Thailand // Seoul Journal of Business. 2012. Vol. 18. No. 2. P. 25–54. URL: https://doi.org/10.35152/SNUSJB.2012.18.2.002.

Springate G. Predicting the possibility of failure in a Canadian firm / MBA Research Project, Simon Fraser University, 1978. 164 p.

Taffler R., Tisshaw H. Going, Going, Gone: Four Factors Wich Predict // Accountancy. 1977. Vol. 45. P. 50–54.

Taffler R. J. The Assessment of Company Solvency and Performance Using a Statistical Modeling. Accounting and Business Research. 1983. Vol. 13. Iss. 52. P. 295–308. URL: https://doi.org/10.1080/00014788.1983.9729767.

Zmijewski M. E. Methodological Issues Related to the Estimation of Financial Distress Prediction Models // Journal of Accounting Research. 1984. Vol. 22. P. 59–82. URL: https://doi.org/10.2307/2490859.

References

Altman E.I. (1968). Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy. *The Journal of Finance*, vol. 23, no. 4, pp. 589–609. Available at: https://doi.org/10.2307/2978933.

Altman, E., Sabato G. (2007). Modeling Credit Risk for SMEs: Evidence from the US Market. *Abacus*, vol. 43, pp. 332–357.

BarNiv R., Hershbarger R.A. (1990). Classifying financial distress in the life insurance industry. *The Journal of Risk and Insurance*. vol. 59. no. 1, pp. 110–136. Available at: https://doi.org/10.2307/252927.

Beaver W.H. (1966). Financial ratios as predictors of failure. *Journal of Accounting Research*, vol. 4, pp. 71–111. Available at: https://doi.org/10.2307/2490171.

Chesser D. (1974). Predicting Loan Noncompliance. *Journal of Commercial Bank Lending*, vol. 56, pp. 28–38.

Davydova G., Belikov A. (1999). Methodology of Quantitative Assessment of the Enterprise Bankruptcy Risk. *Upravlenie riskom — Risk Management*, no. 3, pp. 13–20 (In Russ.).

Demeshev B., Tikhonova A. (2014). Default Prediction for Russian Companies: Intersectoral Comparison. *Ekonomicheskii zhurnal VSE — HSE Economic Journal*, vol. 18, no. 3, pp. 359–386 (In Russ.).

Evstropov M.V. (2008). Evaluation of the Opportunities of Forecasting the Enterprise Bankruptcy in Russia. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of the Orenburg State University*, no. 4, pp. 25–32 (In Russ.).

Fulmer J.G., Moon J.E., Gavin T.A. et al. (1984). A Bankruptcy Classification Model for Small Firms. *Journal of Commercial Bank Lendin*, vol. 66, no. 11, pp. 25–37.

Fedorova E.A., Gilenko E.V., Dovzhenko S.E. (2013). Models of Bankruptcy Forecasting: Features of Russian Enterprises. *Problemy prognozirovaniya — Problems of Forecasting*, no. 2, pp. 85–91 (In Russ.).

Gruszczinsky M. (2004). Financial distress of companies in Poland. *International Advances in Economic Research*, vol. 10, iss. 4, pp. 249–256.

Hunter J., Isachenkova N. (2001). Failure risk. A comparative study of UK and Russian firms. *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, iss. 5, pp. 511–521. Available at: https://doi.org/10.1016/S0161-8938(01)00064-3.

Khaidarshina G. (2009). Improvement of Methods for Assessing Bankruptcy Risks for Russian Enterprises in Modern Economic Conditions. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii — Property Relations in the Russian Federation*, no. 8 (95), pp. 86–95 (In Russ.).

Lawrence J.R., Pongsatat S., Lawrence H. (2015). The Use of Ohlson's O-Score for Bankruptcy Prediction in Thailand. *The Journal of Applied Business Research*, vol. 31, pp. 1067–1076. Available at: https://doi.org/10.19030/jabr.v31i6.9468.

Lin L., Piesse J. (2004). Identification of corporate distress in UK industrials: a conditional probability analysis approach. *Applied Financial Economics*, vol. 14, iss. 2, pp. 73–82. Available at: https://doi.org/10.1080/0960310042000176344.

Lugovskaya L. (2010). Predicting default of Russian SMEs on the basis of financial and non-financial variables. *Journal of Financial Services Marketing*, vol. 14, pp. 301–313. Available at: https://doi.org/10.1057/fsm.2009.28.

Minussi J., Soopramanien D., Worthington D. (2007). Statistical modelling to predict corporate default for Brazilian companies in the context of Basel II using a new set of financial ratios. Lancaster University Management School working paper.

Nam J.-H., Jinn T. (2000). Bankruptcy prediction: evidence from Korean listed companies during the IMF crisis. *Journal of international financial management and accounting*, vol. 11, iss. 3, pp. 178–197. Available at: https://doi.org/10.1111/1467-646X.00061.

Nikolaeva I., Palyuvina A. (2014). The Bankruptcy: Causes, Features and Consequences in Russia. Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta — *Proceedings of the Volgograd State Technical University*, vol. 17 (144), pp. 31–39 (In Russ.).

Ohlson J.A. (1980). Financial Ratios and the Probabilistic Prediction of Bankruptcy. *Journal of Accounting Research*, vol. 18, no. 1, pp. 109–131.

Oz I.O., Simga-Mugan C. (2018). Bankruptcy prediction models' generalizability: Evidence from emerging market economies. *Advances in Accounting*, vol. 41, pp. 114–125. Available at: https://doi.org/10.1016/j.adiac.2018.02.002.

Singh B.P., Mishra A.K. (2016). Re-estimation and comparisons of alternative accounting based bankruptcy prediction models for Indian companies. *Financial Innovation*, vol. 2, iss. 6, pp. 1–28.

Sirirattanaphonkun W., Pattarathammas S. (2012). Default Prediction for Small- Medium Enterprises in Emerging Market: Evidence from Thailand. *Seoul Journal of Business*, vol. 18. no. 2, pp. 25–54. Available at: https://doi.org/10.35152/SNUSJB.2012.18.2.002.

Springate G. (1978). Predicting the possibility of failure in a Canadian firm. MBA Research Project, Simon Fraser University. 164 p.

Taffler R., Tisshaw H. (1977). Going, Going, Gone: Four Factors Which Predict. *Accountancy*, vol. 45, pp. 50–54.

Taffler R.J. (1983). The Assessment of Company Solvency and Performance Using a Statistical Modeling. *Accounting and Business Research*, vol. 13, iss. 52, pp. 295–308. Available at: https://doi.org/10.1080/00014788.1983.9729767.

Zmijewski M.E. (1984). Methodological Issues Related to the Estimation of Financial Distress Prediction Models. *Journal of Accounting Research*, vol. 22, pp. 59–82. Available at: https://doi.org/10.2307/2490859.

Zhdanov V., Afanas'eva O. (2011). Development of a Model for Diagnosing the Risk of Bankruptcy for Aviation Enterprises. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal — Management of Economic Systems: Scientific Electronic Journal*, no. 8 (12) (In Russ.).

Zaitseva O.P. (1998). Anti-crisis management in a Russian firm. *Sibirskaya finansovaya shkola — Siberian Financial School*, vol. 11–12, pp. 66–73 (In Russ.).

Информация об авторах

***Юлия Александровна Тарасова**, кандидат экономических наук, доцент департамента финансов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Санкт-Петербург*
***Екатерина Сергеевна Февралева**, выпускник департамента финансов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Санкт-Петербург*

Information about the authors

***Julia Aleksandrovna Tarasova**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Finance, HSE University, Saint Petersburg*
***Ekaterina Sergeevna Fevraleva**, graduate of the Department of Finance, HSE University, Saint Petersburg*

Статья поступила в редакцию 15.04.2021
Одобрена после рецензирования 19.07.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted April 15, 2021
Approved after reviewing July 19, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-91-109

CC BY

Подходы к построению EAD-моделей на длинных временных горизонтах

Альфия Фаритовна Васильева
E-mail: alfiavaf@mail.ru, ORCID: 0000-0003-3350-2886
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва 101000, Российская Федерация

Аннотация
Настоящая работа посвящена разработке модели оценки требования при дефолте (EAD) активов за весь срок действия (жизни) финансового инструмента в соответствии с требованиями МСФО (IFRS) 9 «Финансовые инструменты».
EAD за весь срок жизни финансового инструмента представляет собой набор оценок значений EAD с первого по последний год действия финансового инструмента. Для оценки EAD в рамках договоров с установленным лимитом (например, кредитная линия, овердрафт) и по договорам гарантий и аккредитивов используются две модели: модель EAD для балансовых финансовых инструментов (применяется к балансовой части) и модель CCF (применяется к внебалансовой части). Подход к моделированию CCF описан во второй части исследования. Данная модель разрабатывалась для портфеля активов коммерческого банка, данные по которому были собраны в 2017 году.
В настоящее время тема данной работы крайне актуальна и может представлять интерес как для коммерческих банков, столкнувшихся с проблемой совершенствования моделей оценки кредитного риска в связи с требованиями, появившимися к ним с введением МСФО 9, так и для регуляторных органов и т. д.

Ключевые слова: *МСФО 9, требования при дефолте, EAD, CCF, ожидаемые кредитные убытки, оценка кредитного риска*

JEL: *B40, G21, F65*

Для цитирования: *Васильева А. Ф. Подходы к построению EAD-моделей на длинных временных горизонтах // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 91–109. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-91-109.*

© Васильева А. Ф., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-91-109

Approaches to Modelling Exposure at Default for the Entire Life of the Asset

Alfiya F. Vasilyeva
HSE University, Moscow 101000, Russian Federation
alfiavaf@mail.ru, https://orcid.org/0000-0003-3350-2886

Abstract
This paper is devoted to developing an optimal model for assessing the default requirement (EAD) of assets over the entire life of a financial instrument in accordance with the requirements of IFRS 9

"Financial instruments". The EAD for the whole life of a financial instrument is a set of estimates of EAD values from the first to the last year during the life of the asset.
Two models are used for evaluating EAD under agreements with a set limit (for example, a credit line, overdraft) and under guarantees and letters of credit: the EAD model for balance sheet financial instruments (applied to the balance sheet part) and the credit conversion factor (CCF) model (applied to the off-balance sheet part). The approach to CCF modeling is described in the second part of the study. This model was developed based on a real bank portfolio of assets, using data which were collected at the beginning of the 2017.
These days the topic of the paper is highly acute for both commercial banks that has experienced the problem of improving credit risk assessment models due to the requirements that have appeared to them owing to the introduction of IFRS 9 since January 1, 2018, and regulatory authorities as well, etc.

Keywords: *IFRS 9, exposure at default, EAD, CCF, expected credit losses, credit risk assessment*

JEL: *B40, G21, F65*

For citation: *Vasilyeva A.F. Approaches to Modelling Exposure at Default for the Entire Life of the Asset. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 91–109 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-91-109.*

© Vasilyeva A.F., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Мировая экономика находится в состоянии высокой неопределенности из-за новых локдаунов, однако правительства, центральные банки и бизнес уже накопили определенный опыт относительно порядка действий в условиях пандемии. Важнейшим фактором сохранения экономической стабильности стала высокая степень устойчивости финансовой системы: действия регуляторов позволили быстро купировать проблемы ликвидности на рынках. Тем не менее пандемия продолжается. Согласно оценке Банка России, в последующем на первый план все в большей степени будут выходить риски, связанные с платежеспособностью корпоративного сектора[1]. А значит, совершенствование моделей оценки кредитного риска является ключевой задачей в современных реалиях. В 2018 г. в мире был внедрен новый стандарт финансовой отчетности МСФО 9 «Финансовые инструменты», который существенным образом изменил подходы банков к оценке кредитного риска. Теперь новый стандарт бухгалтерского учета и внедренные банками методы оценки кредитного риска в соответствии с ним столкнутся с первой серьезной проблемой после глобальной вспышки коронавируса (COVID-19). Предыдущий стандарт финансовой отчетности МСФО 39 часто подвергался критике за то, что несвоевременно и недостаточно полно отражал кредитные потери банков. Переход на новый стандарт МСФО (IFRS) 9 должен был решить эту проблему посредством введения прогнозной модели ожидаемых кредитных убытков в качестве основы для формирования резервов по активам по амортизированной стоимости и справедливой стоимости через прочий совокупный доход.

[1] *Обзор финансовой стабильности / Банк России, 2020. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/31582/OFS_20-2.pdf.*

Новый стандарт требует от финансовых учреждений в момент предоставления кредитов и других банковских продуктов, подверженных кредитному риску, производить по ним расчет ожидаемого кредитного убытка (ECL) [Cohen B. H., Edwards G., 2017] с учетом различных временных горизонтов, что существенно меняет традиционные подходы к оценке кредитного риска коммерческими банками [Васильева А. Ф. и др., 2017]. При этом под 12-месячным ожидаемым кредитным убытком (в денежном выражении) понимается «часть ожидаемых кредитных убытков на протяжении всего срока действия финансового инструмента или ожидаемые кредитные убытки, возникающие в результате реализации риска дефолта по финансовому инструменту, которые возможны в течение 12 месяцев после отчетной даты»[2]. По мнению [Beerbaum D., 2015], последнее часто трактуется неверно, поскольку речь идет не о длительном дефиците денежных средств в течение 12-месячного периода, а о величине потерь по активу, взвешенной на вероятность того, что событие дефолта произойдет в течение ближайших 12 месяцев. Поэтому важно отметить, что эта величина представляет собой не только убытки, ожидаемые в течение 12 месяцев, следующих за отчетным месяцем, но и включает ожидаемый дефицит денежных средств в течение всего срока подверженности актива кредитному риску из-за негативных событий, которые могут реализоваться в течение 12 месяцев[3].

Под дефицитом денежных средств следует понимать «разницу между всеми договорными денежными потоками, которые должен получить банк в соответствии с кредитным договором, и денежными потоками, которые фактически получит банк в соответствии со своими ожиданиями»[4]. Таким образом, для расчета ожидаемого кредитного убытка на протяжении всего срока действия (ECL) необходимо учитывать будущие ожидания, связанные с денежными потоками, и предпочтительно включать рыночную информацию, которая может повлиять на эти будущие денежные потоки [Yang B. H., et al., 2019].

Между тем моделирование EAD также является одной из важнейших задач, исходя из требований «Базеля II»[5]. Для расчета ECL необходимо осуществить расчет следующих параметров: PD (вероятность дефолта), LGD (величина потерь в случае дефолта с учетом величины потенциальных возмещений при реализации обеспечения), EAD (величина кредитных требований, подверженных кредитному риску).

Работы, посвященные моделированию первых двух компонент оценки величины кредитного риска (PD и LGD), представлены достаточно обширно (в том числе автором были опубликованы работы, посвященные теме моделирования [Vasilieva A., Frolova E., 2020; Vasilyeva A., Frolova E., 2019; Васильева А. Ф. и др., 2017], тем не менее значительно меньше исследований и статей посвящено отдельно EAD (работы по тематике моделирования EAD в соответствии с требованиями МСФО 9 на основе данных российского рынка в настоящий момент вообще отсутствуют), что также доказывает актуальность и значимость данной работы.

EAD (*exposure at default*) — величина кредитных требований к заемщику, подверженных риску потерь в случае дефолта (также может называться Credit Exposure вне рамок «Базеля»). Другими словами, предоставляя кредиты, аккредитивы, банковские гарантии и другие банковские продукты номиналом в *X* руб. в момент времени t_0, банк принимает

---

[2] *Guidance on credit risk and accounting for expected credit losses (BCBS-350) / BIS, 2015. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d350.pdf.*

[3] *The implementation of IFRS 9 impairment requirements by banks / Global Public Policy Committee, 17 June 2016. Available at: https://www.iasplus.com/en/publications/global/other/ifrs-9-impairment-banks.*

[4] *Cash shortfall & LGD — Two sides of the same coin / Aptivaa, 2016. URL: http://www.aptivaa.com/blog/cash-shortfall-lgd-two-sides-of-the-same-coin/.*

[5] *Положение Банка России № 483-П «О порядке расчета величины кредитного риска на основе внутренних рейтингов». 2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186639.*

на себя риск в случае дефолта[6] контрагента не просто потерять *X* руб. (номинальную сумму долга), но также недополучить величину начисленных процентов, комиссий и других платежей согласно договору с контрагентами.

В рамках задачи по моделированию компонент модели EAD использовалось предположение об определении дефолта: дефолт — выход в просрочку более 90 дней. Фактически количество дней просрочки к моменту выхода в дефолт может быть меньше 90 дней.

Областью применения модели являются договоры, относящиеся к корпоративному портфелю.

ИССЛЕДОВАНИЕ ДАННОЙ ПРОБЛЕМЫ В РАБОТАХ ДРУГИХ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ АВТОРОВ

Хотя МСФО (IFRS) 9 прямо не требует от банков моделировать EAD, тем не менее понимание того, как кредитные риски изменятся с течением времени, имеет важнейшее значение для объективной оценки ожидаемых кредитных убытков. Это особенно значимо для финансовых инструментов, попадающих в «стадию 2»[7] — на ней учитывается возможность наступления дефолта на всем сроке действия финансового инструмента. Игнорирование ожидаемого уменьшения кредитного риска (например, по кредиту, подлежащему погашению в рассрочку) может привести к тому, что показатели ожидаемого кредитного риска будут слишком высокими. Напротив, игнорирование перспективы увеличения кредитного риска (например, в пределах согласованного лимита по возобновляемой кредитной линии), скорее всего, приведет к тому, что оценки EL будут заниженными.

Также при разработке подходов банкам необходимо определить период подверженности активов кредитному риску. Согласно требованиям МСФО 9 для большинства видов активов (за исключением некоторых типов возобновляемых кредитных линий) максимальный период, в течение которого оцениваются ожидаемые кредитные убытки, является максимальным договорным периодом, в течение которого предприятие подвержено кредитному риску (МСФО 5.5.19). Этот максимальный срок действия договора определяется в соответствии с его существенными условиями, включая наличие возможности у банка требовать возврат заемных средств или аннулирования договора о предоставлении банковского продукта, а также оснований у клиента для его продления[8].

В случае если период воздействия принимается за полный контрактный период, то в модели EAD отражается историческая поведенческая информация (например, о факте досрочного погашения). Если период подверженности кредитному риску рассчитывается на основе исторической информации, банк оценивает характеристики различных сегментов портфеля. Кроме того, банк рассматривает вопрос о том, отражает ли историческая информация текущие условия и прогнозную информацию или нуждается в корректировке. Для возобновляемых кредитных линий в рамках МСФО (IFRS) 5.5.20 (т. е. включающих как кредит, так и компонент неиспользованного обязательства, а договорная способность банка требовать погашения и аннулирования неиспользованного обязательства не влияет на подверженность банка кредитным рискам) период подверженности определяется с учетом ожидаемых действий банка по управлению кредитным риском, направленных на его снижение. При этом банк:

---

[6] *Guidelines on the application of the definition of default under Article 178 of Regulation (EU) No 575/2013 / EBA/GL/2016/07. URL: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1721448/052c260f-da9a-4c86-8f0a-09a1d8ae56e7/Guidelines%20on%20default%20definition%20(EBA-GL-2016-07)_EN.pdf.*

[7] *Описание стадий кредитного риска было приведено автором в работе Methods of Calculation of Expected Credit Losses Under Requirements of IFRS 9. URL: https://cfjournal.hse.ru/article/view/10458.*

[8] *Impairment of Financial Instruments (ITG). April 2015. URL: https://www.iasplus.com/en/news/2015/04/itg-meeting. https://www.iasplus.com/en/news/2015/04/itg-meeting.*

— рассматривает свой обычный процесс снижения кредитного риска, прошлую практику и будущие намерения, а также ожидаемые действия по снижению кредитного риска;

— анализирует то, что происходит на практике в результате каждого из этих типов действий, и демонстрирует наличие достаточных исторических свидетельств того, что такие действия выполняются и влияют на срок воздействия. В ходе анализа учитывается историческая информация о периоде, в течение которого банк подвергался кредитному риску по аналогичным инструментам, а также о сроке наступления дефолта по аналогичным инструментам после значительного увеличения кредитного риска[9].

Подход к моделированию для EAD отражает ожидаемые изменения в остатке непогашенной задолженности в течение срока действия кредитного риска, которые разрешены текущими условиями контракта, включая:

— обязательный график погашения/амортизации;

— полное досрочное погашение (например, досрочное рефинансирование);

— ежемесячные переплаты (т. е. платежи сверх требуемых выплат, но не на всю сумму кредита);

— изменения в использовании неиспользованного обязательства в пределах согласованных кредитных лимитов до наступления дефолта.

В рамках работы над настоящим исследованием автором были рассмотрены и проанализированы работы российских и зарубежных авторов, предметом исследования которых является построение/систематизация подходов к построению модели EAD. Среди работ российских исследователей стоит выделить работу Помазанова, в которой автор в том числе приводит методику расчета EAD в рамках описания системы управления кредитными рисками в банках на принципах ПВР [Помазанов М. В., 2020]. В статье приведено определение EAD, а также раскрыты требования «Базеля II» в отношении подходов к расчету этого показателя (в том числе коэффициента кредитной конверсии). Также интересна работа Груздева, в рамках которой представлены подходы к моделированию EAD с учетом требований соглашения «Базель II». [Груздев А. В., 2014]. В этой статье рассмотрены два метода моделирования коэффициента кредитной конверсии CCF (далее в нашем исследовании раскрытию этой составной компоненты формулы EAD будет посвящен отдельный раздел). Речь идет о методе фиксированного интервала (или фиксированного горизонта): использованная сумма на момент дефолта связана с использованной/неиспользованной суммой за фиксированный период времени до наступления дефолта, а также о когортном методе, когда период наблюдения делится на временные окна. Согласно выводам, полученным автором, первый метод является более консервативным. В рамках нашей задачи (создания методики расчета EAD, соответствующей требованиям МСФО 9, данные методы нерелевантны, так как не позволяют получить долгосрочные оценки на срок действия финансового инструмента.

В зарубежных научных изданиях опубликованы работы, посвященные моделированию EL, в том числе EAD, в соответствии с требованиями МСФО. В частности, в исследовании [Volarević H., Varović M., 2018] рассматриваются подходы к внедрению нового стандарта МСФО 9 в практику по управлению рисками, в том числе частично — в отношении показателя EAD. Интересное исследование, посвященное тематике создания резервов, представлено в статье [Hlawatsch S., 2010]. Автор рассматривает проблематику нормативного регулирования резервирования на длительном горизонте времени, а также производит сравнительный анализ требований МСФО и «Базеля II».

Схожая проблематика раскрыта в работе [Gaurav C. et al., 2016], однако в отличие от предыдущей статьи в рамках данной работы авторы делают попытку оценить влияние нового стандарта МСФО 9 на систему оценки кредитного риска в коммерческих банках.

---

[9] *МСФО (IFRS) 9.5.5.20, B. 5.5.40. Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 9 «Финансовые инструменты». 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201982/.*

ОПИСАНИЕ ПОДХОДА К РАЗРАБОТКЕ МОДЕЛИ EAD ДЛЯ БАЛАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

EAD для балансовых инструментов моделируется на уровне договора/транша. Модель применяется только к недефолтным договорам/траншам [Resti A., 2010]. Оцениваемая величина EAD на дату *t* определяется как

$$EAD_t = EPrn_t + Int_t + Fee_t, \quad (1)$$

где $EPrn_t$ — ожидаемая сумма долга на будущую дату *t*, руб.; Int_t — начисленные и/или неполученные проценты до даты *t*, руб.; Fee_t — начисленные до даты *t* штрафы, пени, комиссии, руб.; *t* — дата дефолта.

Начисленные или неполученные до даты дефолта проценты (Int_t) и начисленные штрафы, пени, комиссии (Fee_t) моделируются исходя из предположения о выходе в дефолт договора по признаку «просрочка более 90 дней». Для моделирования размера штрафов, пени, комиссий используются условия типового договора, при недоступности данных компонент может быть оценен на основании исторических данных или приравнен к нулю в связи с незначительным вкладом в EAD. При начислении сложных процентов их размер вычисляется как:

$$Int_t = EPrn_t \times (1 + \frac{IR}{m})^{m \times n} - EPrn_t, \quad (2)$$

где $EPrn_t$ — ожидаемая сумма долга на будущую дату *t*, руб.; Int_t — начисленные и/или неполученные проценты до даты *t*, руб.; IR — годовая договорная процентная ставка, приведенная к единицам целого числа; *m* — кол-во периодов для начисления процентов в течение года, шт.; *n* — длительность периода, в течение которого идет начисление процентов, лет.

Если договор выходит в дефолт по причине «просрочка более 90 дней», это значит, что до даты дефолта на остаток основного долга будут начислены проценты за четыре месяца. Данное предположение действительно для графиков с ежемесячным погашением основного долга и/или процентов. На рисунке ниже показан схематический пример расчета процентов при выходе договора в дефолт. Для упрощения рассматривается пример графика погашения, согласно которому погашение основного долга и процентов, составляющих платеж, происходит с ежемесячной периодичностью. Количество дней в одном месяце равно 30.

Рисунок 1

Пример получения начисленных за 4 месяца процентов к дате выхода в дефолт / An example of receiving interest accrued for 4 months by the date of default

Номер периода	0	1	2	3	4	5	6
Событие	Выдача кредита	Погашение ежемесячного платежа	Погашение ежемесячного платежа	Пропуск ежемесячного платежа	Пропуск ежемесячного платежа	Пропуск ежемесячного платежа	Пропуск ежемесячного платежа
Кол-во дней непрерывной просрочки	0	0	0	1	31	61	**91**
Период начисления процентов	-	С 0 до 1 период (30 дней)	С 1 до 2 период (30 дней)	С 2 до 3 период (30 дней)	С 2 до 4 период (30 дней)	С 2 до 5 период (30 дней)	С 2до 6 период (30 дней)

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

Тогда формула 2 примет вид:

$$Int_t = EPrn_t \times (1+\frac{IR}{12})^4 - EPrn_t. \quad (3)$$

УПРОЩЕННЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ МОДЕЛИ EAD ДЛЯ БАЛАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Упрощенный подход к построению модели EAD для балансовых инструментов используется при недоступности информации по плановым графикам погашения задолженности, а также при отсутствии или недостаточности данных по типу графика, периодичности погашения основного долга и процентов в информационных базах данных. Допущения и ограничения подхода:

1. Погашение основного долга осуществляется равными частями (ежемесячно) или в конце срока. В целях упрощения, вне зависимости от фактического графика погашения ОД и при наличии информации о погашении ОД равными частями (еженедельно/ежемесячно/ежеквартально), расчет проводился исходя из ежемесячной периодичности погашения ОД.

2. Событие дефолта происходит в середине года (год — период 365 (366) дней от отчетной даты). Середина года выбрана исходя из предположения о равномерном распределении вероятности дефолта внутри года. В рамках упрощенного подхода не проводится анализ эмпирического распределения количества дефолтов внутри года. Это значит, что событие «выход в просрочку более 90 дней» фиксируется на конец шестого месяца при выходе в дефолт в первом году после текущей даты, на конец 18 месяца — при выходе в дефолт во втором году после текущей даты и т. д.

Описание подхода

В рамках данного подхода рассматривается два типа графиков погашения задолженности: погашение равными долями (основной долг и проценты погашаются ежемесячно) и погашение основного долга в конце срока кредита, а процентов — ежемесячно. Эти виды графиков были выбраны на основании экспертного предположения о наиболее часто встречающихся графиках погашения кредитов, выдаваемых корпоративным клиентам. Итоговое значение EAD для договоров, по которым отсутствуют данные по периодичности погашения ОД и процентов, в соответствии с упрощенным подходом рассчитывается как среднее между двумя значениями, полученными по разным типам графиков.

$$EAD_{final} = EAD_1 \times 50\ \% + EAD_2 \times 50\ \%, \quad (4)$$

где EAD_1 — значение EAD, рассчитанное в предположении о графике погашения равными долями (основной долг и проценты); EAD_2 — значение EAD, рассчитанное в предположении о погашении основного долга в конце срока, а процентов — ежемесячно.

Для получения итогового значения EAD для договоров, по которым в ХД (хранилище данных) CPM имеются данные по периодичности погашения ОД и процентов, используется один тип графика погашения (ежемесячное погашение ОД).

$$EAD_{final} = EAD_1 \text{ или } EAD_{final} = EAD_2. \quad (5)$$

При использовании допущения о погашении основного долга равными частями ежемесячно используется следующий алгоритм расчета EAD.

Шаг 1. На уровне договора определяется оставшийся срок жизни договора, исходя из плановой даты его закрытия и текущей даты (даты расчета).

Шаг 2. Рассчитывается сумма ежемесячного погашения основного долга путем деления остатка основного долга на текущую дату на количество месяцев, оставшихся до закрытия договора.

Шаг 3. В рамках каждого года жизни договора рассчитывается дата остановки оплаты основного долга, после которой возникает событие дефолта, — на конец 6-го, 18-го и т. д. месяцев. На эту дату фиксируется величина остатка основного долга для начисления процентов, штрафов и пр. Если оставшийся срок до погашения договора составляет менее шести месяцев от начала года (для первого года — шесть, для второго года — 18 и т. д.), то остаток основного долга рассчитывается в соответствии с Приложением 1.

Шаг 4. Рассчитывается сумма процентов за четыре месяца, сумма комиссий, штрафов, пеней, вызванных выходом договора в просрочку. При отсутствии информации о сумме комиссий, штрафов, пеней, которые будут начислены в случае дефолта, рассчитываются только проценты по формуле (4). Если оставшийся срок до погашения договора составляет менее шести месяцев от начала года (для первого года — шесть, для второго года — 18 и т. д.), то сумма начисленных до даты дефолта процентов рассчитывается в соответствии с Приложением 1.

Шаг 5. Рассчитывается EAD. Результаты могут быть записаны как в абсолютном выражении (руб.), так и в относительном (процент от основного долга).

При использовании допущения о погашении основного долга в конце срока используется следующий алгоритм расчета EAD.

Шаг 1. На уровне договора определяется оставшийся срок жизни договора, исходя из плановой даты его закрытия и текущей даты.

Шаг 2. Так как при выбранном допущении погашение основного долга до даты окончания договора не проводится, в случае дефолта основной долг, входящий в EAD, будет равен текущему остатку основного долга.

Шаг 3. Рассчитывается сумма процентов за четыре месяца, сумма комиссий, штрафов, пеней, вызванных выходом договора в просрочку (по процентам). При отсутствии информации о сумме комиссий, штрафов, пеней, которые будут начислены в случае дефолта, рассчитываются только проценты.

Шаг 4. Рассчитывается EAD. Результаты могут быть записаны как в абсолютном выражении (руб.), так и в относительном (процент от основного долга). Пример расчета EAD для балансовых инструментов в соответствии с упрощенным подходом приведен в Приложении 1.

ПРОДВИНУТЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ МОДЕЛИ EAD ДЛЯ БАЛАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Продвинутый подход к построению модели EAD используется при наличии информации по плановым графикам погашения задолженности. Допущения и ограничения подхода: распределение частоты выхода в дефолт внутри каждого года относительно выбранной даты оценивается на эмпирических данных по договорам корпоративного портфеля, вышедшим в дефолт по любому критерию дефолта.

Описание подхода

Шаг 1. Получаем эмпирическое распределение частоты выхода в дефолт внутри каждого года по месяцам. Эмпирическое распределение оценивается на несколько дат. Период для его оценки определяется банком и не должен значительно отличаться от периода, на основании которого рассчитываются другие компоненты EAD (CCF). Например, при доступности информации по истории дефолтов с 01.01.2011 можно оценить долю договоров, вышедших в дефолт в течение года относительно 01.01.2011, 01.01.2012 и т. д.

Результат записывается в виде доли договоров. Итоговые доли могут быть рассчитаны как средневзвешенное значение. Например, 10 % договоров вышли в дефолт в течение четвертого месяца, 10 % — в течение пятого месяца, 25 % — шестого, 15 % — седьмого, 5 % — восьмого, 10 % — девятого, 5 % — десятого, 5 % — 11-го, 15 % — 12-го и т. д. Сумма долей выхода в дефолт должна составлять 100 %.

Шаг 2. Рассчитать EAD в течение первого, второго и т. д. года от текущей даты. Пример расчета EAD для балансовых инструментов в соответствии с продвинутым подходом приведен в Приложении 2.

ОСОБЕННОСТИ РАСЧЕТА EAD ДЛЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ С ПРОСРОЧКОЙ

При моделировании EAD для договоров с просрочкой (количество дней текущей просрочки больше нуля) выплаты основного долга не моделируются, то есть $EPrn_t$ определяется как текущий объем основного долга на отчетную дату, на которую ведется расчет. Остальные компоненты EAD (Int_t, Fee_t) моделируются в соответствии с подходом для непросроченных договоров. По просроченным договорам EAD каждого года равно оценке EAD на первый год. Источником данных, использованных при разработке модели, является корпоративное ХД с набором представлений, содержащих данные в различных разрезах (кредитный портфель, атрибуты договора и т. д.). Были проанализированы поля, содержащие информацию по периодичности погашения договоров. На 01.10.2017 информация по периодичности погашения основного долга была заполнена по 34,5 % договоров/траншей (среди договоров, к которым применима модель EAD для балансовых инструментов). По части договоров отсутствовала информация по договорной ставке (договоры, выданные в рублях). Для заполнения пропусков была рассчитана средняя договорная ставка в разрезе риск-сегментов (только договоры, выданные в рублях). В случае отсутствия информации по договорной ставке использовалась средняя договорная ставка соответствующего сегмента.

Таблица 1

Средняя договорная процентная ставка в разрезе риск-сегментов по рублевым договорам / Average contractual interest rate for risk segments by ruble contracts, 01.10.2017

Сегмент	Средняя договорная процентная ставка, %
Голубые фишки	9,00
Строительство	14,28
Арендный бизнес	13,78
Производство и услуги	13,07
Торговля	13,25
Проектное финансирование	13,58
Проектное финансирование в строительной отрасли	15,82

Источник: составлено автором на основе данных по исследуемой выборке / Source: composed by the author.

Из ХД были выгружены данные по всем договорам корпоративного портфеля, открытым на 01.10.2017. Данные включали остатки задолженности, плановые даты начала и окончания договоров, остатки текущих установленных лимитов, договорную процентную ставку, количество дней текущей просрочки.

Расчет EAD проводился на уровне договора/транша. Были определены два значения EAD (исходя из двух вариантов графика погашения) и итоговое значение EAD. Максимальный срок, на который было смоделировано значение EAD, — семь лет (данный срок покрывает более 95 % договоров/траншей по состоянию на 01.10.2017).

В связи с отсутствием данных о плановых графиках погашения в источниках результаты применения продвинутого подхода не представлены в рамках настоящей работы.

КРЕДИТНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ПОДВЕРЖЕННЫЕ РИСКУ ДЕФОЛТА (EAD) ДЛЯ ВНЕБАЛАНСОВЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ЗА ВЕСЬ СРОК ДЕЙСТВИЯ (ЖИЗНИ)

В настоящем разделе работы будут определены подходы к моделированию величины кредитного требования, подверженной риску дефолта (EAD) для внебалансовых финансовых инструментов за весь срок действия (жизни) финансового инструмента в соответствии с требованиями МСФО (IFRS) 9. EAD за весь срок жизни представляет собой набор оценок значений с первого по последний год жизни финансового инструмента. Ранее модель EAD за весь срок жизни финансового инструмента в банке не использовалась. Для оценки EAD внебалансовых инструментов используются две модели: модель EAD для балансовых финансовых инструментов (применяется к балансовой части) и модель CCF (применяется к внебалансовой части). В рамках корпоративного портфеля EAD для внебалансовых финансовых инструментов моделируется на уровне основного договора. Модель применяется только к недефолтным договорам.

Оцениваемая величина EAD на дату *t* определяется как:

$$EAD_t = EPrn_t + Hav_0 \times CCF_t + Int_t + Fee_t, \quad (6)$$

где $EPrn_t$ — ожидаемая сумма долга на дату дефолта *t*, руб. (в части использованного на дату расчета лимита); Hav_0 — сумма внебалансового обязательства на дату расчета, руб.; CCF_t — коэффициент кредитной конверсии на срок *t*; Int_t — начисленные или неполученные проценты до даты дефолта *t*, руб.; Fee_t — начисленные до даты дефолта *t* штрафы, пени, комиссии, руб.; *t* — дата дефолта.

Начисленные или неполученные до даты дефолта проценты (Int_t) и начисленные штрафы, пени, комиссии (Fee_t) моделируются исходя из предположения о выходе в дефолт договора по признаку «просрочка более 90 дней». Для моделирования размера штрафов, пени, комиссий используются условия типового договора, при недоступности данных компонент он может быть оценен на основании исторических данных (в разрезе типов продуктов по дефолтным договорам рассчитывается отношение объема штрафов, пеней, комиссий на дату дефолта к объему ОД на дату дефолта, полученное значение в процентах от ОД используется в формуле расчета EAD) или приравнивается к нулю в связи с незначительным вкладом в EAD.

При начислении сложных процентов их размер вычисляется как:

$$Int_t = [EPrn_t + Hav_0 \times CCF_t] \times \left(1 + \frac{IR}{m}\right)^{m*n}, \quad (7)$$

где *m* — кол-во периодов для начисления процентов в течение года, шт.; *n* — длительность периода, в течение которого идет начисление процентов, лет; IR — годовая договорная процентная ставка, %.

Если договор выходит в дефолт по причине «просрочка более 90 дней», это значит, что до даты дефолта на остаток основного долга будут начислены проценты за четыре месяца. Данное предположение в соответствии с упрощенным подходом применяется для всех договоров.

Тогда формула (2) примет вид:

$$Int_t = [EPrn_t + Hav_0 \times CCF_t] \times (1 + \frac{IR}{12})^4. \quad (8)$$

МОДЕЛИРОВАНИЕ КОЭФФИЦИЕНТА КРЕДИТНОЙ КОНВЕРСИИ (CCF)

Для продуктов, где предполагается возможность увеличения кредитного требования в зависимости от использования кредитного лимита (овердрафты, кредитные линии), применяются статистические модели для оценки суммы использования лимита до наступления дефолта. Модель в данном случае должна предполагать расчет величины дополнительного использования лимита между датой наблюдения и датой дефолта для учета того неиспользованного лимита, который был доступен клиенту на дату наблюдения.

Для расчета EAD для внебалансовых инструментов используется модель линейного CCF как наиболее часто применяющаяся на практике. Абстрагировавшись от времени, в рамках данной модели на уровне лимита кредитного договора определяем коэффициент кредитной конверсии (CCF) как долю доступного лимита, которая будет использована до момента наступления дефолта, по следующей формуле:

$$CCF = \frac{EAD_{ОД} - E_{ОД}}{L - E_{ОД}}, \tag{9}$$

где L — это общий лимит по кредитному договору; $E_{ОД}$ — основной долг на наблюдаемый момент времени, отстоящий на определенное фиксированное число месяцев до даты дефолта; $EAD_{ОД}$ — реализованная величина кредитного требования по основному долгу на момент наступления дефолта.

Все величины выше берутся в собственной валюте кредита, чтобы исключить эффект переоценки за счет изменения курса валют.

Для получения средней оценки CCF по портфелю в целом применяется метод наименьших квадратов для взвешенной целевой функции:

$$\sum_{i}^{n} w_i \left(\frac{EAD_i - E_i}{L_i - E_i} - CCF\left(f_i\right) \right)^2 \to min, \tag{10}$$

где w_i — вес соответствующего наблюдения; $CCF\left(f_i\right)$ — в общем случае функция, зависящая от вектора факторов f_i, влияющих на коэффициент конверсии; i — номер наблюдения (договора); n — количество наблюдений (договоров) в выборке.

В качестве весов используются величины вида $(L_i - E_i)_i^{eqv}$, приведенные к эквиваленту (руб.) по валютному курсу на последнюю отчетную дату. В оценке CCF наибольший вес присваивается наблюдениям с наибольшей суммой неиспользованного лимита на начало анализируемого периода.

При предположении о постоянности CCF (отсутствии функциональной зависимости от наблюдаемых риск-факторов) оптимальной оценкой CCF для данной целевой функции будет являться взвешенное среднее наблюдаемых конверсионных факторов по отдельным внебалансовым обязательствам:

$$CCF = \frac{\sum_i \left(\mathrm{L_i} - \mathrm{E_i}\right)_i^{eqv} \times CCF_i}{\sum_i \left(\mathrm{L_i} - \mathrm{E_i}\right)_i^{eqv}}, \tag{11}$$

где $CCF_i = \dfrac{EAD_i - E_i}{L_i - E_i}$. (12)

В случаях, когда EAD_i для отдельных инструментов меньше основного долга на дату наблюдения, CCF корректируется следующим образом: $\mathrm{CCF_i^+} = \max(\mathrm{CCF_i}, 0)$. Отдельно

анализируются случаи превышения CCF над единицей, так как это может свидетельствовать о недостаточной адекватности оценок CCF для отдельных внебалансовых инструментов. В следующем разделе будут описаны практические аспекты расчета CCF, призванные обеспечить адекватность оценок CCF на уровне отдельных инструментов. Тем не менее при возникновении технических овердрафтов или капитализации в основную задолженность штрафов и процентов величина CCF_i может незначительно превысить единицу. В таких случаях CCF_i принимается равным единице.

$$CCF_i^{корр} = \min\left(\max\left(CCF_i;\ 0\right);\ 1\right). \tag{13}$$

Динамический аспект расчета CCF

Для расчета CCF применяется скользящее временное окно от момента дефолта на определенное фиксированное число *t* месяцев назад. Длина окна определяется исходя из ожидаемой даты дефолта: например, при прогнозировании ECL предполагается наступление дефолта в середине анализируемого года, что предусматривает использование 6-месячного окна для расчета CCF.

$$CCF_T = \frac{EAD_t - E_{t-T}}{L_{t-T} - E_{t-T}}, \tag{14}$$

где CCF_T — фактор кредитной конверсии на период T, EAD_t — остаток основного долга на момент дефолта *t*, E_{t-T} — остаток основного долга за T месяцев до даты дефолта, L_{t-T} — общий лимит по кредитному договору за T месяцев до даты дефолта, *t* — дата дефолта, T — период, на который рассчитывается CCF.

Все суммы выше берутся в собственной валюте кредита.

Повышение лимита по кредиту

В случае повышения лимита по кредиту в течение периода времени, за который рассчитывается CCF, возникает необходимость учитывать в расчете CCF увеличение основного долга только по той части неиспользованного лимита, которая имелась на начало анализируемого периода. Для этого применяется коэффициент утилизации лимита (LU), который рассчитывается на дату дефолта.

$$\mathrm{LU_t} = \frac{\mathrm{EAD_t}}{\mathrm{L_t}}, \tag{15}$$

где LU_t — коэффициент утилизации лимита на момент дефолта *t*, L_t — общий лимит по кредитному договору на момент дефолта *t*, EAD_t — остаток основного долга на момент дефолта *t*.

Предполагается, что обе части лимита — первоначальный и дополнительный — будут иметь одинаковую утилизацию на дату наступления дефолта и, соответственно, оценка CCF по первоначальному лимиту может быть проведена следующим образом:

$$CCF_T = \frac{L_{t-T}\,x\,UL_t - E_{t-T}}{L_{t-T} - E_{t-T}} = \frac{EAD_t\ x\,\dfrac{L_{t-T}}{L_t} - E_{t-T}}{L_{t-T} - E_{t-T}}. \tag{16}$$

Понижение лимита по кредиту

В случае понижения лимита по кредиту в течение периода времени, за который рассчитывается CCF, расчет производится по стандартной формуле на основании первоначального

лимита до понижения, поскольку понижение лимита следует рассматривать как необходимый шаг, направленный на снижение возможных потерь непосредственно перед наступлением дефолта. Чтобы учесть данный эффект, последнюю формулу можно переписать в следующем виде:

$$CCF_T = \frac{EAD_t \, x \frac{L_{t-T}}{Max\{L_t, L_{t-T}\}} - E_{t-T}}{L_{t-T} - E_{t-T}}. \quad (17)$$

Формула при $L_t < L_{t-T}$ дает стандартную формулу (9), а при $L_t > L_{t-T}$ — формулу расчета CCF в случае увеличения лимита (16).

Изменение валюты по кредиту

В случае перевода лимита и задолженности по кредиту в другую валюту в течение периода времени, за который рассчитывается CCF, все суммы на момент t-T переводятся в эквивалент рубля по курсу старой валюты на дату дефолта $Rate_t^1$, а суммы на момент t переводятся в эквивалент рубля по курсу новой валюты на дату дефолта $Rate_t^2$.

Применяя данные курсы к суммам в формуле (17) и после сокращения в числителе и знаменателе, получим:

$$CCF_T = \frac{L_{t-T} x \frac{EAD_t \times Rate_t^2}{Max\{L_t x \, Rate_t^2, L_{t-T} x Rate_t^1\}} - E_{t-T}}{L_{t-T} - E_{t-T}}. \quad (18)$$

Полученная формула используется в общем случае расчета CCF для отдельного внебалансового инструмента и учитывает увеличение/уменьшение лимита, а также изменение валюты по инструменту на протяжении анализируемого периода.

РЕЗУЛЬТАТЫ РАСЧЕТОВ ПО МОДЕЛИ CCF

Расчеты CCF получены на базе статистики всех дефолтов по корпоративным клиентам с 2012 года, которые имели ненулевую сумму неиспользованного лимита минимум за шесть месяцев до даты дефолта. Учитывая недостаточное количество дефолтов для расчета CCF со сроками больше года, в качестве финальной оценки CCF взята средневзвешенная (по объему неиспользованного лимита) оценка CCF за 6 и 12 месяцев. Это отражает тот факт, что данную оценку предполагается применять для расчета как годовых ECL (на основе оценки CCF за шесть месяцев), так и для многолетних ECL (на основе последнего доступного статистически значимого срока CCF — 12 месяцев). Результаты расчета CCF на уровне отдельных кредитов приведены в таблице ниже.

Таблица 2

Расчетное значение CCF в разрезе типов продукта / Estimated value of CCF by product type

Тип продукта	CCF, %
Невозобновляемая кредитная линия	57,1
Возобновляемая кредитная линия	21,2
Овердрафт	30,4

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

ОСОБЕННОСТИ РАСЧЕТА CCF ПО ФИНАНСОВЫМ ГАРАНТИЯМ И АККРЕДИТИВАМ, А ТАКЖЕ ПО ФИНАНСОВЫМ ИНСТРУМЕНТАМ С ПРАВОМ ОТКАЗА В ВЫДАЧЕ ОЧЕРЕДНОГО ТРАНША

Значение CCF по фактически предоставленным финансовым гарантиям и фактически выставленным аккредитивам экспертно устанавливается на уровне 100 %. CCF может быть пересмотрен с течением времени при накоплении статистики, достаточной для пересчета CCF по финансовым гарантиям.

Необходимость расчета CCF по установленному лимиту выдачи гарантий определяется исходя из контрактных условий. Если в договоре о выдаче гарантии предусмотрено право банка отказать в предоставлении гарантии в рамках установленного лимита по критериям, устанавливаемым банком и не зависящим от заемщика, CCF по неиспользованной части лимита выдачи гарантий устанавливается на уровне нуля. Если у банка есть безусловная обязанность выдать гарантии в рамках установленного ранее лимита, необходима оценка CCF для неиспользованных лимитов гарантий.

Если в договоре обозначено право банка отказать в предоставлении денежных средств на основании п. 1 ст. 821 ГК РФ, а также если денежные средства предоставляются траншами после акцепта банком оферты заемщика, то CCF для внебалансовых частей таких финансовых инструментов приравнивается к нулю.

Источником данных, использованных при разработке модели, является корпоративное ХД (область КИХ, содержащая данные ХД CPM). Выборка для расчета CCF включала дефолтные договоры корпоративного портфеля клиентов, которые вышли в дефолт не раньше чем через шесть месяцев после 01.11.2011 (только договоры с типом продукта, предполагающим наличие лимита (выдачи или задолженности)).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках настоящей работы были систематизированы подходы к расчету EAD на весь срок жизни актива как одного из ключевых компонентов оценки кредитного риска коммерческих банков в соответствии с требованиями МСФО 9, что представляет собой как научную, так и практическую значимость, поскольку в настоящее время работы, посвященные моделированию EAD на длительном горизонте (более одного года), практически отсутствуют. Несмотря на то что МСФО 9 напрямую не требует оценки этого параметра, совершенствование моделей EAD является одним из важнейших этапов для оценки ожидаемых кредитных убытков. Методика, предложенная автором, была апробирована на основе данных российского коммерческого банка, а практические результаты приведены в материалах работы. Также в работе приведены практические результаты вычисления промежуточных этапов исследования (шагов), а также итоговые резуьтаты. В работе было рассмотрено несколько подходов к разработке модели EAD для балансовых инструментов, а именно:

— упрощенный подход к построению модели EAD для балансовых инструментов, обычно применяемый в случае отсутствия информации по плановым графикам погашения задолженности, периодичности погашения основного долга и процентов в информационных базах данных и т. д.;

— продвинутый подход к построению модели EAD, часто используемый, когда имеется информация по плановым графикам погашения задолженности.

Для оценки EAD внебалансовых инструментов также используются две модели: модель EAD для балансовых финансовых инструментов (применяется к балансовой части) и модель CCF (применяется к внебалансовой части).

Список источников

Васильева А. Ф., Жевага А. А., Моргунов А. В. Методы управления кредитным риском корпоративных клиентов в условиях вариативности требований стандартов финансовой отчетности // Управление финансовыми рисками. 2017. № 4. С. 248–268. URL: https://grebennikon.ru/article-fghi.html.

Груздев А. В. Теоретические и практические аспекты построения EAD-моделей // Управление финансовыми рисками: 2014. № 2. URL: https://grebennikon.ru/article-zvf0.html.

Помазанов М. В. Управление кредитным риском в банке: подход внутренних рейтингов (ПВР): практическое пособие для вузов / Под науч. ред. Г. И. Пеникаса. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020.

Светлов К. В. Стохастические методы анализа рынка заимствований, Дис. … канд. экон. наук. Автореф. СПб: Санкт-Петербургский гос. ун-т, 2015. 24 с.

Beerbaum D., Ahmad S. Credit Risk According to IFRS 9: Significant Increase in Credit Risk and Implications for Financial Institutions / SSRN Electronic Journal, 2015. URL: https://doi.org/10.2139/ssrn.2654120.

Cohen B. H., Edwards G. The New Era of Expected Credit Loss Provisioning // BIS Quarterly Review. March 2017. URL: https://ssrn.com/abstract=2931474.

Gaurav C., Forest Jr., Lawrence R., Aguais S. D. Point-in-time loss-given default rates and exposures at default models for IFRS 9/CECL and stress testing // Journal of Risk Management in Financial Institutions. 2016. Vol. 9. No. 3. P. 249–263.

Hlawatsch S., Ostrowski S. Economic Loan Loss Provision and Expected Loss // Business Research. 2010. Vol. 3. Iss. 2. P. 133–149. URL: https://doi.org/10.1007/BF03342719.

Resti A. Exposure to Default and Loss Given Default / Encyclopedia of Quantitative Finance, 15 May 2010. URL: https://doi.org/10.1002/9780470061602.eqf09027.

Vasilieva A., Frolova E. Methods of Calculation of Expected Credit Losses Under Requirements of IFRS 9 // Journal of Corporate Finance Research — Электронный журнал «Корпоративные финансы». 2019. Т. 13. № 4. С. 74–86. URL: https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.13.4.2019.74-86.

Vasilieva A., Frolova E. Development of the 'Inner Assessment Model' of Long-Term Default Probability for Corporate Borrowers in the Trade Segment of the Economy in Accordance With IFRS 9 // Journal of Corporate Finance Research — Электронный журнал «Корпоративные финансы». 2020. Т. 14. № 1. С. 91–114. URL: https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.14.1.2020.91-114.

Volarević H., Varović M. Internal Model for IFRS 9 — Expected Credit Losses Calculation // Hrvatsko Društvo Ekonomista. 2018. Vol. 69. No. 03. URL: https://doi.org/10.32910/ep.69.3.4.

Yang B. H., Wu B., Cui K. et al. International financial reporting standard 9 expected credit loss estimation: Advanced models for estimating portfolio loss and weighting scenario losses / Journal of Risk Model Validation, 2019. URL: https://doi.org/10.21314/JRMV.2020.217.

References

Beerbaum D., Ahmad S. (2015). Credit Risk According to IFRS 9: Significant Increase in Credit Risk and Implications for Financial Institutions. SSRN Electronic Journal. Available at: https://doi.org/10.2139/ssrn.2654120.

Cohen B.H., Edwards G. (2017). The New Era of Creating reserves for Possible Loan Losses. *BIS Quarterly Review*, March. Available at: https://ssrn.com/abstract=2931474.

Gaurav C., Forest Jr., Lawrence R., Aguais S.D. (2016). Point-in-time loss-given default rates and exposures at default models for IFRS 9/CECL and stress testing. *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, vol. 9, no. 3, pp. 249–263.

Gruzdev A.V. (2014). Theoretical and Practical Aspects of Building EAD Models. *Financial Risk Management*, no. 2 (In Russ.). Available at: https://grebennikon.ru/article-zvf0.html.

Hlawatsch S., Ostrowski S. (2010). Economic Loan Loss Provision and Expected Loss. *Business Research*, vol. 3, no. 2, pp. 133–149. Available at: https://doi.org/10.1007/BF03342719.

Pomazanov M.V. (2020). Credit Risk Management in the Bank: the Approach of Internal Ratings (IRB): Practical Guide for Universities. Ed. by G.I. Penikas. 2nd ed., reprint. Moscow: Urait Publ. (In Russ.).

Resti A. (2010). Exposure to Default and Loss Given Default, Encyclopedia of Quantitative Finance, 15 May. Available at: https://doi.org/10.1002/9780470061602.eqf09027.

Svetlov K.V. (2015). Stochastic Methods of Analysis of the Borrowing Market. Dis. ... Candidate of Economic Sciences. Autoref. SPb: Saint Petersburg State University. 24 p. (In Russ.).

Vasilyeva A., Frolova E. (2019). Methods for Calculating Expected Credit Losses in Accordance With the Requirements of IFRS 9. *Journal of Corporate Finance Research*, vol. 13, no. 4. Available at: https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.13.4.2019.74-86.

Vasilyeva A., Frolova E. (2020). Development of an Internal Assessment Model for the Probability of Long-Term Default of Corporate Borrowers in the Trading Segment of the Economy in Accordance With IFRS 9. *Journal of Corporate Finance Research*, vol. 14, no. 1. Available at: https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.14.1.2020.91-114.

Vasilyeva A.F., Zhevaga A.A., Morgunov A.V. (2017). Methods of Managing Credit Risk of Corporate Clients in the Conditions of Variability of the Requirements of Financial Reporting Standards. *Upravlenie finansovymi riskami — Financial Risk Management*, no. 4, pp. 248–268 (In Russ.). Available at: https://grebennikon.ru/article-fghi.html.

Volarević H., Varović M. (2018). Internal model for IFRS 9-Calculation of Expected Credit Losses. *Hrvatsko društvo Economist*, vol. 69, no. 03. Available at: https://doi.org/10.32910/ep.69.3.4.

Yang B.H., Wu B., Cui K. et al. (2019). International financial reporting standard 9 expected credit loss estimation: Advanced models for estimating portfolio loss and weighting scenario losses. Journal of Risk Model Validation. Available at: https://doi.org/10.21314/JRMV.2020.217.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица 1

Параметры расчета компонентов EAD при использовании упрощенного подхода / Parameters of EAD components calculation based on the simplified approach

EAD	Минимальное плановое количество месяцев, оставшихся до полного погашения задолженности	Максимальное плановое количество месяцев, оставшихся до полного погашения задолженности	Кол-во месяцев для расчета остатка ОД на дату дефолта	Кол-во месяцев для расчета процентов, которые будут начислены до даты дефолта
1 год	1	2	0	0
	3	3	0	1
	4	4	0	2
	5	5	1	3
	6	12	2	4
2 года	13	14	12	0
	15	15	12	1
	16	16	12	2
	17	17	13	3
	18	24	14	4
3 года	25	26	24	0
	27	27	24	1
	28	28	24	2
	29	29	25	3
	30	36	26	4
4 года	37	38	36	0
	39	39	36	1
	40	40	36	2
	41	41	37	3
	42	48	38	4
5 лет	49	50	48	0
	51	51	48	1
	52	52	48	2
	53	53	49	3
	54	60	50	4
6 лет	61	62	60	0
	63	63	60	1
	64	64	60	2
	65	65	61	3
	66	72	62	4
7 лет	73	74	72	0
	75	75	72	1
	76	76	72	2
	77	77	73	3
	78	84	74	4

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

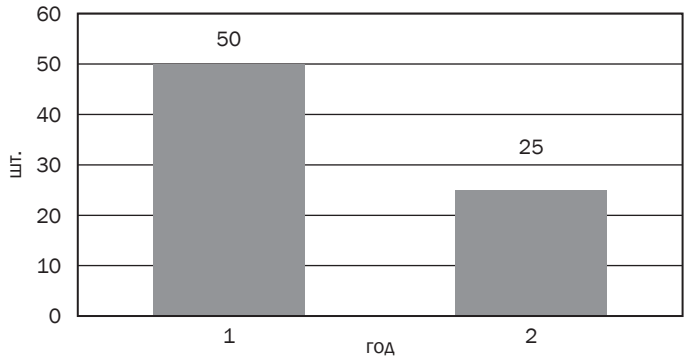
ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Пример расчета EAD для балансовых инструментов в соответствии с продвинутым подходом

An example of EAD calculation for balance-sheet instruments with the advanced approach

Рисунок 2.1

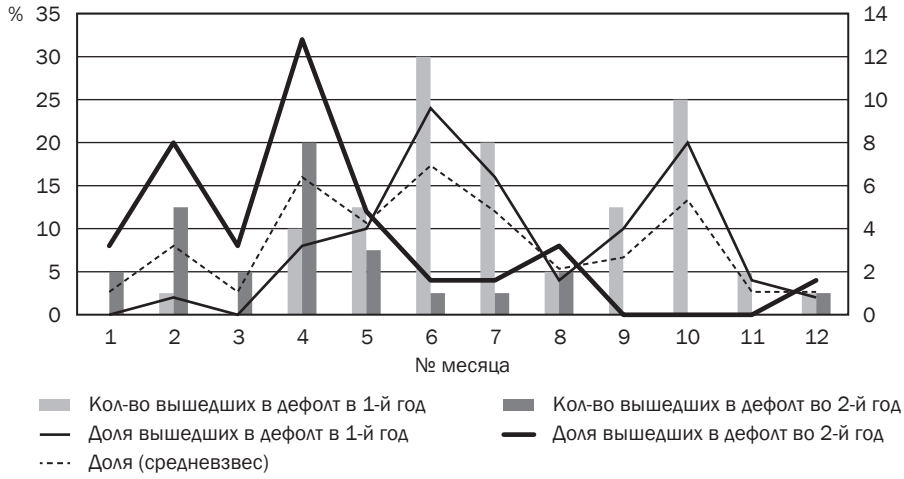
Количество активов, вышедших в дефолт / A number of assets in default



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

Рисунок 2.2

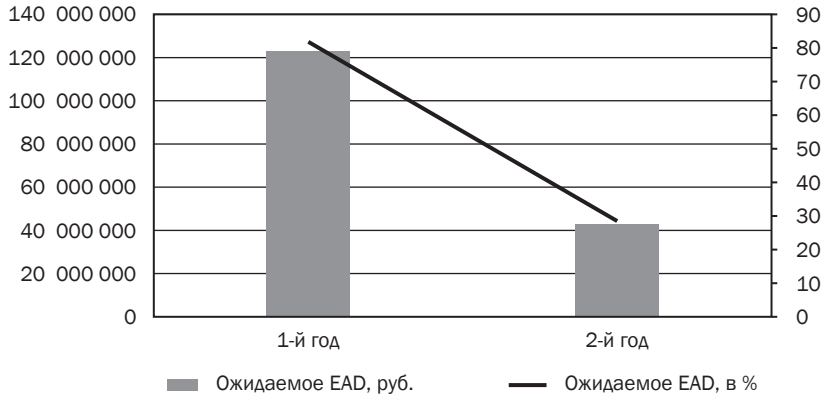
Расчет эмпирического распределения частот выхода в дефолт внутри каждого года по месяцам / Calculation of the empirical default frequency distribution within each year by months



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

Рисунок 2.3

Результаты расчета EAD / The results of the EAD calculation



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

Информация об авторе

***Альфия Фаритовна Васильева**, выпускник аспирантской школы по экономике департамента финансов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва*

Information about the author

***Alfiya Faritovna Vasilyeva**, graduate of Doctoral School of Economics the Department of Finance, HSE University, Moscow*

Статья поступила в редакцию 13.05.2021
Одобрена после рецензирования 29.06.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted May 13, 2021
Approved after reviewing June 29, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-110-121

CC BY

Особенности и проблемы региональных практик инициативного бюджетирования

Вера Владимировна Левина
E-mail: vvl2004@mail.ru, ORCID: 0000-0001-5089-0214
Тульский государственный университет,
Тула 300012, Российская Федерация

Аннотация
В статье рассматриваются различные аспекты инициативного бюджетирования как региональной практики. На примере Тульской области проанализированы проблемы, связанные с отбором проектов, вовлеченностью жителей в процессы подготовки проектов, организацией их финансирования. В исследовании применялись преимущественно общенаучные методы системно-структурного, структурно-функционального, а также компаративистского (сравнительно-сопоставительного) анализа. Установлено, что консолидация интересов участников на долгосрочной основе и наличие способов их институционализации являются предпосылками подготовки и отбора большего количества профильных проектов. Выявлены причины преобладания проектов образовательных учреждений среди инициативных проектов и изучены институциональные механизмы их подготовки.
Показана взаимосвязь информированности, заинтересованности и вовлеченности жителей в процессе подготовки и реализации проектов. На основе проведенного анализа сделан вывод, что управление вовлеченностью и оптимизация бюджетного планирования существенно влияют на модернизацию механизмов инициативного бюджетирования. В результате установлено, что значительные объемы субсидий из региональных бюджетов неоднозначно влияют на эффективность вовлечения жителей в процессы инициативного бюджетирования. Они усиливают заинтересованность местных властей в участии в инициативном бюджетировании, но не стимулируют инициативу жителей.
Сформулированы рекомендации по совершенствованию региональных практик инициативного бюджетирования, предполагающие модернизацию механизма распределения субсидий, контроль количества участников подготовки проектов и голосований, уточнение роли руководства бюджетных учреждений в подготовке соответствующих проектов, согласование интересов участников инициативного бюджетирования. Все это нацелено на поиск оптимального баланса вовлеченности граждан в практики управления и софинансирования их инициатив из бюджетов различных уровней.

Ключевые слова: *региональный бюджет, местный бюджет, инициативное бюджетирование, субсидии, вовлеченность*

JEL: *H72, H77*

Для цитирования: *Левина В. В. Особенности и проблемы региональных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 110–121. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-110-121.*

© Левина В. В., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-110-121

Problems of Regional Participatory Budgeting Practices

Vera V. Levina
Tula State University, Tula 300012, Russian Federation
vvl2004@mail.ru, https://orcid.org/0000-0001-5089-0214

Abstract
This paper discusses the various aspects of participatory budgeting as a regional practice. Using Tula region as the example, the author analyzes the problems associated with the selection of projects, the involvement of residents in the process of preparing projects, and the organization of financing. The study has mainly used general scientific methods of systems-structural and structural-functional analysis as well as comparative research. It is established that the consolidation of the participants' interests is a prerequisite for the preparation and selection of a larger number of participatory projects. Reasons for the prevalence of educational projects and the institutional mechanisms of their preparation are shown. In addition, the article addresses the role of the residents' interest in the implementation of projects as an intermediate link between their awareness and involvement.
Based on the analysis, it is concluded that involvement management and budget planning optimization have a multidirectional effect on the modernization of proactive budgeting mechanisms. As a result, significant amounts of subsidies from regional budgets have been found to have an ambiguous effect on the efficiency of involving residents in the processes of proactive budgeting. Recommendations for improving regional practices of participatory budgeting are formulated; these include control of the number of participants in the preparation of projects and voting, more attention to mechanisms for coordinating the interests of participants in proactive budgeting, and modernization of the mechanism for distributing subsidies. The article proposes the optimal balance of citizen involvement in participatory budgeting and co-financing of their initiatives from municipal and regional budgets.

Keywords: *regional budget, local budget, participatory budgeting, subsidies, involvement*

JEL: *H72, H77*

For citation: *Levina V.V. Problems of Regional Participatory Budgeting Practices. Problems of Regional Participatory Budgeting Practices. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 110–121 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4-110-121.*

© Levina V.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В последние десять лет применение практик инициативного бюджетирования в современной России существенно расширялось и трансформировалось [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020]. На сегодняшний день можно сделать вывод о том, что партисипаторное бюджетирование как совокупность практик востребовано жителями и властями [Вагин В. В. и др., 2019]. Оно является предметом теоретических и практических обсуждений, экспертных и научных дискуссий, закреплено в федеральном и региональном законодательстве и продолжает развиваться. Новый этап развития данного института во многом обусловлен усилением централизации в связи с расширением правового регулирования на федеральном уровне. Правовые изменения были восприняты экспертами и практиками неоднозначно. Есть мнение о положительном влиянии единых подходов к регулированию [Кискин Е. В., 2018], но, по нашему мнению, реализация потенциала инициативного бюджетирования связана в первую очередь не с централизацией регулирования, а с разнообразием практик, возможностью их адаптации к особенностям конкретной территории, ее нуждам и траекториям развития. Кроме того, гибкость и многообразие подходов к организации инициативного бюджетирования являются залогом дальнейшего вовлечения

граждан в процессы территориального развития и распределения бюджетных средств [Вагин В. В., Петрова И. В., 2020].

Основные институциональные контуры инициативного бюджетирования определяются используемой методикой отбора проектов, их главным направлением и содержанием, структурой финансирования, вовлеченностью жителей и механизмами согласования интересов участников в процессе реализации инициативного бюджетирования.

Проблемы и пути совершенствования инициативного бюджетирования можно разделить на два взаимосвязанных направления. Первое связано с вопросами проявления инициативы жителями, ее институционализацией, стимулированием и агрегированием частных инициатив в контексте согласования интересов и т. д. Второе направление связано с «бюджетированием», то есть поиском и оптимизацией путей финансирования реализации проектов. В данном направлении важными вопросами являются пропорции софинансирования, минимальные и максимальные суммы по проекту, условия привлечения средств.

Виды бюджетного участия жителей можно разделить на те, которые реализовывались преимущественно в рамках региональных практик или в рамках муниципальных [Шаповалова Н. А., 2019; Шугрина Е. С., 2019]. Данное обстоятельство было учтено федеральным законодателем в законе об инициативном бюджетировании, в котором к ним применяются отличающиеся рамочные подходы. За регионами осталось больше свободы в регулировании процессов инициативного бюджетирования, в то время как муниципальные практики регламентированы в федеральном законе более подробно и жестко[1].

Региональные практики создавались преимущественно по инициативе властей субъектов РФ [Яговкина В. А., 2018]. Их особенностью является не только правовое регулирование на уровне субъекта РФ, но и то, что для их реализации используются значительные объемы трансфертов из регионального бюджета. Согласование интересов участников процесса бюджетирования происходит при этом обычно не столько внутри местных сообществ, сколько на основе взаимодействия региональных и местных властей. Именно такая практика регионального инициативного бюджетирования сложилась в Тульском регионе.

Проект «Народный бюджет» реализуется в области с 2011 г. За это время в данной сфере накоплен большой опыт, существенно поменялись правовые требования и методика отбора проектов, а объемы финансирования возросли более чем в 10 раз. По итогам исполнения бюджетов в 2019 г. жителями региона было подано 1278 заявок по проектам инициативного бюджетирования, отбор прошли 518 из них, величина финансирования всех проектов — 818 млн руб. В 2020 г., несмотря на кризисную ситуацию, практики инициативного бюджетирования продолжили реализовываться, было отобрано 316 проектов на сумму 570 млн руб.

Итак, тульский опыт бюджетирования может рассматриваться как сложившаяся, зрелая и достаточно успешная практика, имеющая тем не менее свои особенности и проблемы. Рассмотрим основные аспекты реализации инициативного бюджетирования в регионе более подробно.

МЕТОДИКА ОТБОРА ПРОЕКТОВ В ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Методика, применяемая в регионе, достаточно типична для региональных практик инициативного бюджетирования. Она предполагает, что проекты инициируются группами жителей, затем администрация муниципального образования готовит конкурсные заявки и выписку из местного бюджета о том, что предполагается софинансирование из местного бюджета, и иные документы. Далее отбор проектов осуществляется конкурсной комиссией

[1] *Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».*

на основе таких критериев, как количество голосов, набранных на специальном портале, а также размер софинансирования со стороны муниципалитета и жителей, количество собранных подписей, актуальность проблемы и иные критерии. Оценка проектов осуществляется в баллах. Критерии и шкала оценки устанавливаются по новым правилам[2] для каждого муниципального образования индивидуально. Ранее методика была общей для всех проектов, разработанных в регионе.

Механизм отбора проектов и участия граждан в распределении бюджетных средств в Тульской области в процессе реализации инициативного бюджетирования существенно менялся. До того как была введена дифференциация по муниципальным образованиям, внедрялись такие новшества, как расширение перечня возможных участников, увеличение предельных объемов стоимости проектов, отмена возможности «неденежного вклада» участников.

Важным изменением в тульских правилах по инициативному бюджетированию в 2020 г. стало снижение уровня софинансирования со стороны граждан. Для менее крупных проектов (до 5 млн руб.) в сельских поселениях уровень софинансирования со стороны населения составляет 5 %, в городских поселениях и округах — от 10 %. Для более крупных проектов (от 5 млн до 8 млн руб.) минимальный уровень софинансирования един для городских и сельских территорий и составляет 15 %. Понижение уровня минимального софинансирования жителями нацелено на расширение их участия и вовлеченности в процесс распределения бюджетных средств.

С 2021 г. используется подход к отбору проектов внутри муниципальных образований, а не региона в целом, что направлено на усиление равномерности распределения инициативных проектов, софинансируемых из регионального бюджета. Ранее можно было отметить преобладание городских проектов, хотя для сельских поселений действовали льготные условия по софинансированию. Так, по итогам 2018 г. две трети всех проектов приходились на восемь (из 26 муниципальных районов и городских округов) муниципальных образований, на территории которых реализуются проекты инициативного бюджетирования. Пять из восьми муниципальных образований, лидирующих в объемах средств инициативного бюджетирования, были городскими округами. Объективными факторами это можно объяснить в отношении Тулы и Новомосковска, так как в них проживает более трети населения области.

На протяжении всего периода реализации инициативного бюджетирования в регионе наблюдалась неравномерность распределения проектов между муниципальными образованиями не только в абсолютных показателях, но и в расчете на одного жителя. Важно адекватно оценить причины этой неравномерности. Можно предположить, что она связана с тем, что в одних муниципальных образованиях больше инициативных жителей, а в других — меньше, или с неравенством в доходах как фактором, влияющим на возможность и масштаб софинансирования. В этом случае такая неравномерность объективно обусловлена и оправданна, ее не нужно корректировать прямыми административными методами. Причина неравномерности, которую следует устранять, — это, например, разный уровень информированности жителей городских и сельских территорий. Однако, по нашему мнению, данная причина не является основной, она может корректироваться через изменение путей и способов донесения информации до граждан. Однако в 2021 г. распределение субсидий запланировано пропорционально численности населения, исходя из этого лидеры в объемах средств будут неизменны — Тула и Новомосковск. При этом параметры по количеству проектов и софинансированию из регионального бюджета

---

[2] *Постановление Правительства Тульской области от 29 ноября 2019 г. № 578 «Об утверждении Положения о проекте “Народный бюджет” в Тульской области» (с изменениями на 20 февраля 2021 г.). URL: https://docs.cntd.ru/document/561621832.*

для конкретных муниципальных образований будут изменены, возможно снижение количества проектов, реализуемых в крупных муниципальных образованиях, что, по нашему мнению, является негативной тенденцией.

Чрезмерное выравнивание количества проектов, реализуемых муниципальными образованиями, привязка этого значения к численности населения могут негативно повлиять на реальную вовлеченность населения в процессы инициативного бюджетирования. Внутрирегиональная дифференциация естественна, а выравнивание может оказать негативное влияние на проявление инициативы. Это пример того, как при организации инициативного бюджетирования входят в конфликт решения, нацеленные на развитие инициативности и на развитие бюджетного финансирования. Для того чтобы избежать таких конфликтов, в рамках единого механизма необходим комплексный подход к проектированию, развитию и реализации ИБ. По нашему мнению, основными факторами, объективно влияющими на количество проектов при реализации региональных практик инициативного бюджетирования, являются заинтересованность местных властей, вовлеченность и активность населения, уровень доходов жителей.

Еще одним декларируемым властями плюсом при внедрении в регионе новаций является распределение субсидий на инициативное бюджетирование до начала финансового года. Эта задача сейчас крайне актуальна для местных органов власти, так как с 2022 г. становятся строже требования БК РФ к распределению трансфертов из региональных бюджетов. Подход, когда заранее определены объемы средств, которые будут направлены тому или иному муниципальному образованию, является общим при распределении из регионального бюджета субсидий различных видов. В последние годы к регионам справедливо предъявляются требования по распределению субсидий между получателями до начала финансового года, что как раз и нацелено на обеспечение большей стабильности местных финансов за счет того, что получатель средств заранее знает их объемы по различным направлениям, в которых выделяются субсидии. Это обеспечивает лучшее качество муниципального финансового планирования и бюджетной политики в целом и является частью современного подхода к управлению территориальными финансами [Ложкина Т. В., 2020; Рассохань А. В., 2021].

Однако именно субсидии в рамках софинансирования проектов инициативного бюджетирования являются специфическим инструментом взаимодействия региональных властей, органов местного самоуправления и жителей. Определенность здесь имеет не только очевидные и общие для всех видов субсидий плюсы, но и минусы. Проблемы могут быть связаны с необходимостью подготовить и одобрить определенное количество проектов на установленную сумму, являющуюся обязательной для софинансирования. Очевидно, что инициатива жителей не всегда будет обеспечивать подготовку именно такого минимального количества проектов. Следовательно, создаются предпосылки для того, чтобы местные власти выступили в роли «скрытых» инициаторов проектов, так как территории нуждаются в субсидиях, а для их получения теперь необходимо выполнить новое условие по вовлеченности населения в распределение необходимых объемов бюджетных средств (и в таком случае она с большой вероятностью будет формальной). Важно учитывать значимость данных субсидий для местных властей с учетом их доли в местном бюджете. Например, в бюджете Веневского района по итогам исполнения бюджета за 2019 г. субсидии на софинансирование проектов инициативного бюджетирования составили около 2,5 % от общего объема доходов бюджета.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Преобладающие направления реализуемых проектов позволяют судить о наиболее острых и значимых для жителей и местных властей проблемах, требующих скорейшего

решения. В Тульской области направлениями-лидерами являются ремонт школ и детских садов, ремонт автодорог, объектов ЖКХ (более двух третей всех проектов). Причем опыт Тульской области показывает, что именно проекты образовательных учреждений преобладают, составляя около трети от их общего количества. Это проявляется на протяжении целого ряда лет. Сами инициативы связаны с ремонтом и модернизацией инфраструктуры образовательных учреждений: ремонт фасадов, крыш, замена окон в школах и детских садах. Важная институциональная особенность проектов учебных учреждений — наличие промежуточного звена между администрацией муниципального образования и жителями. Это администрация учебного учреждения. Независимо от формальных рамок данный участник процесса инициативного бюджетирования играет большую роль в выявлении и формулировке проблемы, консолидации интересов и ресурсов для ее решения. Роль жителей (в данном случае — родителей учеников) состоит в том, что большинство из них достаточно формально поддерживают проекты и вносят инициативный платеж. В соответствии с нашим опытом изучения процесса в Тульской области степень вовлеченности основной группы участников проекта инициативного бюджетирования при этом невелика, но благодаря такому разделению ролей и взаимодействию проекты получают поддержку властей и реализуются.

Вторая группа проектов, которые тоже довольно многочисленны, — проекты, связанные с ремонтом дорог и ЖКХ. Жители многоквартирных домов или соседи на деревенской улице являются достаточно консолидированными и организованными сообществами в плане участия в проектах инициативного бюджетирования. Степень их организованности связана с уровнем развития ТОСов и института сельских старост [Белостоцкий А. А., Вертакова А. Ю., 2018].

Проекты, не вошедшие в две выделенные нами группы, это модернизация фельдшерско-акушерских пунктов, объектов спортивной инфраструктуры, ликвидация свалок, благоустройство территории объектов культурного наследия. В этих важных для жителей направлениях проектов, которые готовятся и проходят отбор, немного. Так, по проектам, связанным с развитием объектов культурного наследия, в 2018 г. было подготовлено только три проекта, в 2019 г. — один проект, а в 2020 г. таких проектов не было.

На наш взгляд, это обусловлено не меньшей значимостью этих проектов, а недостаточной консолидацией интересов получателей соответствующих услуг. В целом, анализируя содержание проектов, которые готовятся и проходят отбор, можно отметить, что лучшие перспективы у тех проектов, где выше уровень институционализации и согласования интересов участников.

При анализе проектов инициативного бюджетирования мы предлагаем классифицировать их не только по сферам, в которых они реализуются, территориям, стоимости, но и по экономическому содержанию. Исходя из этого, можно выделить «проекты выживания» и «проекты развития» [Левина В. В., 2016]. «Проекты выживания» применяются при решении острых, преимущественно инфраструктурных проблем. Например, когда плохое состояние дорожного покрытия провоцирует аварийные ситуации, т. е. жители лишены необходимого минимума бюджетных услуг, что отрицательно и существенно влияет на качество их жизни. Те проекты, которые нацелены на создание новых объектов, повышение качества жизни, мы относим к группе «проекты развития».

Анализируя практику Тульской области, можно сделать вывод, что преобладают «проекты выживания». Они составляют не менее 80 % от общего количества проектов, которые готовятся. Финансирование «бюджета выживания» со стороны жителей является крайней мерой, которая наглядно свидетельствует о «провалах» в деятельности органов власти на всех уровнях. Это сигнал о необходимости правовых изменений для адекватного финансирования решения вопросов местного значения. Нужно обеспечить финансирование решения таких проектов из местного бюджета или софинансирование из

бюджетов различных уровней без участия средств граждан. Роль жителей в этом случае иная, они могут выступать в качестве инициаторов реализации проектов, нацеленных на решение подобных проблем. Другая ситуация складывается при финансировании «проектов развития». В этом случае софинансирование со стороны жителей целесообразно, поскольку именно они лучше понимают потребности в дополнительных опциях развития местной инфраструктуры. Таким образом, мы рекомендуем все проекты при анализе и отборе делить на две группы и применять к ним разные подходы к конкурсной оценке [Левина В. В., 2016].

Итак, нынешняя ситуация, когда повсеместно используется софинансирование жителями «проектов выживания», может рассматриваться как вынужденная мера, требующая пересмотра в долгосрочной перспективе. При этом вовлеченность жителей важна и при подготовке «проектов выживания», и в отношении «проектов развития».

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ВОВЛЕЧЕННОСТЬЮ ЖИТЕЛЕЙ

В Тульской области ежегодно готовится 1000–1500 проектов, из них отбор проходит от трети до половины. В регионе достаточно высокие значения показателей, характеризующих вовлеченность населения в процессы инициативного бюджетирования. Так, в 2019 г. было собрано 167 тыс. подписей, а в 2020 г. — 197 тыс. Существенно возросло и количество голосов граждан. В 2019 г. — 395 тыс. человек, а в 2020 г. — 518 тыс. Таким образом, если предположить, что все участники голосовали лишь по одному разу за один проект, то в 2020 г. в голосовании приняли участие более трети всего населения области. С учетом наличия группы несовершеннолетних, а также жителей преимущественно пожилого возраста, не имеющих доступа к современным ИКТ, уровень вовлеченности еще выше. Однако более вероятно, что часть граждан голосовала многократно за различные проекты, что допускается правилами. Следовательно, несмотря на формально высокие показатели вовлеченности, по нашему мнению, следует разделять формальную и реальную вовлеченность жителей и уделить пристальное внимание изучению характера и наличию возможностей развития именно реальной вовлеченности.

Участие граждан в инициативном бюджетировании зависит от совокупности факторов. Среди них в работах современных российских исследователей [Красильщиков Г. Г. и др., 2018; Лапушинская Г. К., 2019] подробно рассматривается и изучается информированность. Проблемы информированности, безусловно, существовали и существуют [Егорова Л. Г., 2021]. Если граждане не знают о наличии инициативного бюджетирования, то они и не могут стать участниками данного процесса. Проблема информирования в Тульской области решается традиционно и достаточно эффективно.

Однако, по нашему мнению, большее значение по сравнению с информированностью играет заинтересованность граждан в результатах бюджетирования, которая и является основной предпосылкой вовлеченности. Таким образом, мы видим вовлечение как своеобразную лестницу (рис. 1).

Рисунок 1

«Лестница» вовлечения граждан в процесс инициативного бюджетирования / “Ladder” of involving citizens in the process of proactive budgeting

		Вовлеченность
	Заинтересованность	
Информированность		

Попытки «перепрыгнуть» вторую ступень, переходя от информированности к вовлеченности, представляются нам достаточно проблемными, так как предположение, что в результате

роста «охватов» будет достигнут и рост вовлеченности, по нашему мнению, неверно. В данном случае, на наш взгляд, уместны параллели с маркетинговыми и рекламными технологиями, которые свидетельствуют о том, что информирования недостаточно для постоянного роста продаж.

Еще одним важным аспектом, который нужно учитывать при анализе вовлеченности, является то, что заинтересованность достаточно трудно измерить. Она в большей степени присуща членам устойчивых сообществ. В частности, примерами такого сообщества являются жители конкретного многоквартирного дома, а также потребители бюджетных услуг на долгосрочной основе. Это подтверждается результатами нашего анализа о преобладающих группах проектов в Тульской области.

Наряду с разными аспектами поддержки инициативы жителей большое влияние на эффективность инициативного бюджетирования оказывают правила финансирования. В данной сфере особенно важным являются параметры софинансирования, вариация минимального уровня софинансирования со стороны жителей для разных проектов, другие вопросы финансового плана.

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ В ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Рассмотрим структуру финансирования инициативных проектов в Тульской области и динамику средств, выделяемых из регионального бюджета.

Структура финансирования важна при анализе, так как она позволяет сделать выводы о ресурсных возможностях реализации проектов в регионе, а также о реальном взаимодействии заинтересованных участников в контексте согласования их интересов.

Финансирование по реализованным проектам осуществлялось за весь рассматриваемый период в большей степени за счет субсидий из регионального бюджета, их доля составила около 70 % от общего объема использованных средств. Средства местных бюджетов и жителей примерно равны и суммарно составляют менее половины от субсидий из областного бюджета[3].

Таким образом, ресурсные возможности развития механизма инициативного бюджетирования в регионе значительны, так как именно областной бюджет является наиболее устойчивым источником средств. Одновременно финансовая сконцентрированность на региональном уровне создает предпосылки для доминирования интересов властей субъекта РФ, стремления местных властей к привлечению субсидий, «стимулирования» и «симулирования» инициативы, а также потенциально снижает уровень заинтересованности самих жителей. В данном аспекте нужно учитывать возможные сложности согласования интересов региональных и местных властей и жителей, формирование сложных «агентских цепочек», обострение проблем взаимодействия между принципалом и агентом.

При анализе динамики средств мы рассматриваем изменение их абсолютного объема и изменение доли средств регионального бюджета, направляемых на софинансирование проектов инициативного бюджетирования.

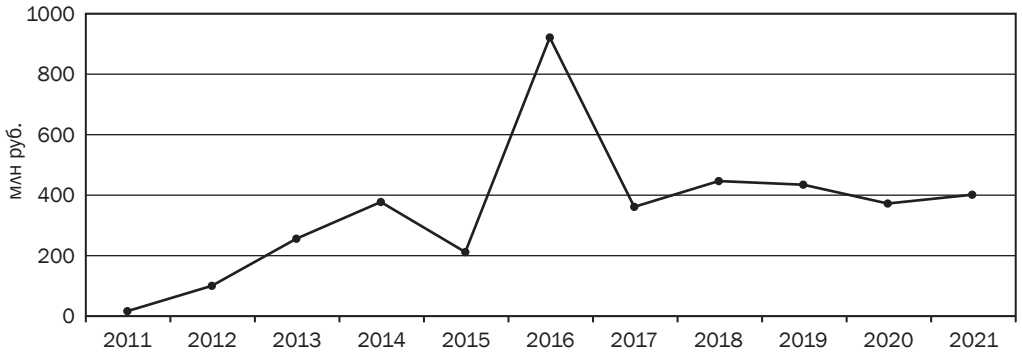
В абсолютных величинах можно отметить стабильность средств, направляемых на финансирование инициативного бюджетирования в Тульской области (рис. 2). Исключением в виде экстремума, выбивавшегося из общей тенденции, стал 2016 г., что было обусловлено в большей степени политическими факторами: именно в этом году в регионе сменился губернатор. Некоторое снижение объема средств, направляемых на финансирование проектов инициативного бюджетирования, наблюдалось в 2015 г., что было связано с преодолением экономического кризиса и повсеместным урезанием субсидий.

---

[3] *Народный бюджет. URL: https://new.or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new/.*

Рисунок 2

Объемы субсидий из бюджета Тульской области, направляемые на финансирование проектов инициативного бюджетирования в 2011–2021 гг. / The amount of subsidies from the budget of the Tula region, allocated to finance the projects of initiative budgeting in 2011–2021

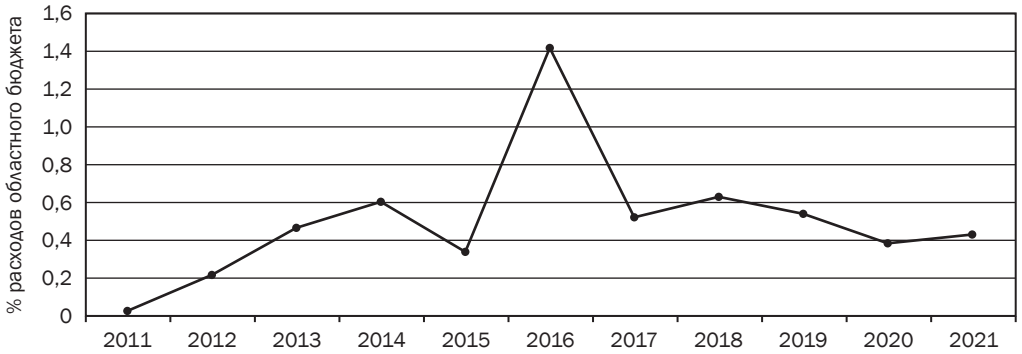


Источник: составлено автором по данным сайта «Народный бюджет» (https://new.or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new) / Source: composed by the author.

В относительном выражении (в процентах к расходам областного бюджета) устойчивый рост средств на протяжении рассматриваемого периода не наблюдался. Более того, за исключением кризисного 2015 г. в 2013–2018 гг. доли средств, направляемых на софинансирование инициативных проектов, были несколько выше, чем в 2019–2021 гг. Однако разница не является принципиальной, доля средств менялась в пределах 0,4–0,6 % расходов областного бюджета (рис. 3).

Рисунок 3

Доля средств бюджета Тульской области, направляемых на финансирование проектов инициативного бюджетирования, % / Budget fund share of the Tula region allocated to finance the projects of initiative budgeting, %



Источник: составлено автором по данным сайта «Народный бюджет» (https://new.or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new/) / Source: composed by the author.

ВЫВОДЫ

Все это позволяет сделать выводы о наличии в регионе сложившейся устойчивой практики реализации инициативных проектов, тем не менее несвободной от недостатков и нуждающейся в дальнейшей модернизации и развитии.

Можно выделить следующие основные особенности и проблемы инициативного бюджетирования в Тульской области.

1. Инициативное бюджетирование является условием получения муниципальными бюджетами значительных объемов субсидий и стало своеобразной практикой межбюджетного регулирования. Ему присущи все основные характеристики межбюджетного взаимодействия властей. При этом реализуются основные функции межбюджетных трансфертов, опосредованно происходит управление сбалансированностью местных бюджетов, что особенно важно в нестабильных экономических условиях [Левина В. В., 2015]. Условием получения значительного объема целевых трансфертов становится подготовка и поддержка проекта жителями и их финансовое участие. При этом возможны ситуации, когда в реализации проекта более заинтересованы сами жители, проявляющие активность, или местные власти, нуждающиеся в софинансировании при решении вопросов местного значения. В зависимости от того, чьи интересы преимущественно будут реализованы при получении трансфертов, по-разному будет строиться взаимодействие участников. Преобладание интересов властей иногда пагубно влияет на развитие спонтанной, идущей снизу, от местных сообществ инициативы и участия граждан.

2. Инициативное бюджетирование предполагает финансирование преимущественно «проектов выживания». Представляется не вполне корректным финансовое участие граждан в «выживании» территориальной инфраструктуры, так как это является прямой обязанностью властей. Жителям, по нашему мнению, в данном случае достаточно указывать на проблемы, но не голосовать рублем за их решение.

3. Сложности оценки реальной вовлеченности жителей в процессы инициативного бюджетирования, подмена вовлеченности информированностью или рассмотрение вовлеченности как функции от информированности. В результате со стороны властей может происходить «накачивание» информацией и ожидание соизмеримой отдачи в сфере вовлеченности.

4. Преобладание проектов, где проблему формулируют и выражают не только жители, но и «вспомогательные структуры», например администрация образовательных учреждений.

Для решения выявленных проблем и совершенствования региональной практики инициативного бюджетирования можно рекомендовать следующее.

1. Разделить субсидии, цель которых — софинансирование острых инфраструктурных проблем территорий и стимулирующие трансферты в рамках инициативного бюджетирования. Первые должны распределяться по стандартным для межбюджетных субсидий подходам, основанным на четком распределении средств между получателями до начала финансового года, равномерности их распределения, исходя из численности населения, потребности в ресурсах и т. п. Стимулирующие трансферты, напротив, следует распределять максимально свободно, ориентируясь на поощрение и премирование фактической инициативы снизу, без ожиданий, что инициатива должна быть равномерно распределена между территориями, предположений, что проекты инициативного бюджетирования ежегодно должны быть в каждом муниципальном образовании, а их количество должно быть стабильным или возрастающим, без уравнивания сумм трансфертов в расчете на одного жителя и т. п. Использовать отличающиеся методики отбора и финансирования для «проектов выживания» и «проектов развития».

2. При оценке голосования за проекты инициативного бюджетирования контролировать в качестве целевого показателя количество жителей, принявших участие в голосовании, а не только количество голосов. Количество фактических участников голосования позволит более объективно оценивать вовлеченность граждан в процессы управления.

3. Для проектов, предполагающих модернизацию учреждений, большее внимание нужно уделить участию руководства учреждения в разработке проекта. Институциональная

определенность участия руководства учреждений и его взаимодействия с потребителями бюджетных услуг, являющимися выразителями интересов и инициаторами проектов инициативного бюджетирования, является перспективным направлением успешного согласования интересов участников процесса инициативного бюджетирования.

4. Совершенствование методов информирования и оценка отдачи от их применения. Смещение акцента в работе властей с жителями с информирования на выявление предполагаемых интересов и потребностей, которые могут быть удовлетворены в рамках инициативного бюджетирования. Исходя из того, что реализуемый подход к инициативному бюджетированию предполагает преимущественно согласование интересов региональных и местных властей, актуализируются вопросы повышения уровня вовлеченности в процесс самих жителей. В классической модели инициативного бюджетирования именно они должны выступать в активной роли, выявлять проблемы, предлагать пути их решения, контролировать распределение бюджетных средств для достижения этих целей.

Список источников

Белостоцкий А. А., Вертакова А. Ю. Инициативное бюджетирование в условиях развития территориального общественного самоуправления / Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты: сб. науч. ст. 8-й Международной научно-практической конференции, 2018. С. 42–50.

Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 25–38. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.

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

Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 51–64. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64.

Егорова Л. Г. Роль региональных СМИ в становлении гражданского общества (на примере информационного сопровождения проектов инициативного бюджетирования) // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Филологические науки. 2021. Т. 7. № 2. С. 185–194.

Кискин Е. В. Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой) // Федерализм. 2018. № 4 (92). С. 87–100.

Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В. Реализация проектов инициативного бюджетирования: практика информационного сопровождения // Вопросы управления. 2018. № 3 (52). С. 70–77.

Лапушинская Г. К. Проблемы выявления мнения граждан при реализации проектов программы поддержки местных инициатив / Материалы IX международной социологической Грушинской конференции «Социальная инженерия: как социология меняет мир», 2019. С. 231–237.

Левина В. В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. 2015. № 3 (55). С. 12–17.

Левина В. В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.

Ложкина Т. В. Распределение межбюджетных трансфертов в Кировской области: анализ и эффективность // Финансы и учетная политика. 2020. № 6 (21). С. 12–15.

Рассохань А. В. Анализ действующей системы предоставления финансовой помощи общебюджетного характера на субрегиональном уровне // Финансовая экономика. 2021. № 3. С. 70–74.

Шаповалова Н. А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы // Вестник университета им. С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2019. № 4 (31). С. 24–33.

Шаповалова Н. А. Информационное сопровождение процесса развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2017. № 3. С. 31–47.

Шугрина Е. С. Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 2 (24). С. 91–96.

Яговкина В. А. Инициативное бюджетирование в нормативных актах субъектов Российской Федерации // Общественные финансы. 2018. № 36. С. 45–55.

References

Belostotsky A.A., Vertakova A.Yu. (2018). Proactive Budgeting in the Context of the Development of Territorial Public Self-Government. Trends in the Development of Modern Society: Management, Legal, Economic and Social Aspects. Collection of scientific articles of the 8th International Scientific and Practical Conference, pp. 42–50 (In Russ.).

Egorova L.G. (2021). Regional Media Role in Civil Society Formation (on the Example of the Participatory Budgeting Projects Information Support). *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Filologicheskie nauki — Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Philological Sciences*, vol. 7. no. 2, pp. 185–194 (In Russ.).

Kiskin E.V. (2018). Perspective of Legislative Regulation of Participatory Budgeting in Russia (between Dogma and Pragmatics). *Federalizm — Federalism*, no. 4 (92), pp. 87–100.

Krasilshchikov G.G., Troitskaya E.A., Marasanova I.V. (2018). Implementation of Participatory Budgeting Projects: the Practice of Information Support. *Voprosy upravleniya — Management Issues*, no. 3 (52), pp. 70–77 (In Russ.).

Lapushinskaya G.K. (2019). Problems of Revealing Citizens' Opinions in the Implementation of Projects of the Local Initiatives Support Program. Materials of the IX International Sociological Grushinsky Conference "Social Engineering: How Sociology Changes the World", pp. 231–237 (In Russ.).

Levina V.V. (2015). The Peculiarities of Local Budgets Balance Management in the Context of Financial Instability. *Upravlenets — Manager*, no. 3 (55). pp. 12–17 (In Russ.).

Levina V.V. (2016). Formation Building and Development of Initiative Budgeting Mechanisms. *Finansy i kredit — Finance and Credit*, no. 30 (702), pp. 16–32 (In Russ.).

Lozhkina T.V. (2020). Distribution of Interbudgetary Transfers in the Kirov Region: Analysis and Efficiency. *Finansy i uchetnaya politika — Finance and Accounting Policy*, no. 6 (21), pp. 12–15 (In Russ.).

Rassokhan A.V. (2021). Analysis of the Current System for Providing Financial Assistance of a General Budgetary Character at the Subregional Level. *Finansovaya ekonomika — Financial Economics*, no. 3, pp. 70–74 (In Russ.).

Shapovalova N.A. (2019). Municipal Practices of Initiative Budgeting in the Russian Federation: Current State and Prospects. *Vestnik universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie — Moscow Witte University Bulletin. Series 1: Economics and Management*, no. 4 (31), pp. 24–33 (In Russ.).

Shapovalova N.A. (2017). Information Support for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Menedzhment i biznes-administrirovanie — Management and Business Administration*, no. 3, pp. 31–47 (In Russ.).

Shugrina E.S. (2019). Some Features of Attracting Public Funds to Solving Local Issues in Legal Practice Materials. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of the Surgut State University*, no. 2 (24), pp. 91–96 (In Russ.).

Vagin V.V., Petrova I.V. (2020). The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 25–38 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.

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

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

Yagovkina V.A. (2018). Proactive Budgeting in the Normative Acts of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Obshchestvennye finansy — Public Finance*, no. 36, pp. 45–55 (In Russ.).

Информация об авторе

Вера Владимировна Левина*, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета, г. Тула*

Information about the author

Vera V. Levina*, Doctor of Economics Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University, Tula*

Статья поступила в редакцию 10.07.2021
Одобрена после рецензирования 11.08.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted July 10, 2021
Approved after reviewing August 11, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-122-138

CC BY

Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings

Yuriy V. Belousov[1], ***Olga I. Timofeeva***[2]
[1, 2] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
[2] *Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*
[1] *belousov@nifi.ru, https://orcid.org/0000-0002-6901-1985*
[2] *timofeeva@nifi.ru, https://orcid.org/0000-0001-9255-4753*

Abstract
Budget transparency is an effective tool in improving the quality of public budget executions. Ranking countries, regions and municipalities based on budget transparency is of interest for scientists and professionals in the whole world, including Russia. Methodologies behind budget transparency are a rather complex tool, the quality of which largely affects the results. This paper analyzes the available and applied ranking methodologies — in particular, the Open Budget Index (OBI) by the International Budget Partnership (IBP), transparency indices of local budgets in Kazakhstan and Croatia, and the ranking of the Russian Federation's constituent territories by the level of budget data openness. During the analysis we identified the methodological principles of each of the considered approaches, their differences and similarities. Special attention was paid to problematic issues of the International Budget Partnership's methodology. It is especially important to specify these problems, as the IBP methodology is a model in measuring the level of budget transparency. By using the ranking of Russian regions in terms of budget transparency levels, we demonstrate how to use special techniques and methods targeted at improving the quality of managing public fiscal performance.

Keywords: *public finance, regional finance, budget, open (transparent) budget, open budget data, open budget index, budget transparency ranking*

JEL: *H61, H87, R50*

For citation: *Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 122–138. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-122-138.*

© Belousov Yu.V., Timofeeva O.I., 2021

INTRODUCTION

Rankings of various facilities, processes and other social and economic phenomena are becoming increasingly popular. They introduce an element of competitiveness, which has always attracted people. The world of economics offers several authorized rankings with various scores for countries according to certain indicators. A new survey called the Open Budget Index (OBI) appeared at the beginning of the 21st century. This Index was first released in 2006. Since that time it has, as a rule, been calculated once or twice a year.

The International Budget Partnership (IBP), a non-commercial organization, is responsible for this survey. The list of ranked countries has been increased from 59[1] in 2006 to 117[2] in 2019.

IBP compares budget transparency in the countries of the world at the national levels. Budget transparency is an important feature of state budgets, both regional and municipal ones. In this context, we would like to focus on the regional budget transparency ranking annually calculated and released in the Russian Federation[3].

The first regional transparency ranking was created in 2013 as an initiative of a private company called Center for Applied Economics. Since 2014 it has been calculated by the Financial Research Institute at the request of the Russian Ministry of Finance. All 85 Russian regions are covered by the ranking. Today, it is one of the few budget transparency rankings at the subnational level.

Since 2011, the Republic of Kazakhstan[4] has been releasing the Open Local Budget Index. The ranking is done for all 17 regions of Kazakhstan once in two years. Since 2013, the Institute of Public Finance has been measuring Local Budget Transparency in Croatia [Ott K., 2020].

All the mentioned rankings have a common overall target: they all aim at stimulating budget data transparency. However, the ranking methodologies and technologies have significant differences. In fact, IBP is a pioneer in compiling budget transparency rankings. Therefore the Open Budget Index by IBP was used as a basis for the national ranking in the Republic of Kazakhstan, or rearranged for the assessment of the transparency ranking in the Russian Federation.

This paper concerns the methodology of assigning such rankings. The first part considers the methodology of the Open Budget Index by IBP. We mostly pay attention to problems of this index. The short second part of the paper deals with some experience of budget transparency ranking in Kazakhstan and Croatia. The third part describes the methodology of budget transparency ranking calculation in Russia. In the latter part we focus on how it may be possible to solve problems associated with the Open Budget Index.

OPEN BUDGET INDEX BY IBP

The theoretical background for the Open Budget Index was formed with documents prepared in the early 20th century by such organizations as the International Monetary Fund (IMF)[5] [IMF, 2014], the Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)[6], the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)[7] and others [PEMPAL, 2020], as well as

---

[1] *Open Budget Initiative 2006. More Public Information Needed to Hold Governments to Account. International Budget Partnership, 2006. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2006_Report_EN.pdf.*

[2] *Open Budget Survey 2019. International Budget Partnership, 2019. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf.*

[3] *Rating of the constituent entities of the Russian Federation by the level of openness of budget data (In Russ.). URL: https://www.nifi.ru/ru/rating.*

[4] *Open Local Budget Index 2019 (In Kaz.) URL: https://www.soros.kz/kk/transparency-index-of-local-budgets-2019/.*

[5] *The Fiscal Transparency Code. International Monetary Fund, 2019. URL: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf; Manual on Fiscal Transparency. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007. URL: https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf.*

[6] *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability. GIFT. URL: https://www.fiscaltransparency.net/gift-principles/; Detailed explanation of the High-Level Principles. GIFT. URL: https://www.fiscaltransparency.net/detailed-explanation-of-the-high-level-principles/; Principles of Public Participation in Fiscal Policies. GIFT. URL: https://www.fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2020/07/PPP_infographic-ENGLISH.pdf.*

[7] *OECD Principles of Budgetary Governance. OECD Publishing, Paris, 2014. URL: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf.*

by the International Budget Partnership[8]. The theoretical issues of these documents were transformed by IBP specialists into a methodology of budget transparency ranking. The first ranking was issued in 2006. Later IBP released the rankings in 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 and 2019.

In order to monitor budget transparency, IBP prepared a questionnaire with questions and answers to them. Each of the surveyed country has an expert who selects the necessary answers to all these questions. A country gets certain scores depending on the selected answers. The IBP ranking for 2019 consists of three parts:

1. Level of budget transparency. This part contains 109 questions of the questionnaire. This is the Open Budget Index itself to be discussed in this paper.

2. Public involvement in the fiscal process. This part includes 18 questions. This is the most problematic part of the IBP survey. Firstly, the average score among all the countries in 2019 was only 14 out of 100. Secondly, it is the most doubtful area of IBP's work. There have been a lot of claims regarding not only the methodology and technology of ranking assignment, but also the purpose of the survey. This part is not considered in this paper as it requires another thorough study.

3. The state of budget supervision. This part has 18 questions. Their analysis is also not included in the present study.

The main purpose of the analysis of the Open Budget Index in this article is to identify problems and inaccuracies in order to avoid them when developing a regional ranking. This applies primarily to the issues of methodology and technology of the ranking, although there are questions about the ideology of the Open Budget Index as well.

In IBP's survey, the role of executive authorities is assumed to be doubtful when it comes to providing budget transparency. In the Open Budget Index this role is assumed to be crucial and even dominant. This is most clearly manifested in the citizen budget monitoring. The roots of this lie in IBP's constitutive documents on open budgets. For example, the tenth high-level principle of fiscal transparency, developed by GIFT, reads, "Citizens should have the right and they, and all non-state actors, should have effective opportunities to participate directly in public debate and discussion over the design and implementation of fiscal policies."[9] It clearly states that citizens have the right to participate in the debates; however, nothing is said about participation in public financial management in the GIFT document. It is also not mentioned that the opinion of citizens expressed in the process of discussing the budget should at least somehow be taken into account.

The priority of executive authorities is most evident in the part of the Open Budget Index that deals with citizen budgets. The release of citizen budgets is considered by IBP[10] as good practice in public financial management. This is presumably because people interested in budget issues are confronted with a complex budget concept and unfamiliar terms. The first point is quite controversial. There is nothing complicated about the budget. Everything is based on four arithmetic operations. There are no integrals or differential equations. The real problem with the budget is the great amount of information. As for the second point regarding terms, everything is correct. The budget often uses terms that are unknown to citizens. What does IBP offer? It is recommended to replace incomprehensible but precise terms with simple and imprecise ones. Nothing bad will happen. However, this will not help solve the main problem associated with the amount of budget documents. Sometimes the

---

[8] *A detailed analysis of principal documents in budget transparency was made in the OECD Budget Transparency Toolkit [OECD, 2017]. Also, an extensive analysis of theoretical and applied approaches to budget transparency is done by Paolo de Renzio and Joachim Wehner [de Renzio P., 2017].*

[9] *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability. GIFT. URL: https://www.fiscaltransparency.net/gift-principles/.*

[10] *IBP's idea about the citizen budget is described in detail in The Power of Making It Simple [IBP, 2012].*

annual budget has thousands of pages. For an ordinary citizen, this is too much. How can budget information be cut so that an unprepared person can understand it? IBP does not provide an answer to this question.

For citizen budget developers, IBP offers a different solution. One needs to ask the citizens themselves what they want to know about the budget, and present this information to them[11]. This solution works well when all citizens want to get the same information. But it may turn out that one person wants to receive information about school education, the second one wants health care data, the third one is interested in road constructions, and so on. It will take hundreds or thousands of pages of citizen budget to satisfy all the needs of citizens. That is, the problem of filling the citizen budget with specific information remains unsolved.

Despite this, IBP insists that the government develop and release the citizen budget as often as possible[12]. It is believed that the citizens need it very much. It is the citizen budget that lets the society learn that the government is doing everything it can to improve the lives of the population. In fact, it is of great importance for the government, as the government shows its accountability to the public by releasing citizen budgets. This should be taken without any proof. If the citizen budget is there, then the government is accountable to the society. IBP considers this to be an axiom[13].

The consequence of the above is the recommendation by IBP to prepare as many citizen budgets as possible. At the very least, they are to be published at every phase of the budget cycle — or even for every important budget document. For some reason, IBP does not stop to consider what citizens themselves think of citizen budgets. This could be found out through information about the traffic of the sites that host citizen budgets. However, almost no authorities use independent traffic counters on their Internet portals. A large amount of information about budget attendance for citizens in the regions of the Russian Federation is all there is; this was achieved with the help of the regional budget openness ranking. The questionnaire for ranking assignment includes a question about the availability of an independent hit counter for documents titled "civil budget." The analysis of the national information indicates extremely low traffic for citizen budgets [Belousov Yu., 2019]. This is despite the fact that, in Russia, the authorities at all levels pay great attention to citizen budgets, and significant funds are spent on the development of interactive models for the presentation of budget information.

IBP emphasizes an important tendency. In recent years, the citizen consciousness regarding budget issues has increased significantly. But the merit in this belongs not only to executive authorities, but primarily to all the media, research institutions and civil society organizations. However, IBP does not consider this to be a positive factor. The reason is that, according to IBP, only the executive authorities have real and reliable information about the budget. It is the executive authorities that know the priorities of fiscal policies, so they have to prepare citizen budgets by themselves[14].

IBP's understanding of this issue is absolutely surprising. Suppose that some executive authorities in a country commit significant violations in budgetary matters, for example, by participating in corruption schemes. Will the authority representatives write about this fact in

---

[11] *A similar solution is often described in economic research [PEMPAL, 2017].*

[12] *Over the past two decades, many guidelines have been published on Citizens Budgeting at different stages of the budget cycle [Petrie M., 2010; Ramkumar V. (ed.), 2010].*

[13] *At the same time, some researchers show that the link between budget transparency and accountability is not direct and obvious [Zuniga N., 2018; Khagram S. (ed.), 2013].*

[14] *Similar views are expressed by other organizations that are involved in the development of documents about open budgets. For example, the OECD believes that "Publication of a citizens' guide allows a government to explain in plain language the objectives of its budget" [OECD, 2017, p. 3]. Consequently, the budget for citizens should be issued by executive authorities [OECD, 2017, p. 5].*

a citizen budget? The purpose of the citizen budget is to build trust between the authorities and society, and reliable information about corruption would destroy such trust. Therefore, it would be advisable to provide false information in the citizen budget. This applies to all problematic issues. Are there any documents proving that a country's executive authority criticizes itself in citizen budgets for increasing the state debt? This will never happen while citizen budgets are prepared by state authorities.

It feels like the developers of the citizen budget recommendations to governments have never done such work themselves. From the recommendations it can be concluded that it is not difficult to establish a citizen budget. However, this is completely false. What is a citizen budget? It is a model of a real budget[15]. Any complex objects are studied using models. There is, for instance, such an object as the Earth. It is studied using models. The globe is a model. Maps are models, too. Moreover, maps are very diverse: geographical, political, population- or soil-related, and so on. Maps have different scales. They can be printed on paper or released on the Internet. A person studying the Earth chooses the maps or models that they need. There is not and cannot be a single model of the Earth with the help of which it could be studied. Likewise, there cannot be one citizen budget that suits everyone.

The development of a budget model, in any case, is about reducing the amount of information. But, firstly, it is impossible to do it mechanically. It is required to leave only the essential, most important information in the citizen budget, neglecting secondary information. Information needs to be aggregated according to certain understandable rules. In this case, the grouping may not coincide with the budget classification. At the same time, the presentation of the material should also have an emotional impact on a person. A citizen budget does not have to be boring and problem-free. In general, work on a citizen budget should combine science and art. Citizen budget makers have to be highly qualified, which is a trait difficult to find among public authorities.

Secondly, some information peripheral to certain citizens can be highly important to others. Therefore, there cannot be one universally recognized citizen budget. They should be different, and they are advised to be drawn up not by governments, but by scientists and representatives of the civil society[16]. The government, according to IBP, by drawing up the citizen budget, should pursue one goal — to increase the level of mutual understanding between government and society. At the same time, mutual understanding is focused on stimulating public confidence in executive authorities. Citizen budget is a proof of the government's accountability to its society. IBP does not report any practical value of the citizen budget. However, the relevance of citizen budgets could be greatly increased if they were used during public discussions of draft budgets. Then this document would have some practical significance. Currently, executive authorities use citizen budgets in order to create an illusion of accountability to the public in budget matters. As long as there is no information from independent counter registers of how often citizen budgets are addressed by citizens, it is impossible to say whether they are in demand by the society at all.

Another comment concerns the proposal to include a lot of information in citizen budgets that is not in the budget itself. That includes macroeconomic indicators serving as the basis for the budget, information about the budget process, descriptions of fiscal policies and their implications, government programs, performance targets, and much more. This is

---

[15] *Some citizen budgeting guidelines suggest increasing — rather than reducing — the amount of information relative to the budget. For example, it is proposed to supplement citizen budgets with macroeconomic indicators that underlie the budget, information about the budget process, or a description of the fiscal policy measures and their implications [OECD, 2017; IBP, 2012].*

[16] *This is precisely what many open budget makers are actively opposed to. Their sentiment is understandable, as citizen budgets prepared by scientists or other representatives of civil society may contain estimates that the executive authorities would not appreciate at all.*

important and interesting information. But then a document titled "Citizen Budget" or "Budget Guidelines" would not correspond to the budget's contents. For example, such a document might be titled "Budget Policy Proposals for 2022 by Executive Authorities" and it might be discussed with the public.

The idea of IBP, OECD and many other organizations dealing with open budget issues regarding the role and importance of executive authorities seems to be adequate to the practice of public financial management in the 20th century [OECD, 2014; OECD, 2015]. In the 21st century, the financial sector is undergoing rapid changes under the influence of digitalization. Indeed, in the previous century only executive authorities had the information needed to formulate citizen budgets. Now everything has changed. In many countries, huge amounts of information are available in the public domain. They are sufficient not only for the development of a citizen budget, but also for budget planning in general.

Why are draft budgets usually developed by executive authorities? Today, they do not have a monopoly on the information needed to plan a budget. It is simply a decision of the representative authorities. However, the representative authorities have the right to make another decision — for example, to change it and propose a discussion of several alternative budget options. Those can be developed, for instance, by political parties. Why should there be only one draft budget? Why not start a competition between budget projects? Competition can lead to better budget planning. It all depends on the will of the deputies acting as representatives of citizens in the state authorities[17].

Apart from the ideology issues in the Open Budget Index, there are some methodology- and technology-related problems. Some of them are simply unavoidable. One of them is the territorial principle of the distribution of work among experts. Of course, it would be much more efficient to distribute experts according to the sector principle, that is, one expert evaluating one issue for all countries. In this case, a unified approach to assessing indicators in different countries would be maintained. However, the diversity of national languages does not allow this. As a result, it is noticeable that different experts do not always give the same, and objective, assessment of countries. This is perfectly logical, as the human factor intervenes here. This situation affects the ranking quality, but it is almost impossible to change anything in this respect.

It is extremely difficult to influence another serious methodological problem. The Open Budget Index is based on a quantitative approach to analyzing budget transparency. That is, if a document with the correct name exists in a country, then the maximum number of points is given, even if the content does not match the title at all. Thus, the quality of the documents is not examined. As a result, some countries may be able to merely create an illusion of transparent budgets and, at the same time, achieve high ranks. There are some examples from the questionnaire: 39. "Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on financial assets held by the government for at least the budget year?" and 40. "Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present information on nonfinancial assets held by the government for at least the budget year?"[18]. Often the meanings of the answers to them do not comply with the questions themselves, and despite this, countries are awarded positive points.

This is largely explained by the vagueness of certain questions in the questionnaire. For example, consider question 36. "Does the Executive's Budget Proposal or any supporting

---

[17] *Some researchers note that, in budgetary matters, a consequence of representative democracy is often a situation when deputies neglect ideas of their voters [de Renzio P., 2019, p. 6; Duri J., 2021].*

[18] *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options. International Budget Partnership, 2019. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf.*

budget documentation present alternative displays of expenditures (such as by gender, by age, by income, or by region) to illustrate the financial impact of policies on different groups of citizens, for at least the budget year?". In the Russian Federation, one can give any answer to this question, from *a* to *f*, and justify it. Unsurprisingly, option *d* was first considered, Russia did not agree and offered answer *a*, but eventually answer *b* was chosen[19]. There is no objectivity here, only an agreement between the parties.

There are even more peculiar questions in the questionnaire. For example, question 41 reads, "Does the Executive's Budget Proposal or any supporting budget documentation present estimates of expenditure arrears for at least the budget year?" Perhaps there are countries having such a problem, so for them this issue is relevant. But in many countries, there is no such problem. When answering this question, subjective opinion of experts arises again. For the Russian Federation, the expert had given answer *d*. Russia did not agree and offered *f*; however, the expert's answer was approved.

The structure of the Open Budget Index Questionnaire itself is assumed to be problematic. 109 questions of the questionnaire are divided into groups, with excessive attention being paid to the draft budget. This block consists of 54 questions, which makes up 50% of the entire questionnaire. Only six questions are related to such an important document as Enacted Budget (this is less than 6%). The same number of questions is included in the Pre-Budget Statement section. This section of the questionnaire contains another important problem. A Pre-Budget Statement is considered publicly available if it is published no later than one month before the submission of the draft budget to the legislative authorities. This can lead to such an important document not being discussed with the public. It is impossible to study it, discuss it, and send comments and proposals to the executive authorities within one month. The executive authorities, if they agree with the proposed amendments, need time to adjust the draft budget. For this, the Pre-Budget Statement must be published at least two, and preferably three, months prior to the submission of the draft budget to the legislative body. This is important, since this document sets out the budget priorities for the planning period, i.e., they need to be coordinated with the public, first of all.

OPEN BUDGET INDEX IN KAZAKHSTAN AND CROATIA

In the Republic of Kazakhstan, local budget transparency has been monitored since 2011. The Open Local Budget Index is calculated every two years. The ranking is organized by the National Budgetary Network of Kazakhstan, a group of non-governmental organizations specializing in budget issues. Rankings for 2011, 2013, 2015, 2017 and 2019 have already been published.

The ranking is fully based on the methodology of the International Budget Partnership, somewhat adapted to the conditions of Kazakhstan and the aspects of subnational monitoring. To assess the level of budget transparency, a questionnaire is used, which includes 58 questions grouped into the following four sections:

1) transparency of Planning and Formulating the Draft Budget (16 questions);
2) transparency of Considering and Approving the Draft Budget (13 questions);
3) transparency of the Budget Execution Process (16 questions);
4) annual Budget Execution Report (13 questions).

In contrast to the questionnaire of the International Budgetary Partnership, in Kazakhstan there is a much more even distribution of questions across sections. However, there are also negative features. For instance, the IBP questionnaire contains recommendations on the

[19] *Open Budget Survey 2019. Questionnaire. Russian Federation. International Budget Partnership, 2020. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/russian-federation-202002150030.pdf.*

criteria for answering each question in the questionnaire. The questionnaire of the Republic of Kazakhstan contains universal recommendations for all questions. For example, answer A (100 points) is given if the answer is complete, describes good practice and is fully consistent with the standard; answer B (67 points) is an answer that is incomplete and insufficiently detailed, but indicates the fulfillment of the main provisions of the standard; and so on. For most questions, this can lead to different answers from different experts in similar situations.

Let us consider item 44. "The public is informed about the meetings of the Audit Committee"[20]. Suppose that the experts have found information about four meetings of the Audit Committee. Does this mean that there have been four meetings? No, it does not. Perhaps, twelve meetings of the Audit Committee took place in a year. Which answer should the expert choose? To answer this question, it is required to verify the information about the meetings with the work plan of the Audit Committee. But the work plan is not mentioned in the questionnaire. If there is no plan, then it is impossible to give a qualitative assessment of this question in the questionnaire. There are other complications as well. How many points should be assigned if information is found about eleven meetings out of twelve, or six, or one? In addition, the information can be very brief, for example, "On this date a meeting of the Audit Committee took place." Will it be considered "information" or not? This uncertainty damages the overall credibility of the ranking among financial authorities. Note that we have analyzed a rather simple but typical question.

The most important problem of the open budget ranking of the Republic of Kazakhstan is the lack of growth of indicators. In 2013, the average level of transparency of Kazakhstan's regional budgets was 35 points out of the 100 possible, in 2015 it was 37 points, in 2017 it was 40 points, and in 2019 it was 33 points[21]. It is a low score in itself. The lack of positive dynamics indicates that the ranking does not meet its stimulating target.

In Croatia, Local Budget Transparency has been published since 2013. It is compiled by the Institute of Public Finance. The study covers 20 regions of Croatia, 128 cities and 428 municipalities [Ott K., 2020]. The monitoring methodology is very simple and implies that the publication of five documents is checked:

— budget proposal,
— enacted budget,
— citizen budget,
— mid-year report,
— year-end report.

Due releases, availability of machine-readable formats et cetera are irrelevant. If such a document is published, 1 point is given, and if it is not published, then it returns 0 points. In total, one can score 5. That is all we can mention about the Croatian ranking. At the same time, the law obliges all public legislative entities to release three of these five documents. Nevertheless, 23% of the municipalities have not complied with the requirements of the legislation. It is even worse when it comes to releasing two other documents recommended by the Ministry of Finance.

The main advantage of the reviewed rankings lies in the fact that they focus on the problem of budget transparency. This topic is often undesirable for the executive authorities; and it is important and implies a positive effect as the state of things is revealed in the process of assigning rankings and reported to the public.

Another positive aspect of the rankings is their low labor intensity. According to our calculations, it takes no more than 100 man-hours for an average public finance specialist

[20] *Open Local Budget Index 2019 (In Kaz.). URL: https://www.soros.kz/kk/transparency-index-of-local-budgets-2019/.*

[21] *The ranking methodology has not changed significantly over the years.*

to complete IBP's Questionnaire for one country. Taking into account the fact that the questionnaire is filled out once every two years, it results in 50 man-hours per year. It is not that much. It is worth noting that there are no requirements to qualifications of experts. To work on IBP questionnaires, some average qualifications are enough for the Republic of Kazakhstan, while no qualifications are required to monitor Croatia.

OPEN BUDGET RANKING OF THE RUSSIAN FEDERATION'S CONSTITUENT ENTITIES

The ranking of the Russian Federation's constituent entities, or federal subjects, in terms of the level of open budget data (hereinafter referred to in the section as "the ranking" and "the open budget ranking") is compiled annually[22]. All 85 constituent entities of Russia are assessed in it. Every year the methodology for open budget rankings is updated in order to set new benchmarks for the regions taking into account the results they have achieved.

The methodology for 2021 will be used by us to describe it, as a reference. The methodology[23] includes 76 indicators, which are grouped into ten sections:

1) the Initially Approved Budget (five questions, the maximum score is 12);
2) amendments to the Budget Law (five questions, the maximum score is 10);
3) interim Reporting of the Budget Execution (11 questions, the maximum score is 22);
4) annual Budget Execution Report (14 questions, the maximum score is 28);
5) draft Budget and Materials to It (13 questions, the maximum score is 28);
6) budget for Citizens (13 questions, the maximum score is 21);
7) financial Control (four questions, the maximum score is 10);
8) public Information About the Activities of State Institutions (five questions, the maximum score is 15);
9) work Organization of the Public Council (four questions, the maximum score is 6);
10) stimulation for Local Authorities to Increase the Transparency of Budget Data (two questions, the maximum score is 4).

The first five sections of the open budget ranking correspond to the stages of the budget cycle; their sequence is synchronized in time according to the budget process. The budget year in Russia begins on January 1, by which point the budget law is usually passed. Therefore, the budget originally approved by the law is the one first assessed in the ranking.

Further, in the process of budget execution, changes are made to the budget. Unfortunately, this is standard practice in the Russian Federation: on average, a regional budget law is amended 4–5 times during a financial year[24]. This is a problem for the management of regional finance, which has a strong impact on budget data openness[25]. A special section is devoted to this issue in the ranking.

In addition, in the process of budget execution, in accordance with the budget legislation of the Russian Federation, monthly and quarterly interim reports are drawn up on budget execution. The open budget ranking evaluates quarterly reports. Two factors allow monthly reporting to be neglected. Firstly, monthly reporting is regarded to a greater extent as information for the operational management of finances necessary for experts. Secondly,

---

[22] *Most of the open budget ranking materials for the Russian Federation are published in Russian. The main materials of the ranking for 2017–2019 are published in English, including the methodologies for 2018 and 2019. URL: https://www.nifi.ru/en/rating.*

[23] *Methodology for the Russian Federation Open Budget Ranking of Constituent Entities for 2021 (In Russ.). URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Ratings/2021/metodika_2021.pdf.*

[24] *Within the recent five years, from 2016 to 2020, the situation has improved. In 2016, 495 laws were adopted on amending the laws on the budgets of the Russian Federation's constituent entities, i.e., on average, 5.8 laws per region. In 2020, 370 respective laws were adopted — an average of 4.3 per region.*

[25] *For more details, read the article by Olga Timofeeva [Timofeeva O., 2017].*

monthly reports on the execution of regional budgets are systematically and promptly released on the official website of the Federal Treasury.

The budget cycle in Russia ends when the annual budget execution report is made and approved by the legislative authorities. In the regions, this process usually takes place in May–July of the year following the reporting year. The deadline is due to the requirement of the budgetary legislation on the need to submit a draft law on budget execution of a federal subject to the legislative authorities before June 1 of the year following the reporting year. For the open budget ranking, this is important, since it sets a benchmark for when information will appear in the public domain.

The fifth section of the open budget ranking is "Draft Budget and Materials to It." The regional budgeting process usually begins in March and lasts approximately six months. According to the budget legislation, by November 1, the draft regional budget is to be submitted to the legislative body, and by January 1 (the beginning of the financial year) it is to be adopted.

The next five sections of the open budget ranking focus on special mechanisms used in regional finance management in Russia.

Budget for citizens has become widespread in Russia since 2014. At the initial stage of its assessment, the ranking assessed a special information resource about the budget developed by the state authorities of the Russian Federation's constituent entities in a form understandable for people without financial expertise. However, over time, the interpretation of the budget for citizens has expanded. Currently, the ranking also evaluates budget materials that are published in the media or promoted on radio and television. In some cases, these materials are prepared by journalists with no participation of state authority representatives. As a result, information about the budget for citizens has become more objective. Three stages of the budget cycle are assessed in the open budget ranking for citizens: the budget law, the annual report on the budget execution, and the draft budget. When assessing the budget for citizens developed by public authorities, special attention is paid to determining its relevance. One of the ranking indicators evaluates the presence of an independent counter of visits to a corresponding information resource on the Internet.

In the budget sector, independent financial control plays an important role. Russian legislation provides for the activities of special bodies of external state financial control, i.e., regional control and accounting bodies created by legislative authorities. Due to the special status of these bodies in the field of regional finance management, information about their activities has been confidential. To improve the situation, the ranking assesses the state of affairs in this area. Moreover, the importance of this section in the ranking has been growing. If in 2020 the maximum score for the section was 6, then in 2021 one can score 10 points, implying that its role has increased.

A special block of indicators in the ranking concerns the availability of information about the activities of regional government agencies. This has become possible thanks to the Russian Federation's new official website for disclosing information about state (municipal) institutions. To stimulate the disclosure of data by state institutions of Russia's federal subjects, the open budget ranking assesses the availability of several documents in the public domain, such as the state assignment for the provision of public services or the financial statements of the institution.

The interaction of authorities with the public is regarded as a more advanced stage in the methodology for assessing budget transparency, following the stage of informing citizens about the budget. Therefore, the open budget ranking pays special attention to the mechanisms that ensure such interactions. At this stage, there are two such mechanisms provided by the federal legislation and implemented at the regional level. The first one is public hearings of the draft budget and the annual budget execution report. This mechanism is assessed in

the ranking as part of the sections "Draft Budget and Materials to It" and "Annual Budget Execution Report." The second mechanism is the creation and organization of activities of Public Councils under the financial bodies of the Russian Federation's constituent entities. To assess the performance of this mechanism, a special section is provided in the ranking.

Another section appeared in the ranking in 2021, after two years of testing. It is designed to assess the work of state authorities of the constituent entities in stimulating local governments to improve budget transparency. This practice is widespread in the regions of Russia, and it helps increase budget transparency at the municipal level.

When comparing the methodology of the Russian ranking with the methodology of the Open Budget Index by the International Budget Partnership, one can notice certain coincidences. However, there are still more differences. In part, they are related to some features of the fiscal legislation in Russia. For example, there is no section related to semi-annual reviews. Such a document in Russia would have no applied value. There are also no questions about the existence of a departmental classification of the budget, since it is mandatory in accordance with the law.

The methodology- and technology-oriented features of the ranking of the Russian Federation's constituent entities in terms of the level of budget openness are not limited to the choice of areas and indicators for assessment. Other approaches have been used for a number of issues. Let us discuss them in more detail.

1) Evaluating and Monitoring Indicators

For the ranking, the distribution of experts is carried out according to the sector principle rather than the territorial one. The assessment of indicators in each section of the ranking is carried out by one expert in relation to all regions of the Russian Federation. This approach ensures that all the objects are evaluated in a unified way. Moreover, based on the comprehensive view of the situation in all the regions, it is possible to identify advanced (best) practices.

2) Data Sources for Monitoring and Evaluation

Since the very beginning of assigning open budget rankings, websites of the state authorities of the Russian Federation's constituent entities have been the main sources of information. A specialist who monitors and evaluates indicators independently searches for information on a specific website, just like any other interested user would do. Requests to the state authorities of the constituent territories aiming to obtain extra information are made in exceptional cases. For example, at present, when it comes to data provided by the regions, part of the indicators of the "Budget for Citizens" section are evaluated based on the release of information about the budget through the mass media, radio or TV programs. At the same time, all information sources reported by the Russian federal subjects are analyzed by an expert in terms of whether they comply with the methodology requirements.

The ranking results are not coordinated with the Russian Federation's constituent entities[26].

3) Time Factor

When assessing the open budget indicators, great importance is given to the time factor. For all the indicators where the time factor is of importance, the ranking methodology sets terms for disclosing the relevant data in the public domain. For example, for a budget law, it is

[26] *It should be noted that, at the initial stage of ranking, preliminary results were communicated to the regions, during a certain period of time complaints about disagreement with the assessments were considered, and some estimates were adjusted. However, this practice led to the regions adding about 30 percent of the information to be assessed. Later, a way was found to resolve issues with undue placements of data (video recording of monitoring). At the current stage, the idea of communicating the preliminary ranking results to the regions is being discussed in order to make the process of specifying individual estimates more formal. On the other hand, this increases the efforts of assigning rankings. It is worth noting that the ranking is prepared and assigned by a group of six specialists.*

good practice to release it within ten business days since the date when the law was signed. If information is released outside the deadlines, it is not evaluated.

One of the innovations in the open budget ranking is that the methodology makes it possible to monitor and evaluate in real time when documents appear in the public domain. For example, the indicators of the section "Interim Reporting of the Budget Execution" are evaluated three times, three months after the end of each reporting period (first quarter, six months and nine months of the current year). The indicators of the section "Amendments to the Budget Law" are estimated three times as well. In this case, it is impossible to predict exactly when changes will be made to the budget of a particular region. But in case of regular monitoring, the fact of failure by the Russian Federation's constituent entities to meet the deadlines will still be recorded.

At a certain stage of open budget creation there came a problem of taking the time factor into account: at the time of monitoring and assessing the indicator, this information would not be available, but later, outside the timeframe for good practice, it would be released. Meanwhile the date of data release is often unavailable, and sometimes it is indicated inaccurately, since the constituent entities of the Russian Federation aim to improve their open budget ranks. Video recording can prove that the information was not available in due time, as all the information from the computer screen of an expert working on the ranking is recorded and stored in a special database. This eliminates controversial issues after the ranking release.

4) Application of Reduction Factors

When assigning the ranking, technical parameters are also taken into account, namely the availability of information and ease of its use. For these purposes, two reduction factors have been introduced, by which the estimate is adjusted; their value is 0.5. For example, if a link to a document does not reflect its content, a reduction factor will be applied to the indicator score, explained by the problematic budget data retrieval. If budget statements or other digital data on budget revenues or expenditures are publicly available in image format only, a reduction factor will be applied to the assessment of the corresponding indicator, used when it comes to the presentation of data in an unstructured format and/or in formats that make it difficult to find and/or use them. The rules for applying the reduction factors are contained in the methodology of the ranking.

5) Weight of an Issue

The maximum score of indicators outlined by the ranking methodology is in the range from 1 to 4. The use of differentiated assessments allows one to focus on the most significant or problematic issues. For example, there is the maximum of 3 points for each indicator in the section "Public Information About the Activities of State Institutions." This has made it possible to significantly improve the state of affairs with the placement of information on the activities of regional government institutions within several years. In 2021, the value of indicators that assess the availability of information related to results of the external state financial control has been raised. This solution is going to serve as an additional incentive for audit authorities to disclose relevant information.

6) Data Quality

In assessing most of the ranking indicators, it is not only the fact of information availability on the website that matters — data quality is also evaluated. This is done through the monitoring and ranking methodology. Almost every indicator involves the assessment of several parameters. Let us consider the technology for assessing one simple question: "Has the Public Council been created under the financial body of a constituent entity of the Russian Federation, are its members regularly changed and is information about it publicly available?". The maximum score for this issue can be 1. The expert is to check that several requirements are met:

a) the Council members: in accordance with the federal legislation, there should be no officials in the Council. The availability of information about the place of work of each member of the Public Council is checked;

b) availability of documents regulating their activities, such as the procedure for the formation and regulations of their work;

c) compliance with the terms of appointment of the Council established by the Council and adopted in the constituent entity of the Russian Federation: such a period may not exceed five years from the date of the Council's first meeting;

d) the Council membership changed by at least one third once in five years from the date of the first meeting of the newly formed Council.

If at least one indicator is not met, the score will be 0. If all the requirements are met, the score is 1. In addition, within this issue, it is possible to apply the reduction factor for the unavailability of said information.

This simple example shows that, although there are fewer questions in the Russian ranking than in the Open Budget Index, the number of analyzed parameters is several times greater.

To assess some indicators, a scale is used that takes into account quantitative parameters. For example, when evaluating information about the results of control measures implemented by the external state financial control body, the maximum score is assigned if information on all control measures provided for in the annual plan is publicly available. Regions also receive a score if they release information on 50% or more of the monitoring activities provided for in the annual plan. If information is released for less than half of the events, the region receives 0 points. Different regions have different numbers of control activities. There is no criterion that could determine their optimal number. Therefore, to estimate the indicator in this case, a link to the annual plan of control activities is used. In addition, the time factor and the content of the information are taken into account.

For a number of indicators, a certain value is set which is considered acceptable for the purpose of compiling the open budget ranking. For example, in assessing the organization of activities of a Public Council created under a financial body, it is considered acceptable to hold at least two meetings twice a year.

To assess the data quality, it is important to include all the necessary criteria in the methodology. This is what allows experts to objectively evaluate information by applying a unified approach to all the regions. This matter is important for Russia's constituent entities, too. To them, the methodology for establishing the open budget ranking is a kind of methodological tool for understanding what to do and how to do it. This toolkit is complemented by the ranking transparency itself. Not only its results alone are published, but so are the initial data for each indicator, including information about all assessed parameters, links to the location of the assessed information on the Internet, and a comment explaining why the score is lowered or indicating the existing disadvantages or features. This detailed information makes it clear for the regions what they should work on.

7) Focus on Development

We have now approached the main goal of the open budget ranking, which is to increase the level of budget data transparency as well as to improve the processes and mechanisms of public financial management. Focus on development is the main reason why the ranking methodology is adjusted annually. Every year the regions set a new higher level of achievements, which they then try to reach. Better results are also achieved through the fact that, in Russia, the open budget ranking has become a real mechanism aimed at stimulating regions to increase the level of budget data transparency as well as the quality of public financial management. In the context of changes to the methodology, it is difficult to compare the results, but nevertheless, progress is clearly visible through relative indicators (Table 1) and the distribution of regions by groups depending on the number of points in the ranking (Table 2).

Table 1

Average, maximum and minimum score of the constituent entities of the Russian Federation in the ranking, % of the maximum possible score that can be obtained in the ranking in the corresponding year

Reported year	Average value	Maximum value	Minimum value
2014	38.6	83.7	9.0
2015	37.1	88.1	4.5
2016	45.2	89.2	14.5
2017	61.4	91.5	13.6
2018	61.7	95.7	15.6
2019	62.0	100.0	16.4
2020	62.7	95.7	14.7

Source: compiled by the authors.

Table 2

Distribution of regions into groups depending on the score in the open budget ranking

Group of regions in the ranking	2014*	2015*	2016*	2017	2018	2019	2020
Group A: a very high level of budget data openness (80% and more from the maximum score)	1	4	4	16	16	21	22
Group B: a high level of budget data openness (60–79.9% from the maximum score)	11	8	19	34	31	29	30
Group C: an average level of budget data openness (40–59.9% from the maximum score)	17	19	28	17	22	21	17
Group D: a low level of budget data openness (20–39.9% from the maximum score)	44	36	22	17	14	10	13
Group E: a very low level of budget data openness (less than 20% from the maximum score)	10	18	12	1	2	4	3

** Values calculated, as the use of groups in the ranking has been applied since 2017.*
Source: compiled by the authors.

The above data show that the average scores by regions in the ranking is steadily increasing, calculated as a percentage of the maximum score for comparability. The ranking leaders are getting closer to the maximum value. In 2019 they even reached it. The outsiders have managed to maintain approximately the same level of budget transparency since 2016. In the groups with a very high and high level of budget data transparency, the number of regions has more than tripled throughout the ranking period. At the same time, the number of regions in the groups with low and very low levels of budget transparency decreased by more than a factor of 3. Let us emphasize that the constituent entities of the Russian Federation have been demonstrating these results under the conditions of annual changes in the methodology toward increased requirements to transparency.

8) Identification and Dissemination of Best Practices

Let us pay attention to one more component of the openness ranking. In addition to estimating the methodology indicators, the ranking also takes into account best practices of the Russian Federation's constituent entities. Such practices can demonstrate a good, more complete disclosure of budget data than usual, or innovative ways of organizing work that are aimed at ensuring an open budget or involving citizens in budget planning and control processes. Examples of this kind are selected in the process of monitoring and evaluating the ranking indicators. They are released together with the ranking results (in the so-called Handbook of Best Practices). For each case included in the Handbook of Best Practices, the respective region receives an additional point, which is taken into account when summarizing the ranking results. At the same time, a scenario is possible in which a region can score more

than 100 out of 100 possible points according to the ranking results, but there has never been such a case in reality so far.

The mechanism for creating the Handbook of Best Practices encourages resourcefulness and creative approaches in the regions, and also contributes to the dissemination of advanced technologies for budget-related activities.

9) Step-by-Step Publication of the Ranking Results

In terms of time, the open budget ranking is formulated for more than a year, from January of the current year till March of the following one. Moreover, its results are published in stages as they are prepared. In June and October, the results of several sections are published, the work on which has been completed by that time. This solves several problems. Firstly, there is a constant interest in the issue. Secondly, it is easier for regions to analyze results in stages. And, finally, based on the analysis results, conclusions can be drawn and taken into account in the work, the results of which will already affect the ranking of the current year.

10) Interaction With the Russian Federation's Constituent Territories

The ranking's compilation is accompanied by interactions with the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation. Traditionally, changes in the ranking methodology are discussed every year, and regions take an active part in the process. For example, 130 people participated in the discussion of the draft ranking methodology for 2021, and 215 comments and suggestions from 38 regions were submitted. Based on the results of the discussion, comments and suggestions are analyzed; many of them are taken into account when finalizing the methodology, and for others arguments are given on why they were not taken into account. All information is available in the public domain[27].

Interactions with the regions are also carried out on their initiative. Usually there are two reasons for appeals: questions about the ranking methodology or disagreement with the ranking results. An appeal by a constituent entity of the Russian Federation is to be answered, as a rule, in the same form in which the appeal was received: via phone, e-mail or official correspondence.

Such interaction involves the federal subjects of Russia in the process. The specialists dealing with budget openness feel their involvement in a big state affair — they are excited about successes and concerned about failures. In general, a large team of specialists across the country work for the final result.

CONCLUSIONS

Budget transparency has been of great importance in the 21st century. Nowadays, it is not only a way to enforce citizens' confidence in their government. First of all, it is the most promising mechanism aimed at increasing the efficiency of public financial management. It is open budget data that make it possible to widely use present digital technologies in public administration [Segal G., 2002; Khagram S. et al. (eds.), 2013].

Budget transparency rankings, both at national and regional levels, stimulate and enhance the transparency of budget data and the accountability of the authorities to the society. This goal is not always fully achieved. In particular, the average score for 77 comparable countries in the Open Budget Index increased from 41 to 49 during the period of 2008–2019, and if all the countries participating in the ranking are considered, it increased from 41 to 45. This is an insignificant growth, but it is still a positive change. Such research analysis of features of similar open budget rankings in various countries should help improve their quality and effectiveness.

---

[27] *A set of proposals and comments to the draft methodology for compiling a ranking of the constituent entities of the Russian Federation by the level of openness of budget data for 2021 (as of May 2, 2021). (In Russ.). URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Ratings/2021/predlozheniya_2021.pdf.*

References

Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. (2019). Budget for Citizens: Questions of Theory and Practice. no. 1, pp. 13–20 (In Russ.).

De Renzio P., Lakin J. (2019). Reframing Public Finance. Promoting Justice, Democracy, and Human Rights in Government Budgets. International Budget Partnership. Available at: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/reframing-public-finance-justice-democracy-human-rights-in-government-budgets-ibp-2019.pdf.

De Renzio P., Wehner J. (2017). The Impacts of Fiscal Openness. *The World Bank Research Observer*, vol. 32, iss. 2, pp. 185–210. Available at: https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004.

Duri J. (2021). Overview of international standards related to separation of powers, conflicts of interest and abuse of functions by parliamentarians in national budget processes. Transparency International, Available at: https://www.jstor.org/stable/resrep28295.

Ramkumar V., Shapiro I. (eds.) (2010). Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? International Budget Partnership, 2010. Available at: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf.

IMF (2014). IMF Policy Paper. Update on the Fiscal Transparency Initiative. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Available at: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf.

OECD (2017). OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management, OECD Publishing, Paris. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en.

OECD (2014). Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance. OECD Public Governance and Territorial Development. Available at: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf.

OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance. OECD Public Governance and Territorial Development Directorate. Available at: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

Khagram S., Fung A., de Renzio P. (eds.) (2013). Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability. Brookings Institution Press, 264 p.

Ott K., Bronic M., Petrusic M. et al. (2020). Budget transparency in Croatian counties, cities and municipalities: November 2019 — April 2020. Institute of Public Finance. Newsletter no. 119. Available at: http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/119.pdf.

PEMPAL (2017). Breaking Challenges in Constructing Citizens Budgets for PEMPAL Countries. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bltwg_kp_on_citizens_budgets.pdf.

PEMPAL (2020). Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process — Establishing and/or Strengthening Mechanisms in PEMPAL Countries. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop_bltwg_knowledge_product_public_participation_eng.pdf.

Petrie M., Shields J. (2010). Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2. Available at: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-the-Budget.pdf.

Segal G., Summers A. (2002). Citizens' Budget Reports: Improving Performance and Accountability in Government. Policy Study no. 292, March. Available at: https://reason.org/wp-content/uploads/files/78a6bc2717f984a2b9b783192f5d1bad.pdf.

IBP (2012). The Power of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets. International Budget Partnership. Available at: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf.

Timofeeva O.I. (2017). Open Budget Exposes Public Financial Management Challenges. *Finansy*, no. 7, pp. 14–15 (In Russ).

Zuniga N. (2018). Does more transparency improve accountability? Transparency International. Available at: https://www.jstor.org/stable/resrep20498.

Information about the authors

Yuriy V. Belousov*, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, Moscow*

Olga I. Timofeeva*, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, Moscow; Associate Professor of the Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow*

Article submitted July 09, 2021
Approved after reviewing August 11, 2021
Accepted for publication August 19, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-122-138

Методологические вопросы составления рейтинга открытости бюджетов

***Юрий Викторович Белоусов**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации, Москва 127006, Российская Федерация*
E-mail: belousov@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-6901-1985
***Ольга Ивановна Тимофеева**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института, Москва 127006, Российская Федерация; доцент Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва 125993, Российская Федерация*
E-mail: timofeeva@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-9255-4753

Аннотация
Открытость бюджета является перспективным механизмом повышения качества управления общественными финансами. Ранжирование стран, регионов и муниципалитетов по уровню открытости бюджета привлекает внимание ученых и практиков в мире и, в частности, в России. Методология измерения открытости бюджета является достаточно сложным инструментом, от качества которого зависит результат. В статье анализируются известные и применяемые на практике методики такого измерения, а именно: расчет индекса открытости бюджета Международным бюджетным партнерством (IBP), определение индексов прозрачности местных бюджетов в Казахстане и Хорватии, а также составление рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в России. В ходе такого анализа выявлены методические особенности каждого из рассматриваемых подходов, их сходства и различия. Внимание акцентируется на проблемных моментах методологии Международного бюджетного партнерства. Обозначить эти проблемы особенно важно, так как методология IBP является образцом для подражания в вопросе измерения открытости бюджета. На примере опыта ранжирования регионов России по уровню открытости бюджета демонстрируется возможность использования специальных приемов и способов, которые работают на конечную цель, — повышение качества управления общественными финансами.

***Ключевые слова:** государственные финансы, региональные финансы, бюджет, открытый (прозрачный) бюджет, открытые бюджетные данные, индекс открытости бюджета, рейтинг открытости бюджета*

***JEL:** H61, H87, R50*

***Для цитирования:** Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. Methodological Aspects of Compiling Open Budget Rankings. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 122–138.*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-122-138.

© Belousov Yu.V., Timofeeva O.I., 2021

Статья поступила в редакцию 09.07.2021
Одобрена после рецензирования 11.08.2021
Принята к публикации 19.08.2021

НИФИ МИНФИНА РОССИИ

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

ISSN 2075-1990
ISSN 2658-5332

127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2, тел. (495) 699-76-83

Уважаемые авторы!
Приглашаем к сотрудничеству с «Финансовым журналом»

«**Финансовый журнал**» — рецензируемое научно-практическое издание, выходит с 2009 года. Международные стандартные номера сериального издания: **ISSN 2075-1990** (Print) и **ISSN 2658-5332** (Online).

Учредитель и издатель — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», г. Москва.

Главный редактор — директор НИФИ Минфина России **Владимир Назаров**.

«**Финансовый журнал**» включен в **Перечень ВАК**, входит в базы данных: **РИНЦ**, **RSCI**, **RePEc**, **Ulrich's Periodicals Directory**, **Open Academic Journals Index**.

Издание публикует материалы по следующим темам: финансы (бюджетная система, межбюджетные отношения, разработка и реализация бюджетной, денежно-кредитной и налоговой политики), финансовые рынки, страхование, банковская сфера, бухгалтерский учет и аудит, финансовый контроль, статистика, а также макроэкономическое моделирование и международные финансы.

Все статьи публикуются в журнале БЕСПЛАТНО. Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — **DOI** (Digital Object Identifier).

Тексты всех статей размещаются в открытом доступе на сайте «Финансового журнала» www.finjournal-nifi.ru, на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) www.elibrary.ru, на портале Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка», в международной базе научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

Издание выходит 6 раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь).

www.finjournal-nifi.ru

Редакция:
Тел. +7 (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
E-mail: finjournal@nifi.ru

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 26.08.2021. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 3285-21.
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