

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

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5

Том 12

№ 5

2020

Тема номера:

«Цифровизация финансовых услуг в современном мире»

Главный редактор

В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

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

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

Тел./факс: (495) 699-74-14

E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

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

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

Издание включено в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) с 2009 г.

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки.

Издание включено в международный каталог периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory, в базу данных научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index.

Всем статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов – DOI (Digital Object Identifier).

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

Тексты всех статей размещаются в открытом доступе на сайте <http://www.finjournal-nifi.ru>, на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) <http://www.elibrary.ru> и в международной базе данных научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

Адрес редакции:

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

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.finjournal-nifi.ru

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



Редакционный совет

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

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

Бокарев А. А., кандидат экономических наук (г. Москва)

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

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

Дэвис К. М., профессор 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)

Издательская этика

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

Financial Journal

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

Scientific and Practical Journal

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5

Vol. 12

No. 5

2020

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief

Director of the Financial Research Institute, PhD (Economics)

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

Editorial Advisory Board

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

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

A. Bokarev, PhD (Economics) (Moscow, Russian Federation)

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

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

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

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

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

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

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

Editorial Board

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

Olga V. Bogacheva, PhD (Economics), 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, PhD (Physics and Mathematics), Head of Economic Expert Group, Member of the Economic Council under the President of the Russian Federation, Member of the Public Council at the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

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

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

Vladimir S. Nazarov, PhD (Economics), 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, PhD (Economics), 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)

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.

The Journal is included in **Ulrich's Periodicals Directory**, in **Open Academic Journals Index**.

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

Articles are published for FREE. All articles are assigned Digital Object Identifiers (DOIs). 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.

All articles are reviewed.

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



Тема номера: «Цифровизация финансовых услуг в современном мире»

Содержание

Интервью с директором Департамента финансовой политики Минфина России И. А. Чебесковым	9
Цифровизация финансовых услуг	
М. А. Михайлова, А. В. Обычный, К. В. Швандар Трансформация роли регуляторов финансового рынка: постановка исследовательской задачи	15
А. А. Анисимова Возможности и перспективы перехода России к безналичному обществу	30
В. Л. Достов, П. М. Шуст, Г. В. Алексеев, С. В. Криворучко Подходы к регулированию рынка электронных денег на пространстве ЕАЭС: сравнительный анализ	43
А. В. Емелин, Б. Г. Перов Правовые проблемы идентификации при дистанционном финансовом обслуживании физических лиц	59
А. В. Маслов, Ю. А. Маклакова Технология эквайринга и проблемы его регулирования в России	75
П. А. Самиев, В. Р. Закирова, Д. В. Швандар Экосистемы и маркетплейсы: обзор рынка финансовых услуг	86
Региональные бюджеты	
А. Д. Андряков, Е. А. Домбровский Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий	99
Б. И. Алехин Налоговая автономия и бюджетные балансы регионов	114

Topic of the Issue: Digitalization of Financial Services in the Modern World

Contents

Interview with Director of the Financial Policy Department
of the Ministry of Finance of Russia Ivan A. Chebeskov 9

Digitalization of Financial Services

M.A. Mihailova, A.V. Obynochny, K.V. Shvandar
Transformation of the Role of Financial Market Regulators:
Statement of the Research Problem 15

A.A. Anisimova
Opportunities and Prospects for Russia's Transition to a Cashless Society 30

V.L. Dostov, P.M. Shoust, G.V. Alekseev, S.V. Krivoruchko
Approaches to Regulating E-Money Market
in the Eurasian Economic Community: Comparative Analysis 43

A.V. Emelin, B.G. Perov
Legal Issues of Identification in Remote Financial Services for Individuals 59

A.V. Maslov, Yu.A. Maklakova
Merchant Acquiring Technology and Problems of Its Regulation in Russia 75

P.A. Samiev, V.R. Zakirova, D.V. Shvandar
Ecosystems and Marketplaces: Overview of the Financial Services Market 86

Regional Budgets

A.D. Andryakov, E.A. Dombrovskiy
Fiscal Measures to Boost Economic Development of Russian Territories 99

B.I. Alekhin
Regional Tax Autonomy and Budget Balances 114

Интервью с директором Департамента финансовой политики Минфина России И. А. Чебесковым

1. Хватило ли «запаса прочности» финансовой отрасли для преодоления первой волны пандемии? Как пандемия отразилась на собственной устойчивости отрасли, как повлияла на поддержку экономики страны? Какие выводы были сделаны и какие появились планы по дальнейшему повышению ее устойчивости и эффективности?

В текущих условиях для поддержания экономики Правительству РФ совместно с Банком России необходимо продолжать содействовать сохранению объема кредитного предложения. В связи с этим, несмотря на складывающуюся неопределенность на мировых рынках, важным фактором является готовность российских банков предоставлять кредитные ресурсы экономике — как на решение текущих задач, так и на продолжение инвестиций.

Учитывая активное использование предприятиями банковских кредитов, банковский сектор играет важную роль в финансовой поддержке организаций и индивидуальных предпринимателей в современных условиях глобальной нестабильности. Правительство поддерживает банки и заемщиков с помощью комбинации прямых субсидий и гарантийной поддержки (прежде всего через ВЭБ.РФ). Фактический совокупный объем данной поддержки экономики в рамках указанных программ на текущий момент превысил 500 млрд руб.

Банком России также своевременно принят комплекс мер, направленных на купирование острых эффектов кризиса (падение на рынках). В текущих условиях для стимулирования банковского кредитования смягчение регулирования со стороны Банка России имело большой эффект для всей отрасли.

Серьезных рисков для финансовой устойчивости российских банков не наблюдается. Капитализация крупнейших банков в настоящее время находится на достаточном уровне (по оценкам, банки в состоянии абсорбировать 4–6 трлн руб. убытков). Проблем с ликвидностью также не наблюдается — в системе сохраняется профицит рублевой ликвидности, хотя ее объем и снизился до 1,2 трлн руб. в сравнении с февральским профицитом 3,8 млн руб. Ситуация с валютной ликвидностью стабильна: ликвидные валютные активы покрывают около 30 % валютных обязательств банков, что является максимальным показателем за последние десять лет.

Принятые Правительством РФ и Банком России меры, направленные на стабилизацию ситуации на финансовом рынке и обеспечение необходимого уровня ликвидности

Подготовка вопросов: Э. О. Мехтиев, президент СРО «Мир», СРО НАПКА; М. А. Михайлова, исполнительный директор Национальной платежной ассоциации; К. В. Швандар, руководитель центра НИФИ Минфина России.

в банковском секторе, оказались эффективными и позволили не допустить значительного ослабления рубля, ускорения инфляции и паники на рынках.

Минфин России осуществляет непрерывное взаимодействие с банками в части реализации мер поддержки, в том числе и по конкретным предприятиям и отраслям. Данная работа будет продолжена в зависимости от складывающейся ситуации и экономических потребностей.

2. Определяющее значение для развития российского финансового рынка имеют два тренда:

— **смещение роли регулятора от жесткого контроля к расширению возможностей участников финрынка, внедрению новых технологий и бизнес-моделей;**

— **доминирование глобальных технологических платформ, а также экосистем российских кредитных организаций с госучастием, что можно рассматривать как угрозу рыночной конкуренции (так называемая проблема Google).**

Как, на Ваш взгляд, новая роль регулирования и регулятора финансовой отрасли повлияет на развитие конкуренции на финансовых рынках и как она повлияет на «проблему Google» в ее российском преломлении?

Финансовый рынок постоянно развивается и совершенствуется, поэтому финансовые регуляторы разных стран, несмотря на различные трудности, играют роль вектора, определяющего денежно-кредитную политику. При этом центральные банки не могут оказывать негативного влияния на банковскую деятельность, участвуя в общерыночных проектах и создании технологических сервисов.

Так, благодаря разработанной Банком России Системе быстрых платежей (СБП), которая была запущена с 28 февраля 2019 г., наблюдается ежемесячный рост банковских переводов, а количество участников СБП возросло с 20.02.2020 по настоящее время с 42 до 156. С февраля 2019-го по июль текущего года, по данным Банка России, через СБП было проведено около 19,7 млн операций почти на 167,3 млрд руб.

Таким образом, внедрение Банком России технологических разработок расширяет рынок банковских операций, ускоряет рост расчетов и благотворно влияет на финансовый сектор и экономику государства в целом.

Кроме того, Правительством РФ разработан план мероприятий по ускоренному внедрению в финансовый сектор онлайн-технологий, который предусматривает возможность дистанционного оказания кредитными и иными финансовыми организациями услуг, связанных с заключением кредитных договоров, обеспеченных ипотекой, а также с идентификацией клиентов с использованием государственных информационных систем и информационных систем кредитных и других финансовых организаций.

Реализация предусмотренных планом мероприятий обеспечит возможность получения гражданами цифровых финансовых услуг, позволит снизить издержки участников финансового рынка и повысить доступность финансовых услуг, в том числе ипотечных кредитов, для населения.

Мы совершенно точно не хотим допустить монополизации финансового рынка экосистемами. Ограничение конкуренции в итоге негативно скажется на гражданах и потребителях услуг. Для нас основная задача так стимулировать экосистемы, чтобы они были открытыми для небольших игроков, чтобы дать возможность предпринимателям и новаторам на конкурентной основе предлагать свои продукты и услуги.

В России огромный потенциал талантов в сфере технологий, и им нужно дать возможность не только придумывать новые технологии, но и коммерциализировать их. В связи с этим мы поддерживаем концепцию Open API (интерфейс программирования приложений) в банковском секторе.

Если гражданин имеет счета в нескольких банках, то сейчас для управления своими финансами он вынужден использовать приложения каждого банка по отдельности. Эти приложения никак не связаны между собой. Внедрение открытых API в банковской сфере позволит финансово-технологическим компаниям создавать приложения, которые смогут объединить все финансы в одном сервисе, и граждане смогут управлять сразу всеми счетами и в режиме «одного окна» совершать все необходимые операции.

3. Планирует ли правительство активно влиять на стратегию развития Сбербанка и других банков «в портфеле Минфина»? О каких сегментах и направлениях развития может идти речь?

Можно ли рассматривать покупку Сбербанка как новую тенденцию и ориентированность на дальнейшее вхождение в активы банка, в том числе с целью устранения конфликта интересов между регулятором и регулируемым?

В первую очередь отмечу, что смена контролирующего акционера и состава Наблюдательного совета банка не означает каких-либо изменений приоритетов и целей, которые государство ставит перед Сбербанком. Для нас ключевыми аспектами в работе банка остаются: рост кредитного предложения для экономики, его рентабельность и стабильный дивидендный поток в интересах всех акционеров и в частности федерального бюджета.

В своей работе в составе акционеров ПАО «Сбербанк» Минфин России будет руководствоваться принципами повышения акционерной стоимости банка, а также строго придерживаться акционерного соглашения с Банком России. Вместе с тем мы видим возможность для направления ПАО «Сбербанк» не менее 50 % чистой прибыли на выплату дивидендов, учитывая при этом потребность банка в капитале для реализации стратегии его развития.

Вхождение Минфина России в состав акционеров Сбербанка совпало с периодом разработки новой стратегии развития банка, направленной на цифровизацию и повышение качества предоставления банковских услуг. И здесь исключительно важной является та работа в рамках стратегии цифровой трансформации, которую уже ведет команда Сбербанка. Мы все видим ее плоды, пользуемся достигнутыми результатами и надеемся на то, что и в будущем банк останется на лидирующих позициях в этой области. Но важно также не забывать, что банковский бизнес в любом случае является ключевым для Сбербанка и его ценность как механизма перераспределения денег в экономике для государства как акционера первична.

В сегодняшних экономических условиях для правительства принципиально важно, чтобы банковская система бесперебойно выполняла свою роль трансмиссионного механизма денег в экономике. Понятно, что при этом мы не хотим неконтролируемого роста рисков, которые неизбежны в ситуации столь значимых экономических потрясений. Поэтому государство идет на беспрецедентный по масштабам пакет поддержки, который в значительной степени нацелен на снижение рисков финансовых институтов, участвующих в программах поддержки экономики.

4. Законодательство о цифровых финансовых активах скоро вступит в силу. Какова позиция Минфина по цифровой валюте Центрального банка?

Последние годы Правительством Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации проводится последовательная работа по внедрению цифровых технологий в разные аспекты деятельности, включая финансовый рынок.

Работа над определением статуса цифровых технологий в финансовой сфере и их основных понятий (включая криптовалюту) велась в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросу использования цифровых

технологий в финансовой сфере. В соответствии с данным поручением 31 июля 2020 г. принят Федеральный закон № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон).

Федеральный закон содержит нормы, определяющие понятия и статус цифровых финансовых активов (далее — ЦФА) и цифровой валюты (криптовалюта). Федеральный закон также содержит отсылочные нормы, согласно которым организация выпуска и (или) выпуск, организация обращения цифровой валюты в Российской Федерации регулируются в соответствии с федеральными законами, которые еще не приняты. Кроме того, Федеральным законом устанавливается запрет на получение на территории Российской Федерации цифровой валюты в качестве платы за товары (работы, услуги).

Для реализации норм Федерального закона необходимо внести корреспондирующие правки в ряд законов. В связи с этим в августе 2020 г. Минфину России было дано поручение внести в Правительство РФ соответствующие законопроекты.

В рамках исполнения поручения Минфином России совместно с Минцифры России, МВД России, ФНС России, ФСБ России, Росфинмониторингом, Генеральной прокуратурой и Банком России выработаны согласованные подходы, на основе которых разрабатываются соответствующие законопроекты.

В первую очередь это внесение изменений в Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и в Кодекс об административных правонарушениях РФ в части установления уголовной и административной ответственности за организацию неуполномоченными лицами (то есть лицами, не включенными в соответствующие реестры Банка России) выпуска ЦФА, организацию незаконного оборота ЦФА, нарушение правил совершения сделок с ЦФА, неисполнение обязанности декларирования организациями и гражданами сведений о владении цифровыми валютами.

Также необходимо внести изменения в Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и обеспечить соблюдение стандартов ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) при совершении операций с цифровой валютой. Прорабатываются изменения и в Налоговый кодекс РФ в части обязанности декларирования организациями и гражданами сведений о владении цифровыми валютами. Это особенно актуально, поскольку криптовалюты часто используются в противоправных целях для легализации средств, добытых преступным путем, уклонения от уплаты налогов для получения указанных средств и финансирования противоправной деятельности, а в настоящее время в российском законодательстве отсутствует правовой механизм, с помощью которого государство сможет определять факты таких противоправных действий и реагировать на них.

Определение понятия криптовалюты (виртуальных активов) и урегулирование режима ее обращения также является первостепенной задачей в рамках исполнения обязательств Российской Федерации по соблюдению рекомендаций ФАТФ. Согласно этим рекомендациям предлагается два варианта регулирования — контролируемый оборот криптовалюты или ее полный запрет. Оба варианта в настоящее время обсуждаются.

5. Какие приоритетные направления и ключевые инициативы по развитию розничных финансовых услуг сейчас выделены в Минфине России?

Одним из приоритетных направлений деятельности Минфина является создание максимально благоприятных условий для инвестирования физическими лицами своих накоплений на финансовом рынке. Инвестирование для граждан должно быть простым и безопасным. Большим шагом в повышении финансовой грамотности населения и популяризации финансового рынка стало введение в 2015 г. индивидуальных инвестиционных счетов

(ИИС), позволяющих увеличить финансовый результат от инвестирования в связи с определенными налоговыми преференциями. Количество открытых ИИС превысило отметку 2,5 млн и продолжает расти. При этом подавляющее большинство начинающих инвесторов пользуются индивидуальными инвестиционными счетами типа А, предпочитая гарантированный возврат уплаченного НДФЛ.

В настоящее время Министерство финансов и Банк России активно обсуждают с представителями финансового сообщества ряд инициатив, направленных на повышение привлекательности для инвесторов ИИС типа Б. Рассматривается возможность увеличения предельно допустимой суммы ежегодного взноса на ИИС с 1 млн до 3 млн руб., а также возможность изъятия инвестором части денежных средств, учитываемых на ИИС, без закрытия счета и потери налоговых льгот. Предполагается также предусмотреть меры поддержки инвесторов, попавших в тяжелую жизненную ситуацию. Мы предполагаем, что такие меры будут способствовать увеличению объема «длинных» денег населения на финансовом рынке.

С целью повышения защищенности розничных инвесторов в этом году был принят закон о категоризации инвесторов. Законом установлен ряд требований для признания физического лица квалифицированным инвестором, а также перечень разрешенных для инвестирования инструментов в зависимости от отнесения лица к определенной категории (квалифицированный или неквалифицированный инвестор). При этом предусматривается, что ряд инструментов неквалифицированный инвестор сможет приобрести только после сдачи тестирования на понимание различий инструментов, сделок, в отношении которых проводится тестирование, а также на понимание присущих инструментам и сделкам рисков.

Сейчас мы совместно с Банком России работаем над законопроектом о сегрегации клиентских активов брокерами — кредитными организациями, который предусматривает защиту денежных средств клиентов от взыскания по обязательствам брокеров на всех уровнях, вне зависимости от длины цепочки посредников.

В целях обеспечения доступности финансовых услуг для широких слоев населения в июле 2020 г. принят Федеральный закон № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы». Использование финансовой электронной платформы позволит финансовым организациям привлекать новых клиентов по всей стране без расходов на офисную сеть. При этом у граждан появится возможность получать продукты банков, страховых компаний, фондового рынка удаленно.

В соответствии с Федеральным законом предусмотрено создание реестра операторов электронных платформ, установление требований к таким операторам, а также обеспечение возможности проведения идентификации клиентов. Кроме того, устанавливается специальный порядок выплаты возмещений при наступлении страхового случая по вкладам, открытым с использованием электронной платформы. Предполагается расширение возможностей электронного взаимодействия вкладчиков и иных лиц с АСВ при установлении и выплате возмещения по вкладам.

6. Создание и развитие финансовых инфраструктур является одной из приоритетных задач регулятора финансовой отрасли. Исходя из какой целевой архитектуры финансового рынка и платежной отрасли в частности происходит это развитие? Какие элементы архитектуры требуют первоочередного внимания регулятора?

Как Вы оцениваете актуальность создания российского аналога PSD2 в целях публичной фиксации подобной целевой архитектуры и плана движения к ней? Ведь нынешние стратегические документы, касающиеся финансового рынка, такую функцию по большому счету не выполняют.

Прежде всего необходимо отметить, что ключевая роль Европейской директивы PSD2 заключается в активном вовлечении банков в процесс инвестиционной и кредитной

деятельности, от которой многие кредитные учреждения Евросоюза попросту устранились. Указанная финансовая технология предусматривает возможность для предприятий и граждан размещать денежные средства в нескольких банках, причем в разных странах Евросоюза, и управлять своими ресурсами по единым тарифам сервиса по инициации платежей (PISP). При этом Европейская директива PSD2 обязует банки участвовать в инвестиционной и кредитной деятельности по единым тарифам PISP, которые зачастую банкам невыгодны, в связи с чем у клиентов таких банков возникает масса препятствий в управлении своими ресурсами.

Потребность в создании российского аналога директивы PSD2 постепенно возрастает и актуализируется, так как вовлечение банков в инвестиционную деятельность сыграет важную роль в экономике страны, учитывая, что ряд предприятий и домохозяйств на данное время могут быть ограничены в своей финансовой деятельности. В связи с этим создается прочный правовой фундамент цифровизации финансового сектора, которая осуществляется в рамках Указа Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», а также национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”».

Так, в настоящее время разработан Федеральный закон от 31.07.2020 «О цифровых финансовых активах», основные положения которого вступают в силу с 1 января 2021 г. В целях удаленной идентификации при активном участии Минфина России разрабатывается Единая биометрическая система.

Предполагается, что Единая биометрическая система при помощи механизма удаленной идентификации позволит клиентам открывать счета в любом банке Российской Федерации без обязательного присутствия, а также совершать по ним различный спектр операций. Кроме того, уже функционирует Система быстрых платежей, позволяющая осуществлять денежные переводы между различными банками практически без комиссий в зависимости от установленных лимитов.

Одновременно с этим разрабатываются пилотные проекты, предусматривающие механизмы инвестирования банками в цифровые финансовые активы, позволяющие привлечь дополнительные ресурсы в экономику и домохозяйства. Таким образом, учитывая все возможные негативные последствия Европейской директивы PSD2, необходимо совершенствовать систему расчетов, а также улучшать инвестиционно-финансовый климат, который будет интересен и доступен как финансовым организациям, так и их клиентам.

Трансформация роли регуляторов финансового рынка: постановка исследовательской задачи

Мария Александровна Михайлова, исполнительный директор Национальной платежной ассоциации, г. Москва
E-mail: mihailova@paymentcouncil.ru

Андрей Владимирович Обычный, директор по стратегии Национальной платежной ассоциации, г. Москва
E-mail: avo@paymentcouncil.ru

Кристина Владимировна Швандар, д. э. н., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России, г. Москва
E-mail: shvandar@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-9946-5681

Аннотация

Быстро формирующаяся новая социально-экономическая реальность и не успевающие за ней научные исследования в области экономической теории привели к тому, что до настоящего момента не сложилась система объективных экономических критериев, позволяющих проводить оценку соответствия решений, принимаемых регуляторами различных стран мира при осуществлении своих функций, в частности в таких сферах, как платежные услуги или выход на финансовый рынок компаний из других секторов экономики (BigTech и пр.), характеру происходящих рыночных изменений, а также основополагающим целям и задачам развития рынка и конкуренции на нем. В совокупности с кардинальной сменой роли регулирования в развитии финансового рынка это формирует широкий пласт научно-исследовательских задач.

В своей новой роли регулирование не столько выполняет функции мониторинга состояния рынка и установления границ и правил его развития, сколько стремится определять, как именно будет происходить это развитие, вплоть до выбора конкретных технологий. В рамках данной статьи обосновывается подход к исследованию изменения функций макрорегулирования как единого механизма по отношению к единому объекту, в отличие от имеющихся в научной литературе исследований в рамках отдельных сегментов или инфраструктуры финансового рынка, а также практики его регулирования. Использование в качестве примера платежного рынка связано с тем, что к настоящему моменту именно на нем в наибольшей степени можно наблюдать проявления исследуемых изменений.

Ключевые слова: регулирование, центральные (национальные) банки, системы быстрых (мгновенных платежей), розничные платежи, конкуренция на финансовом рынке, ценовое регулирование, технологии, финтех, бигтех, развитие, агенты развития, инновации

JEL: G15, G18, G21, G28

Для цитирования: Михайлова М. А., Обычный А. В., Швандар К. В. Трансформация роли регуляторов финансового рынка: постановка исследовательской задачи // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 15–29. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-15-29.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-15-29

Transformation of the Role of Financial Market Regulators: Statement of the Research Problem

Mariya A. Mihailova¹

E-mail: mihailova@paymentcouncil.ru

Andrey V. Obynochny¹

E-mail: avo@paymentcouncil.ru

Kristina V. Shvandar²

E-mail: shvandar@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-9946-5681

¹ National Payment Council, Moscow 109012, Russian Federation

² Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

Rapid socioeconomic development has produced a widening gap between economic theory and reality. As a result, it has become increasingly difficult to objectively assess whether financial regulatory policies adopted by nations worldwide are aligned with the fundamental objectives of stimulating financial market growth and promoting competition, and whether these policies are based on a realistic market picture. Such policy assessments have become particularly challenging for the payments industry and in regards to the regulation governing emergent financial market players from other industries (e.g. Big Tech). Coupled with the radical shift in the role of regulators themselves, this phenomenon raises a variety of scientific questions.

Over the past few years, participants in the financial industry, primarily in the payment segment around the world, have, in practice, faced changes in the approaches of central (national) banks to market regulation. In our opinion, the key change lies in the new role that regulation is acquiring: now it not only reacts to market changes by setting a regulatory framework for them, but also becomes the central source and determining instrument of market changes. In this article, we substantiate an approach to the study of the directions of changes in the functions of macroregulation as a single mechanism in relation to a single object, in contrast to the studies available in the scientific literature within the framework of individual segments or infrastructures as well as the practice of regulation. The payment market used as an example is due to the fact that, by now, it is on this market that the changes studied manifest themselves to the greatest extent

Keywords: regulation, central (national banks), instant payment systems, retail payments, financial market competition, price controls, technology, fintech, bigtech, market development, vehicles (agents) of change, innovation

JEL: G15, G18, G21, G28

For citation: Mihailova M.A., Obynochny A.V., Shvandar K.V. Transformation of the Role of Financial Market Regulators: Statement of the Research Problem. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 15–29 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-15-29.

ВВЕДЕНИЕ

В течение последних нескольких лет участники финансовой индустрии, в первую очередь платежного ее сегмента, по всему миру на практике сталкиваются с изменениями в подходах центральных (национальных) банков к регулированию рынка. Ключевое, на наш взгляд, изменение заключается в новой роли, которую при этом приобретает регулирование: теперь оно не просто реагирует на рыночные изменения, задавая им нормативные рамки, но становится центральным источником и определяющим инструментом самих рыночных изменений.

Одним из наиболее ярких примеров указанной трансформации является то, как происходит повсеместное внедрение систем мгновенных или быстрых платежей (далее — СБП).

Несложно заметить, что в большинстве проектов СБП именно регуляторы выступают в роли инициаторов, а в ряде случаев даже действуют как прямые участники рынка [BIS, 2020]. Помимо Банка России такие системы развивают Европейский центральный банк (ЕЦБ) и центральные банки стран Евросоюза, Канады, Нигерии, Федеральный резерв США, Резервный банк Австралии, Банк Англии, регуляторы Саудовской Аравии и других стран. Как отметил представитель Центрального банка Венгрии, «в последнее время внедрение мгновенных платежей стало глобальной тенденцией» [Kajdi L. et al., 2019].

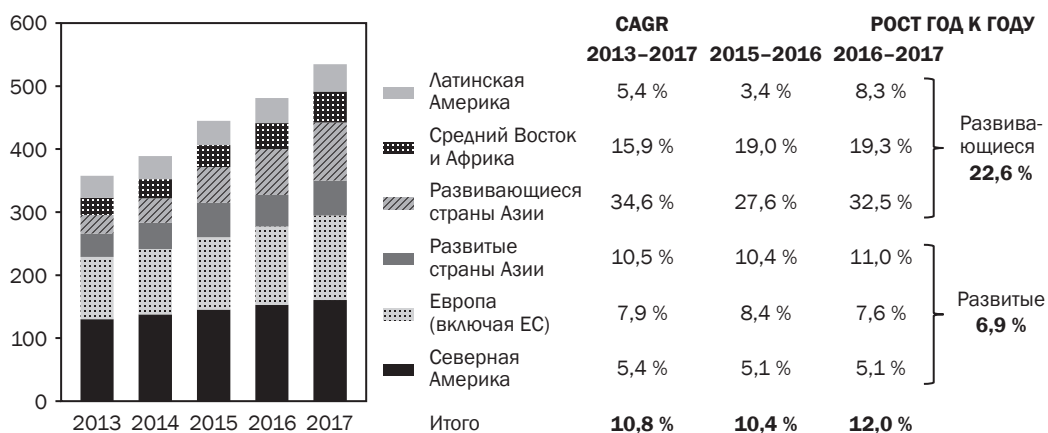
Очевидно, что одновременное исполнение одним институтом роли инициатора и надзорного органа за инициативами потенциально способно порождать конфликт интересов. Тем самым трансформация роли центральных банков как агентов развития рынка, по всей видимости, требует как минимум формирования института независимой экспертизы принимаемых регулятором решений и/или иных инструментов и мер минимизации рисков возникновения такого конфликта.

Актуальность данной задачи можно проследить на примере все тех же СБП. Необходимость их скорейшего внедрения регуляторы мотивируют различным образом. В одном случае это создание альтернативы карточным расчетам, в других — повышение финансовой доступности либо финансовой стабильности либо решение задачи цифровизации платежной отрасли, стандартизации, развития конкуренции. Несомненно, все это важно для платежной отрасли. Однако остается нераскрытым вопрос, насколько именно СБП и в особенности получающие преференции и закрепляемые (в ряде случаев как безальтернативные) при их внедрении технологии и бизнес-модели являются адекватным инструментом решения данных задач.

Кроме того, остается открытой проблема приоритизации «инновационной инициативы» регуляторов применительно к платежной отрасли. Сфера безналичных розничных платежей до сих пор — практически единственный сегмент финансового рынка, который не переживал никаких существенных сбоев, благополучно прошел через череду финансовых кризисов и иных сложных ситуаций (например, пандемию), а также много лет демонстрирует уверенный рост показателей во всем мире и значительный внутренний потенциал инновационного развития [Van der Клаар P. et al., 2018; Bansal S. et al., 2018]. Поэтому причины именно такой активности регуляторов в данном сегменте тем более требуют тщательного анализа и изучения.

Рисунок 1

Динамика числа безналичных транзакций в мире в региональном разрезе, млрд / Worldwide non-cash transactions (in billions, by region)



Примечание: CAGR — совокупный среднегодовой темп роста / Note: CAGR — Compound annual growth rate.

Источник: World Payments Report 2019. Capgemini, p. 32 / Source: World Payments Report 2019. Capgemini, p. 32.

Очевидно, данные вопросы имеют первоочередную значимость при принятии регуляторных решений, однако, как показывает практика, в отсутствие института экспертизы и прочих инструментов вряд ли они будут поставлены и объективно разрешены. Решающую роль в формировании данных инструментов, на наш взгляд, может сыграть научное сообщество, чей исследовательский интерес выполняет функцию актуализации и объективного независимого анализа социально-экономических проблем.

Крайне заинтересованы в исследовании указанных феноменов участники рынка, поскольку имеют дело с их практическими последствиями, которые не только оказывают влияние на текущую деятельность, но и в значительной степени определяют перспективу их дальнейшего существования и развития. Наибольшую значимость подобные исследования имеют для самих регуляторов, так как позволяют формировать объективную научную основу для принимаемых ими регуляторных решений.

«КОНСАЛТИНГОВЫЙ СДВИГ» И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ КАК ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ РОЛИ РЕГУЛЯТОРОВ

В 2010-х гг. началось активное обсуждение новой промышленной революции, а также ускоренное развитие целого ряда новых технологий (искусственный интеллект, большие данные, цифровые платформы и пр.), включая всплеск практического интереса к использованию технологии распределенных реестров, в том числе в таких формах, как создание криптовалют. В совокупности с кризисом концепций традиционного банкинга и интересом к финансовому рынку «технологических гигантов» из иных секторов экономики, а также сложностью, объемностью и скоростью одновременно происходящих социально-экономических и технологических изменений это породило целую волну попыток самых разных субъектов, в том числе экспертного сообщества, различных «фабрик мысли» (*think tanks*), представителей консалтингового сегмента фактически заниматься предсказанием будущего. Визионеры и консультанты рассказывали о драматических переменах, которые должны принести новые технологии — FinTech, RegTech, BigTech и прочие «техи», изменившееся потребительское поведение, диктующее переход к «экономике потребителя» [к примеру, см. King B., 2010; King B., 2012; King B., 2014].

В течение последовавших нескольких лет заявления о неминуемой «смерти банкинга»¹ и переходе к новой цифровой финтех-реальности, в которой роль провайдеров финансовых услуг будут играть всемогущие технологические платформы и изобретательные финтех-стартапы, которые победят банки в конкуренции за потребителя за счет непрерывного инновационного развития продуктов и сервисов, изначально воспринимавшиеся как радикальные, трансформировались в общепринятые представления о будущем отрасли, что начало находить отражение в повестке отраслевых мероприятий, деловой прессе, действиях рыночных участников и в конце концов в стратегических документах регуляторов.

Примечательно, что на фоне заявлений о «смерти банкинга» (см., напр.: [Durham K., 1992]) традиционные финансовые институты, в первую очередь банки, действительно утратили роль основной движущей силы развития отрасли; источником новых продуктовых предложений, новых моделей сервисного обслуживания, новых подходов к использованию технологий и данных стали финтех-стартапы и необанки [Блажевич А. А., Рябченко А. А., 2018]. Одновременно банки столкнулись с кризисом понимания своей роли и своего будущего, ужесточением банковского регулирования и нехваткой ресурсов²

¹ Современная банковская система со временем «умрет», а ее место займет одноуровневая система, в которой клиенты будут открывать счета в Центральном банке напрямую, считает глава Сбербанка Герман Греф. URL: <https://ria.ru/20160521/1437470618.html>.

² URL: <https://www.bis.org/review/r200803j.htm>; URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/special/html/ecb.fsrart201911_01~81377050be.en.html.

для осуществления ускоренного внедрения инноваций и цифровизации. Начиная примерно с 2012 г. проблематика «слабого потенциала генерирования банками доходов» является постоянно обсуждаемой проблемой ЕЦБ [Constâncio V., 2016; Andreeva D. et al., 2019; De Guindos L., 2020]. Исследование Accenture [McIntyre A. et al., 2019], проведенное среди банков в 21 стране мира, показало, что половина кредитных организаций пока не готовы к цифровизации по предлагаемым им сценариям. С одной стороны, компании частного сектора финансового рынка, находясь в прямом контакте с потребителем, понимали, что изменения его поведения происходит эволюционно и не столь драматическим образом, как это представляют визионеры; изменения в рамках цифровизации нужны, но, вероятно, не те и не с той скоростью, как это предлагают делать консультанты. С другой стороны, банки не имели необходимого запаса ресурсов, чтобы выступить локомотивом практической реализации цифровизации в понимании визионеров.

Меняющийся социально-экономический контекст актуализировал проблематику изменения роли, функций и методов деятельности центральных (национальных) банков и в первую очередь поставил вопрос о цели и средствах достижения регуляторами обеспечения финансовой стабильности [Carstens A., 2019; Mersch Y., 2019; Kuroda H., 2019; Романовская Е. В. и др., 2018; He D. et al., 2017]. Как отмечалось в резюме круглого стола по «цифровому сдвигу» на финансовых рынках Организации экономического развития и сотрудничества, «регулирование имеет важное значение для создания равных условий для обеспечения честной конкуренции, но может препятствовать инновациям. Следовательно, регулирование должно быть тщательно продумано, чтобы сбалансировать компромисс между финансовой стабильностью и инновациями»³. Пример набирающих обороты криптобирж и бум проведения ICO⁴ служили подтверждением тезиса «экспертов по будущему» о том, что единственная верная стратегия — это упреждающие действия регуляторов, включая опережающее внедрение новых технологий. Так, эксперты консалтинговой компании Accenture отмечали в своем отчете, что «по мере того, как европейские банки взвешивают эти варианты, конкурентная угроза со стороны глобальных технологических гигантов растет с каждым днем. Так что нельзя терять время. Идея ясна: действуйте сейчас — пока не поздно. Свяжитесь с нами, чтобы узнать, чем мы можем помочь» [Agarwal S. et al., 2019].

Недостаток научных исследований и теоретических обобщений в экономической теории, соответствующих новой реальности, привел к тому, что регуляторы, отвечающие за рынок в целом, оказались не только без целостного представления о регулируемом рынке, закономерностях его динамики, но и без инструментов [Mersch Y., 2019] — как для того, чтобы стимулировать банки быстрее внедрять инновации (что стало актуальным перед лицом прогнозируемой «смерти банкинга»), так и для того, чтобы управлять предпринимательской активностью по освоению финансовой сферы компаниями нефинансового сектора (BigTech, блокчейн-проекты). Последнее формировало угрозу накопления системных рисков, оценить которые с текущими компетенциями центральных банков не представлялось возможным. «...Нашим возможностям по осуществлению надзора угрожают новые участники банковского сектора. Я говорю о финтех-компаниях и крупных технологических компаниях, а также о важных сторонних поставщиках, таких как облачные сервисы...

³ *Executive Summary of the roundtable on Digital Disruption in Financial Markets. Annex to the Summary Record of the 131st Meeting of the Competition Committee held on 5–7 June 2019.* URL: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M\(2019\)1/ANN4/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M(2019)1/ANN4/FINAL/en/pdf).

⁴ URL: <https://www.rvc.ru/press-service/media-review/venture/111310/>; URL: <https://vc.ru/crypto/24383-ico-faq>; URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:ICO_\(Initial_%D0%A1oin_Offering\)](https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:ICO_(Initial_%D0%A1oin_Offering)); URL: <https://techcrunch.com/2020/08/03/is-the-2020-spac-boom-an-echo-of-the-2017-ico-craze/>.

мы должны спросить себя: могут ли эти новые игроки войти в финансовый сектор, не входя в сферу надзора?» [Wuermeling J., 2020].

Таким образом, регуляторы, оказавшись в ситуации, когда, с одной стороны, они обязаны гарантировать финансовую стабильность, а с другой стороны, лишены каких-либо способов для построения собственной картины будущего на фоне интенсивного развития технологий при дефиците научных и методологических подходов (что существенно усложняет как проведение анализа и оценки рисков, так и подбор соответствующих инструментов управления ими), выбрали в качестве основы для собственных действий картину и принципы, предлагаемые сообществом в области ИТ-консалтинга. Прогнозы о будущем финансовой системы и о том, какие действия необходимо предпринимать, начали строиться на основании анализа преимущественно технологической составляющей. Результатом данной совокупности факторов, которую можно охарактеризовать как «консалтинговый сдвиг», когда определенный набор «идей развития» был воспринят не частным сектором, а регуляторами, стало фактически безусловное принятие приоритета технологической повестки, а диджитализации — как абсолютного блага и самооценности.

ИЗМЕНЕНИЕ РЕГУЛЯТОРНОГО ПОДХОДА И РОЛИ РЕГУЛЯТОРА: ОТ АРБИТРА К АГЕНТУ РАЗВИТИЯ

Исторически роль регулятора заключалась в том, чтобы выступать своего рода арбитром, призванным в ходе происходящих рыночных изменений регулировать баланс интересов отдельных участников рынка, интересов рынка, социальных интересов и задач государства и т. п. Такое регулирование можно условно назвать реактивным, и на определенном этапе регуляторы во всем мире пришли к выводу, что оно неэффективно, так как не успевает за происходящими изменениями.

В рамках процессов диджитализации инновации частного сектора начали восприниматься регуляторами иначе, чем раньше. Ранее они оценивались как предпринимательский ответ на преодоление «тонких мест» в существующих способах оказания услуг, служащий развитию рынка, за которым следует наблюдать, а затем ввести в регуляторные рамки. Теперь же они начали рассматриваться в качестве угрозы⁵.

Дальнейшее обсуждение необходимости перехода к проактивному регулированию, по всей видимости, и спровоцировало наблюдаемый в настоящее время сдвиг — регуляторы взяли на себя функцию центрального агента развития. Невозможность заранее сконструировать механизмы, которые позволяли бы реагировать на события в будущем в силу их непредсказуемости, с одной стороны, и необходимость действовать «здесь и сейчас», с другой стороны, привели к тому, что регулирование из позиции «наблюдатель изменений» перешло к позиции «создатель изменений»⁶. Соответствующим образом трансформировалось видение регулятором собственных задач и вопросов развития рынка: теперь нужно решать не «кто может или не может», а кто «будет или не будет» рыночным участником, не «могут или не могут предоставляться какие-либо продукты и сервисы», а «какие продукты и сервисы должны быть предоставлены», какие рыночные инфраструктуры нужны, на основе каких принципов и механизмов они будут сформированы, каковы потребности конечных потребителей услуг.

⁵ «Такие проекты, как Libra, являются «тревожным сигналом» и указывают на явный пробел «для дешевых, быстрых и удобных платежей», — сказал в видеообращении к участникам конференции Валдис Домбровскис, вице-президент Европейской комиссии. URL: https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/mip-online/2020/html/2001_retail_payments.en.html.

⁶ URL: https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/mip-online/2020/html/2001_retail_payments.en.html; URL: <https://www.accenture.com/us-en/insights/blockchain/evolution-money>; URL: <https://www.ecb.europa.eu/paym/integration/retail/ecb/html/index.en.html>.

В частности, если судить по материалам Европейского центрального банка [ЕЦБ, 2019а; ЕЦБ, 2019b; Sœuré В., 2019], регулирование должно:

— реализовывать определенную регулятором стратегию развития рынка в расширенном понимании, считая заложенные в ее основу ценности как базовые и более значимые, чем экономическая целесообразность для банков и других участников рынка. Платежная инфраструктура должна формироваться не за счет экономически обоснованной реализации собственных бизнес-стратегий различных участников рынка, а на основе абсолютной ценности ряда принятых регулятором принципов. «Рынок» для европейского регулятора — это более не рынок участников и их продуктов, а сконструированная регулятором модель конечного потребителя;

— иметь приоритетом интересы конечного потребителя. Регулятор активно опосредует эти интересы, формируя за потребителя его принципы и приоритеты. Маркетинговые исследования, рыночные механизмы работы с формированием спроса и предпринимательским поиском отходят на второй план.

С этой точки зрения представляет интерес проведенное в августе 2019 г. исследование отношения голландских потребителей к сервисам небанковских провайдеров платежных услуг, которые стали возможны в рамках PSD2 [Kajdi L. et al., 2019]. Исследование показало, что потребители предпочитают обслуживание в традиционных банках и не готовы ни делиться своими данными с новыми участниками платежного рынка (финтех- и бигтех-компаниями), ни предоставлять им доступ к своим счетам.

ЦЕНТРАЛЬНЫЕ БАНКИ КАК АГЕНТЫ РАЗВИТИЯ

Новое понимание регуляторами своей роли привело к тому, что они взяли на себя ту функцию, которую ранее выполняла предпринимательская инициатива в качестве инструмента развития рынка [Миркин Я. М., 2011]. При этом очевидно, что в силу своего положения, задач и организации регуляторы, в отличие от предпринимателей, не могут действовать в поисковом режиме, исследуя рыночные возможности, создавая и апробируя большое число способов их использования в виде новых технологий и бизнес-моделей, не имеют возможности рисковать ресурсами на неудачные попытки. Как следствие, в силу недоступности «изобретательства» регуляторы вынуждены прибегать к заимствованию готовых модельных конструкций с их точки зрения «правильно» или «эффективно» устроенного рынка, в которые административным образом помещать всех рыночных участников⁷.

Административный (в противовес предпринимательскому) способ развития рынка привел к трансформации образа действий регуляторов.

1. *Отбор и регулирование определенных технологий и бизнес-моделей — вместо создания регуляторных рамок для любых технологий и бизнес-моделей.*

Развитие технологий воспринимается регуляторами в качестве одного из основных потенциальных источников создания рисков финансовой стабильности, а связанное с ним усложнение цепочек оказания, например, платежных услуг и многообразие бизнес-моделей на фоне неопределенного и непредсказуемого будущего обсуждается регуляторами

⁷ В частности, Банк международных расчетов в своем ежегодном докладе пишет: «Частный сектор может предложить инновации, изобретательность и творческий подход для лучшего обслуживания клиентов, но история показывает, что услуги частного сектора процветают на прочной основе центрального банка. Независимо от того, продвигает ли он функциональную совместимость, устанавливает стандарты или выравнивает конкурентное поле, есть веские аргументы в пользу того, что государственный сектор играет определенную роль... Цель состоит в том, чтобы обеспечить домохозяйствам и предприятиям доступ к безопасным и эффективным способам оплаты. Центральные банки сами могут выбирать, что они будут в авангарде инноваций, не в последнюю очередь при прямом предоставлении услуг населению в целом». BIS Annual Economic Report 2020. URL: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.htm>.

как серьезный вызов, ставящий под сомнение как существование банковской системы, так и возможность осуществлять регуляторные функции⁸.

Ограничивать на уровне нормативных актов бизнес-модели представляется возможным (в качестве примера можно привести письмо Банка России в отношении пополнения транспортных карт⁹), но формулировать в них регулирование технологических процессов крайне сложно. Способом преодолеть эту проблему стал переход от регулирования множества сторонних проектов и решений к замещению их собственными/подконтрольными регулятору решениями. Таким образом, регуляторы получили возможность в прямом смысле управлять технологиями — став фактическими руководителями проектов [Brainard L., 2020; Lowe P. A., 2019]. Например, представители Центрального банка Венгрии в статье о внедрении быстрых платежей в стране отмечают: «Мы считаем, что Центральный банк Венгрии решил эту проблему эффективно и уникально, в основном за счет обеспечения мгновенных платежей в обязательном порядке по закону» [Kajdi L. et al., 2019].

Розничная платежная инфраструктура, которая формировалась ранее за счет реализации множеством участников рынка собственных бизнес-моделей и стратегий развития, становится предметом национального или наднационального проектирования. И то, что проекты регулятора являются конкурентами имеющихся (или потенциально могущих появиться) решений рыночных участников, воспринимается тем же регулятором не как угроза конкуренции, а скорее как барьер, который нужно преодолеть. К примеру, Банк России отмечает: «...представители ЕЦБ высказывают опасения, связанные с развитием TIPS. Это обусловлено тем, что на рынке присутствует ряд крупных участников рынка в сфере платежей (например, PayPal), которые занимают существенную долю рынка благодаря удобному набору платежных инструментов и их поддержке многими участниками рынка в качестве расчетной системы, что требует более активного продвижения иных инфраструктурных инициатив» [Банк России, 2018].

2. Активизация использования ценового регулирования, установление «справедливых цен» на платежные услуги как регуляторный инструмент.

Реализуя собственные проекты, регуляторы получают возможность не только управлять ими через установление правил доступа к ним внешних компаний (действующих участников рынка, компаний из других секторов экономики), но также и устанавливать любые цены, поскольку в отличие от коммерческих компаний в рамках проектов они не связаны требованиями экономической целесообразности.

При этом, так как до настоящего времени не разработано каких-либо общепризнанных методов оценки ценообразования на платежные услуги (и, шире, — финансовые услуги), регуляторное воздействие на цены часто мотивируется различными оценочными критериями: «справедливости», обеспечения «равного доступа», «ниже, чем в других платежных системах» и пр.

Установление цен на услуги в рамках проектов регуляторов можно рассматривать как косвенный механизм ценового регулирования, влияние которого на рынок еще предстоит изучать. Рыночные механизмы установления цен все более подвергаются сомнению как недостаточно «эффективные». Однако в итоге регуляторного воздействия ценовая конкуренция разрушается, поскольку невозможно конкурировать с ценой, установленной вне экономической логики.

3. Пересмотр понятия конкуренции и методологии управления конкуренцией, «независимые» инфраструктурные проекты регуляторов в качестве упреждающих мер минимизации риска монополизации рынка доминирующими игроками.

⁸ URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp171012_1.en.html.

⁹ Запрет на пополнение наличными неперсонифицированных электронных кошельков не затрагивает транспортные и школьные карты / Банк России, 2020. URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=7989>.

Трансформация отрасли — финансовых услуг, цепочек их оказания, рыночного участия и потребительского поведения — трансформирует и характер рыночной конкуренции. Регуляторы столкнулись с необходимостью поиска новой методологии определения границ рынка, предмета конкуренции (что должно быть в фокусе внимания: конкуренция способов оплаты (условно: «карточные-бескарточные»), конкуренция между участниками рынка, конкуренция за потребителя), достаточности или недостаточности развития конкуренции и т. п.

При этом регуляторы разных стран мира в своих документах отмечают, что платежные услуги сами по себе имеют внутренние механизмы, преследующие целью монополизацию рынка [Claessens S. et al., 2003; Kajdi L. et al., 2019]. Некоторые отмечают фактически сложившуюся рыночную олигополию, а также все констатируют тот факт, что обсуждать, а тем более развивать конкуренцию в условиях формирования двусторонних цифровых платформ, имеющих множественные сетевые эффекты (платежные системы относятся большинством регуляторов именно к этому типу) — задача крайне сложная и не имеющая на сегодня однозначного решения.

Важным является тот факт, что собственные проекты регуляторы не рассматривают в контексте наличия возможных механизмов монополизации, позиционируя, например, создаваемые системы быстрых платежей как «независимую» инфраструктуру, а также как способ «координации участников рынка» или как механизм развития конкуренции. Созданные под эгидой регуляторов системы и инфраструктуры не рассматриваются ими в качестве одного из факторов общего конкурентного поля.

Регуляторы, приняв на себя роль агентов развития, переносят по аналогии на все большее число различных сегментов финансового рынка, в том числе на платежный, исполнение своей роли выступать в качестве «банка банков» или быть «кредитором последней инстанции». Можно предположить, что, распространяя принцип двухуровневой системы в те сегменты, в которых ранее регулятор только прямо или косвенно осуществлял надзор или вообще не присутствовал (например, розничные расчеты, применение финансовых технологий), регуляторы рассматривают собственные проекты в том числе и в качестве инструмента минимизации риска антиконкурентного влияния доминирующих участников рынка. В определенном смысле создание собственных проектов, управление ими и их регулирование становится основным механизмом управления конкуренцией¹⁰.

4. Кризис доверия частным стандартам, инициативам и инновациям. Регуляторная «песочница» как механизм контроля инноваций.

ЕЦБ обеспокоен потерей контроля и стратегического влияния на европейский платежный рынок в условиях, когда все большее распространение получают стандарты, принадлежащие частным компаниям, охраняемые интеллектуальными правами, а также выработанные в рамках профессиональных объединений частных компаний.

Частные стандарты представляются зоной риска для регуляторов разных стран — даже несмотря на то, что они обеспечивают, по признанию самих же регуляторов, надежное и универсальное обслуживание клиентов. С их позиций необходимы национальные стандарты, которые автоматически приравниваются по смыслу к «государственным». Также часть регуляторов считает, что имеет право на жизнь стандарт ISO.

Выработка подходов к стандартизации и процесс их нормативного закрепления, в том числе обязательности использования, — ключевой вопрос ближайшего времени, в том числе и в таких сферах, как открытые API, технологии распределенных реестров, цифровые валюты центральных банков.

¹⁰ См., например, «Комплекс мер по развитию конкуренции на финансовом рынке». URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/90556/consultation_paper_191125.pdf, с. 35.

Локальные инновации, или, иначе, предпринимательская инициатива, в сфере платежных услуг — еще один аспект, который регуляторы выделяют как проблему в стандартизации. Нагляднее всего это проявляется в Евросоюзе, где ЕЦБ считает неправильной и недопустимой всякого рода локализацию в едином пространстве SEPA. Инновации также должны быть унифицированными и становиться доступными сразу всем конечным потребителям¹¹.

Регуляторные «песочницы» в финансовой сфере — еще один из активно развивающихся механизмов контроля предпринимательской инициативы, который указывает на уход в прошлое того понимания механизмов рыночного развития, которое было сформировано до наступления «консалтингового сдвига». С одной стороны, этот механизм призван поддерживать новые технологические и организационные решения, не укладывающиеся в действующую регуляторику. С другой — по сути является механизмом согласования идей, что явно противоречит смыслу предпринимательского подхода.

Таким образом, стандартизация и регуляторная «песочница» становятся механизмами допуска инноваций на рынок.

ПРОБЛЕМЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ И ПРАКТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Происходящие в действиях регуляторов изменения безусловно требуют всестороннего анализа и изучения, тем более что практический опыт показывает недостаточность качественных научных и экспертных заключений, которые должны лежать в основе принимаемых регуляторами решений и их деятельности в сфере развития того или иного рыночного сегмента, цифровизации финансового сектора и в целом — адекватного ответа на изменяющийся социально-экономический контекст.

Заинтересованными в построении целостной картины финансового рынка, определении его границ и факторов, влияющих на динамику его развития, являются сегодня все стороны. Это и участники рынка (действующие и потенциальные), поскольку регуляторы прямо влияют на возможности и стратегии их развития. При этом участникам рынка необходимо выстраивать новую платформу для диалога с регуляторами, реализующими собственные проекты развития.

Это и регуляторы, которые, выполняя роль агентов развития, должны быть заинтересованы в изменении механизмов анализа и оценки их деятельности, в формировании внешней экспертизы. Такая экспертиза должна давать ответы на вопросы о возможных последствиях, в том числе в части финансовой стабильности, если, к примеру, принятые технологические или проектные решения регуляторов окажутся неверными или обстоятельства сложатся таким образом, что они не смогут далее выполнять роль агентов развития. Возможность потерпеть крах является неотъемлемой составляющей любой предпринимательской инициативы. И собственно, сами регуляторы наработали достаточно инструментов для недопущения системного риска в таких случаях. Как именно нивелировать потенциальные неудачи в проектах самих регуляторов, выступающих агентами развития, вопрос пока остается открытым.

В международной дискуссии центральных банков достаточно активно обсуждаются вопросы «нового контроля» и «новой прозрачности» деятельности регуляторов. Например, как отметил в своем выступлении генеральный директор компании BIS: «...очевидно, что чем шире миссия центральных банков, тем сильнее аргументы в пользу повышения

¹¹ «Европейская платежная инициатива — ответ на этот призыв. Она направлена на замену национальных схем для карточных, онлайн- и мобильных платежей единой картой и цифровым кошельком, которые можно использовать по всей Европе, тем самым устраняя существующую фрагментацию». URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>.

прозрачности и подотчетности. Более того, возросшая сложность миссии центральных банков вынуждает их активизировать свои усилия по развитию необходимого технического и человеческого потенциала для решения соответствующих проблем» [Carstens A., 2019].

Иллюстрацией запроса на построение новых инструментов экспертизы решений регуляторов, а также на необходимость новой платформы для диалога с ними могут служить примеры проведения исследований, инициированных регуляторами по оценке реализованных ими проектов, и интерпретаций их результатов регуляторами вместе с экспертным сообществом¹².

Подводя итоги проведенного анализа, перечислим основные вопросы, требующие, на наш взгляд, первоочередного внимания со стороны международного научного сообщества.

1) Разработка методологии определения границ платежного рынка и отдельных его сегментов, подходов к структурированию рынка как набора взаимосвязанных сегментов и сложных отношений внутри цепочек оказания финансовых, в том числе платежных, услуг.

Отсутствие общепринятой целостной картины финансового рынка, которая бы отражала сложное устройство внутренних взаимосвязей между различными его сегментами, на наш взгляд, является одной из главных причин «мозаичного» характера видения рынка регуляторами, продиктованного узкими задачами развития отдельных направлений и решения отдельных проблем.

Наглядный пример — ситуация с европейскими банками (которым регулятор, ограничивший размер комиссионного вознаграждения, советует наращивать доходы от комиссионного вознаграждения), описанная выше. Меняется субъектный состав участников финансового рынка, одни и те же институты начинают выполнять все больше ролей в цепочках оказания финансовых, в том числе платежных, услуг — все эти изменения требуют актуальных исследований и обсуждений с профессиональным и экспертным сообществом;

2) Оценка влияния на конкуренцию участия регулятора на рынке, поддержки регулятором отдельных технологий и проектов, создания им «национальных инфраструктур» как метода борьбы с монополизацией рынка «платформами».

Вероятно, «инновационный толчок» со стороны регулятора в краткосрочном плане может привести к существенным качественным изменениям на платежном рынке. Однако в настоящий момент отсутствуют общепринятые методики оценки долгосрочного влияния решений регулятора на рынок, которые могли бы использоваться в качестве базы для принятия этих решений. Будут ли способствовать выбранные регуляторами стратегии дальнейшему поступательному развитию платежного рынка или рынок станет монополией набора «инфраструктур», как трансформируется рыночное участие, и будет ли место на рынке для предпринимателей, каким будет развитие платежных инструментов и услуг в условиях жесткого контроля предпринимательской инициативы — на все эти вопросы пока невозможно дать ответ;

3) Исследование ценового регулирования как инструмента развития рынка.

Наблюдающаяся в разных странах мира активизация использования центральными банками ценового регулирования сталкивается с отсутствием критериев оценки адекватности его применения как инструмента развития рынка. В риторике, сопутствующей таким регуляторным решениям, часто используются как самоочевидные и не требующие обоснования понятия «справедливых цен», «социального блага» и т. п. Отсутствие объективных критериев оценки ценообразования не позволяет вести аргументированный диалог, в результате чего часто обсуждения заходят в тупик, а решения принимаются без учета возможных негативных последствий для отрасли.

¹² URL: <https://medium.com/paymentregulation/dif2007311-123941ddb2fe>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей статье мы постарались показать, что наблюдающаяся в настоящий момент серьезная трансформация регулирования во всем мире требует пристального внимания со стороны научного сообщества. В научных трудах необходимо не только зафиксировать происходящие изменения, определить назревшие проблемы, но и предложить направления их изучения, а также пути решения. По нашим наблюдениям, на современном этапе развития исследования по рассматриваемой проблематике проводятся по большей части самими регуляторами, что может приводить к перекосам как в постановке исследовательских задач, так и в интерпретации результатов.

Целый ряд факторов, из которых в качестве основных мы выделили два: феномен, условно названный нами «консалтинговым сдвигом», а также ответственность за сохранение финансовой стабильности в условиях стремительных технологических трансформаций, привели к тому, что регуляторы финансового рынка начали применять проактивный подход к регулированию, переходя от определения того, что можно или нельзя делать участникам рынка, к определению того, как должно быть.

Логика проактивного подхода к регулированию, с нашей точки зрения, приводит финансовых регуляторов к принятию на себя роли агентов развития, которой присущ ряд характерных признаков, а именно:

- отбор и регулирование определенных технологий и бизнес-моделей вместо создания регуляторных рамок для любых технологий и бизнес-моделей;
- активизация использования ценового регулирования, установление «справедливых цен» на платежные услуги в качестве регуляторного инструмента;
- пересмотр понятия конкуренции и методологии управления конкуренцией, «независимые» инфраструктурные проекты регуляторов как ответ на угрозу роста монополизации отрасли;
- кризис доверия частным стандартам, инициативам и инновациям.
- создание механизма контроля инноваций (регуляторная «песочница»).

Происходящая на наших глазах трансформация роли регуляторов финансового рынка по сути является современным вызовом научному сообществу, ставя на повестку дня широкий перечень проблем и вопросов. Высокая скорость изменений как самого финансового рынка, так и практики его регулирования предъявляет новые требования к скорости научного осмысления происходящих изменений, позволяющего формировать основу для принятия регуляторных решений и взаимодействия регуляторов с участниками рынка.

Очевидно, что диапазон исследований существенно шире, чем предлагаемые нами три направления (обновление содержания понятия финансового рынка; влияние на рынок реализации регуляторами роли агентов развития и ценовое регулирование в качестве инструмента развития). Безусловно, требуют своего внимания и такие направления исследований, как:

- экономический смысл и применимость в регулировании рынка таких понятий, как справедливость, открытость и т. п., относящихся скорее к морально-этическим категориям, но все чаще используемых в качестве обоснования необходимости регуляторного воздействия;
- риски, связанные с реализацией административного способа развития, а также с вероятным превращением регуляторов финансового рынка в цифровые платформы, исключительно на которых могут существовать участники рынка;
- конфигурация финансовой системы в условиях новой промышленной революции и механизмов цифровизации и многие другие.

Список источников

- Блажевич А. А., Рябченко А. А. Необанк как новое направление финансовых инноваций в Российской Федерации // Вестник Института экономических исследований. 2018. № 4 (12). С. 160–168.
- Краткий обзор европейского платежного пространства / Банк России, 2018. URL: <https://www.cbr.ru/Content/Document/File/59839/ObzSEPA.pdf>.
- Миркин Я. М. Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски. М.: Geleos, 2011. 480 с.
- Романовская Е. В., Андрияшина Н. С., Бакулина Н. А. и др. Деятельность центральных банков на мировом финансовом рынке // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Т. 8. № 10А. С. 189–195.
- Agarwal S., Kotthaus-Krahmer B., Mallick A. Open Banking + Instant Payments: Go-time for Europe / Accenture, 2019. URL: <https://www.accenture.com/us-en/insights/banking/open-banking-instant-payments-go-time-europe>.
- Andreeva D., Grodzicki M., Móré C. et al. Euro area bank profitability: where can consolidation help? / Financial Stability Review. European Central Bank, 2019. С. 107–116. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/ecb.fsr201911~facad0251f.en.pdf>.
- Bansal S., Bruno P., Denecker O. et al. Global payments 2018: A dynamic industry continues to break new ground / Global Banking Practice. McKinsey & Company, 2018. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/financial%20services/our%20insights/global%20payments%20expansive%20growth%20targeted%20opportunities/global-payments-map-2018.ashx>.
- BIS Annual Economic Report, June 2020. URL: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e.pdf>.
- Brainard L. The Future of Retail Payments in the United States: a speech at the FedNow Service Webinar, Washington, DC (via webcast), August 06, 2020. URL: <https://ideas.repec.org/p/fip/fedgsq/88524.html>.
- Card payments in Europe – Current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective / ECB, 2019a. URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/pubbydate/2019/html/ecb.cardpaymentsineu_currentlandscapeandfutureprospects201904~30d4de2fc4.en.html.
- Carstens A. The new role of central banks / BIS, 2019. URL: <https://www.bis.org/speeches/sp190314.pdf>.
- Claessens S., Dobos G., Klingebiel G. et al. The growing importance of networks in finance and its effects on competition. Innovations in financial and economic networks. Cheltenham: Elgar, 2003. С. 110–135.
- Cœuré B. Towards the retail payments of tomorrow: a European strategy / ECB, 2019. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.
- Constâncio V. Challenges for the European banking industry / ECB, 2016. URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160707_1.en.html.
- De Guindos L. Building the Financial System of the 21st Century / ECB, 2020. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200722~338ac4a611.en.html>.
- Durham K. The Death of Banking. In: The New City. Economics Today. London: Palgrave, 1992. P. 66–94. URL: https://doi.org/10.1007/978-1-349-21913-1_4.
- He D., Leckow R., Haksar V. et al. Fintech and Financial Services / IMF Staff Discussion Notes, 2017. URL: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF006/24364-9781484303771/24364-9781484303771/Other_formats/Source_PDF/24364-9781484303818.pdf.
- Implications of digitalisation in retailpayments for the Eurosystem’s catalyst role / ECB, 2019b. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.implicationsdigitalisationretailpayments201907~d0a6f7abca.en.pdf>.
- Kajdi L., Takács K., Varga L. Instant payments in Hungary – Central Bank’s role in the development / ECB, 2019. URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/shared/pdf/20191126_payments_conference/academic_paper_kajdi.pdf.
- King B. Bank 2.0: How Customer Behavior and Technology Will Change the Future of Financial Services. Singapore: Marshall Cavendish Reference, 2010.
- King B. Bank 3.0: Why banking is no longer somewhere you go, but something you do. Singapore: Marshall Cavendish Business. 2012.
- King B. Breaking Banks: The Innovators, Rogues, and Strategists Rebooting Banking / Wiley, 2014.
- Kuroda H. Payments Innovations and the Role of Central Banks: Addressing Challenges Posed by Stablecoins. Speech at the Symposium for the 35th Anniversary of the Center for Financial Industry Information Systems / Bank of Japan, December 4, 2019. URL: <https://www.bis.org/review/r191204c.pdf>.
- Lowe P. A Payments System for the Digital Economy / Reserve Bank of Australia, 2019. URL: <https://www.rba.gov.au/speeches/2019/pdf/sp-gov-2019-12-10.pdf>.
- McIntyre A., Skan J., Leruste C. et al. Caterpillars, butterflies, and unicorns: Does digital leadership in banking really matter? / Accenture, 2019. URL: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-102/Accenture-Banking-Does-Digital-Leadership-Matter.pdf.
- Mersch Y. The changing role of central banking / ECB, 2019. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190204~fc6f950d31.en.html>.

Van der Knaap P., De Vries T., Boesenach E. World Cash Report 2018 / Payments Advisory Group, 2018. URL: <https://cashesentials.org/app/uploads/2018/07/2018-world-cash-report.pdf>.

Wuermeling J. The European financial market after Brexit / BIS, 2020. URL: <https://www.bis.org/review/r200312c.htm>.

Поступила в редакцию 17 августа 2020 г.
Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

Andreeva D., Grodzicki M., Móri C. et al. (2019). Euro area bank profitability: where can consolidation help? Financial Stability Review. European Central Bank, pp. 107–116. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/ecb.fsr201911~facad0251f.en.pdf>.

Agarwal S., Kotthaus-Krahmer B., Mallick A. (2019). Open Banking + Instant Payments: Go-time for Europe. Accenture. Available at: <https://www.accenture.com/us-en/insights/banking/open-banking-instant-payments-go-time-europe>.

BIS (2020). Annual Economic Report. June. Available at: <https://www.bis.org/pub/arpdf/ar2020e.pdf>.

Bank of Russia (2018). Brief Review on European Payments Landscape (In Russ.). Available at: <https://www.cbr.ru/Content/Document/File/59839/ObzSEPA.pdf>.

Bansal S., Bruno P., Denecker O. et al. (2018). Global payments 2018: A dynamic industry continues to break new ground. Global Banking Practice. McKinsey & Company. Available at: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/financial%20services/our%20insights/global%20payments%20expansive%20growth%20targeted%20opportunities/global-payments-map-2018.ashx>.

Blazhevich A.A., Ryabchenko A.A. (2018). Neobank as a New Direction of Financial Innovations in the Russian Federation. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovanii — Institute for Economic Research Bulletin*, no. 4 (12), pp. 160–168 (In Russ.).

Brainard L. (2020). The Future of Retail Payments in the United States: a speech at the FedNow Service Webinar, Washington, DC (via webcast). August 06. Available at: <https://ideas.repec.org/p/fip/fedgsq/88524.html>.

Carstens A. (2019). The new role of central banks. BIS. Available at: <https://www.bis.org/speeches/sp190314.pdf>.

Claessens S., Dobos G., Klingebiel G. et al. (2003). The growing importance of networks in finance and its effects on competition. Innovations in financial and economic networks, Cheltenham: Elgar, pp. 110–135.

Cœuré B. (2019). Towards the retail payments of tomorrow: a European strategy. ECB. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

Constâncio V. (2016). Challenges for the European banking industry. ECB. Available at: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160707_1.en.html.

De Guindos L. (2020). Building the Financial System of the 21st Century. ECB. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200722~338ac4a611.en.html>.

Durham K. (1992). The Death of Banking. The New City. Economics Today, London: Palgrave, pp. 66–94.

European Central Bank (2019a). Card payments in Europe — Current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective. Available at: https://www.ecb.europa.eu/pub/pubbydate/2019/html/ecb.cardpayment-sineu_currentlandscapeandfutureprospects201904~30d4de2fc4.en.html.

European Central Bank (2019b). Implications of digitalisation in retail payments for the Eurosystem's catalyst role. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.implicationsdigitalisationretailpayments201907~d0a6f7abca.en.pdf>.

He D., Leckow R., Haksar V. et al. (2017). Fintech and Financial Services. IMF Staff Discussion Notes. Available at: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF006/24364-9781484303771/24364-9781484303771/Other_formats/Source_PDF/24364-9781484303818.pdf.

Kajdi L., Takács K., Varga L. (2019). Instant payments in Hungary — Central Bank's role in the development. ECB. Available at: https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/shared/pdf/20191126_payments_conference/academic_paper_kajdi.pdf.

King B. (2010). Bank 2.0: How Customer Behavior and Technology Will Change the Future of Financial Services. Singapore: Marshall Cavendish Reference.

King B. (2012). Bank 3.0: Why banking is no longer somewhere you go, but something you do. Singapore: Marshall Cavendish Business.

King B. (2014). Breaking Banks: The Innovators, Rogues, and Strategists Rebooting Banking. Wiley.

Kuroda H. (2019). Payments Innovations and the Role of Central Banks: Addressing Challenges Posed by Stablecoins. Speech at the Symposium for the 35th Anniversary of the Center for Financial Industry Information Systems. Bank of Japan, December 4. Available at: <https://www.bis.org/review/r191204c.pdf>.

Lowe P. (2019). A Payments System for the Digital Economy. Reserve Bank of Australia. Available at: <https://www.rba.gov.au/speeches/2019/pdf/sp-gov-2019-12-10.pdf>.

McIntyre A., Skan J., Leruste C. et al. (2019). Caterpillars, butterflies, and unicorns: Does digital leadership in banking really matter? Accenture. Available at: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-102/Accenture-Banking-Does-Digital-Leadership-Matter.pdf.

Mersch Y. (2019). The changing role of central banking. ECB. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190204~fc6f950d31.en.html>.

Mirkin Y.M. (2011). Financial Future of Russia: Extremes, Booms, Systemic Risks. Moscow: Geleos Publ. (In Russ.).

Romanovskaya E.V., Andryashina N.S., Bakulina N.A. et al. (2018). Activities of Central Banks in the Global Financial Market. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra – Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, vol. 8, no. 10A, pp. 189–195 (In Russ.).

Van der Knaap P., De Vries T., Boesenach E. (2018). World Cash Report 2018. Payments Advisory Group. Available at: <https://cashessentials.org/app/uploads/2018/07/2018-world-cash-report.pdf>.

Wuermeling J. (2020). The European financial market after Brexit. BIS. Available at: <https://www.bundesbank.de/en/press/speeches/the-european-financial-market-after-brex-827994>.

Received 17.08.2020

Accepted for publication 23.10.2020

Возможности и перспективы перехода России к безналичному обществу

Анастасия Александровна Анисимова, научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России, г. Москва
E-mail: aanisimova@nifi.ru, ORCID 0000-0001-6421-8349

Аннотация

Ярко выраженные тенденции цифровизации в современном мире обуславливают актуальность данной темы. Новые цифровые технологии позволяют осуществлять бесконтактные платежи как непосредственно в розничных точках продаж, так и на большом расстоянии от места продажи. До недавнего времени подобные возможности рассматривались лишь в качестве нового инструмента, обеспечивающего удобство платежей клиентам. Однако в условиях пандемии COVID-19 безналичные расчеты во всем мире стали необходимостью. Вместе с тем существуют объективные препятствия для полного перехода к безналичным расчетам.

В статье осуществляется анализ препятствий перехода к безналичному обществу на примере стран ЕС и дается оценка развитию безналичных платежей в России. Основными препятствиями являются сложность обеспечения безопасности при осуществлении платежей и риск изоляции определенных групп населения от экономической и социальной жизни общества. Под вопросами безопасности подразумевается не только препятствие хищению финансовых средств, но и предотвращение сбоев электронных систем расчетов. В экономической и социальной изоляции могут оказаться люди, не имеющие по каким-либо причинам счетов в банках или не умеющие пользоваться электронными платежными инструментами. Это хорошо было заметно в период пандемии, когда пожилые люди нуждались в помощи волонтеров, чтобы приобрести товары, так как они не могли воспользоваться услугами интернет-магазинов.

В статье выделяются основные тенденции в развитии безналичных платежей в ЕС и России, в том числе с учетом обстоятельств, связанных с COVID-19. Развитие безналичных платежей зависит от стабильности экономики, и можно ожидать, что мировой экономический кризис 2020 г. приведет к снижению потребительской активности в сфере использования безналичных банковских услуг не только в России, но и в мире.

Ключевые слова: безналичные расчеты, банкоматы, банковский счет, теневая экономика, безналичное общество

JEL: G20, G21, G23

Для цитирования: Анисимова А. А. Возможности и перспективы перехода России к безналичному обществу // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 30–42. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-30-42.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-30-42

Opportunities and Prospects for Russia's Transition to a Cashless Society

Anastasiya A. Anisimova¹

E-mail: aanisimova@nifi.ru, ORCID 0000-0001-6421-8349

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

New digital technologies now allow contactless payments to be made both at retail outlets and at a great distance from them. Until recently, such features were only a new tool to provide convenience to customers. Now, with the COVID-19 pandemic, cashless payments have become a necessity all over the world. At the same time, there are objective obstacles to a complete transition to cashless payments. The article analyzes the barriers to the transition to a cashless society exemplified by the EU countries, and assesses the development of cashless payments in Russia. The main obstacles are security in making payments and the isolation of certain population groups from the economic and social life of society. Security issues concern not only the prevention of money theft, but also the prevention of failures in electronic payment systems. People who do not have bank accounts or do not know how to use electronic payment instruments may find themselves in economic and social isolation. This could clearly be seen during the pandemic, when the elderly needed the help of volunteers to purchase goods because they could not use the services of online stores. The article identifies trends in the development of non-cash payments in the EU and Russia, including the circumstances associated with COVID-19. The development of cashless payments depends on economic stability, and one can expect a decrease in consumer activity in the sphere of using non-cash banking services in Russia and other countries due to the world economic crisis in 2020.

Keywords: *fnon-cash payments, ATMs, bank account, shadow economy, cashless society*

JEL: G20, G21, G23

For citation: Anisimova A.A. Opportunities and Prospects for Russia's Transition to a Cashless Society. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 30–42 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-30-42.

ВВЕДЕНИЕ

В мировой практике внедрение безналичных инструментов оплаты в розничной торговле является частью общего процесса цифровизации экономики. Расширение использования безналичных платежей среди потребителей во многом обусловлено теми же тенденциями, что и в случае других цифровых сервисов, – снижением издержек взаимодействия между экономическими агентами. В различных исследованиях и документах обсуждаются перспективы перехода к полностью безналичному обществу [The European Consumer Organisation, 2019; Clarke D., 2018; Winther M. W., 2017]. В ряде стран, особенно в европейских странах, стремясь ускорить переход к оплате безналичными инструментами, даже вводят ограничения на платежи наличными средствами как между юридическими, так и физическими лицами. В условиях пандемии коронавируса использование безналичных инструментов значительно расширяется, поскольку они помогают гражданам и предприятиям соблюдать медицинские рекомендации, в частности соблюдение социальной дистанции и самоизоляции, а также участвовать в онлайн-торговле.

Существующие современные технологии позволяют практически полностью перейти на безналичные платежи в розничном секторе, хотя в исследованиях по данному вопросу рассказывается о многочисленных проблемах, с которыми может столкнуться общество при отказе от наличных средств. В России прослеживается общемировая тенденция

к расширению безналичных платежей при оплате товаров и услуг. Тем не менее в разных регионах ситуация сильно различается. Целью данной статьи является описание результатов анализа существующих перспектив расширения безналичных расчетов в России и возможностей для перехода к безналичному обществу.

ФАКТОРЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ РАСШИРЕНИЮ БЕЗНАЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ, В ОБЗОРЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

В исследованиях, посвященных теме отказа от наличных средств, освещается немало положительных моментов, связанных с переходом на оплату товаров и услуг безналичными инструментами. Среди наиболее распространенных можно назвать повышение прозрачности, контроля и безопасности, а также снижение издержек обращения денежных средств. К плюсам безналичных расчетов также можно отнести снижение временных затрат взаимодействия между продавцом и покупателем [World Bank, 2014; Fabris N., 2019].

Предполагается, что поскольку платежи с применением безналичных инструментов легко отследить, то проведение нелегальных операций с их использованием затруднительно [Fabris N., 2019]. Например, взаимосвязь безналичных платежей и теневой экономики освещается в работах Ф. Шнайдера. В своем исследовании по 36 странам за 2013–2014 гг. Шнайдер показал корреляцию между такими показателями, как доля наличных в общем объеме платежей и размер теневой экономики в процентах от ВВП. Коэффициент корреляции составил 0,5 [Schneider F., 2017]. Предполагается, что снижение уровня теневой экономики способствует увеличению объема налоговых доходов бюджета, снижению уровня бюджетного дефицита и государственного долга [Fabris N., 2019].

Важным моментом остается вопрос безопасности. Развитие безналичных расчетов снижает как угрозу личной безопасности, так и материальные потери в результате грабежа [Fabris N., 2019; Winther M. W., 2017]. Это подтверждается проведенными в этой сфере исследованиями. В частности, в своей работе Ачорд с соавторами рассказывает о результатах исследований в США и Швеции, где было показано, что снижение использования наличных денежных средств привело к сокращению числа краж со взломом, нападений, ограблений банков и в целом общего уровня преступности [Achord S. et al., 2017]. То есть можно с уверенностью сказать, что с уменьшением распространения наличных денег снизилось число тех преступлений, которые были направлены на их кражу.

Среди плюсов безналичных расчетов эксперты также часто выделяют снижение издержек, связанных с обращением денег, и удобство осуществления электронных платежей для потребителей (безналичные транзакции экономические агенты могут осуществлять, находясь на большом расстоянии друг от друга) [Fabris N., 2019].

Вместе с тем примеров стран, где полностью отказались от наличных денежных средств, пока нет. Более того, даже в тех странах, где доля наличных минимальна (скандинавские страны), власти не спешат переходить к полностью безналичному обществу. Например, в Норвегии разработка «дорожной карты» по переходу к безналичному обществу показала неготовность граждан и органов власти к полному отказу от наличных денежных средств [Winther M. W., 2017]. Почему же в мире продолжают использовать наличные средства? Во-первых, приведенные плюсы использования безналичных платежей сами по себе являются дискуссионными вопросами, а во-вторых, у безналичного общества есть и свои недостатки.

В частности, взаимосвязь между теневой экономикой и использованием наличных средств не так однозначна. Некоторые исследователи, в частности [Achord S. et al., 2017], говорят о том, что для большинства стран такая взаимосвязь действительно существует. В таких странах, как Испания, Италия и Греция, где доля теневой экономики высока, использование наличных средств широко распространено. В Нидерландах и Франции

низкий уровень использования наличных и низкий уровень теневой экономики. Между тем существуют исследования по странам, которые указывают на то, что не всегда высокая доля наличных средств в платежах означает, что эти страны характеризуются высокой долей теневого сектора экономики. К таким странам можно отнести Германию и Австрию, где, несмотря на широкое распространение использования наличных средств при осуществлении розничных платежей, размер теневой экономики относительно небольшой. Отдельно стоит заметить, что в Швеции, где доля наличных платежей одна из самых низких, имеет место наличие теневой экономики среднего размера [Achord S. et al., 2017].

Что касается безопасности, то количество случаев мошенничества и краж, связанных с электронными платежами, неуклонно растет [Achord S. et al., 2017]. Кроме того, на современном этапе уже есть случаи кибератак, которые привели к очень тяжелым последствиям для потребителей. Например, в 2016 г. в Великобритании хакерами было взломано 9 тыс. аккаунтов клиентов банка Tesco и похищено средств на сумму 2,5 млн фунтов стерлингов [Treanor J., 2016] (в другом источнике говорится о 20 тыс. аккаунтов [Morrison S., 2018]). Кроме того, вследствие кибератаки клиенты банка не могли осуществлять онлайн-транзакции в течение 48 часов [Morrison S., 2018]. В Индии в 2016 г. кибератаке также подверглось 3,2 млн дебетовых карт. В результате понеслось менять защитные коды всех взломанных карт, так как вследствие действий мошенников клиенты могли потерять свои денежные средства [Shukla S., Bhakta P., 2016].

Помимо кибератак в случае широкого использования безналичных платежных инструментов угрозу представляют технические сбои, связанные как с энергоснабжением, так и с функционированием ИТ-систем. Всегда есть риск, что платежная система в результате технического сбоя внезапно остановит свою работу [The European Consumer Organisation, 2019]. В Бельгии, например, потребители уже сталкивались со сбоями ИТ-инфраструктуры, когда в декабре 2014 г. обрушилась национальная карточная сеть Bancontact. Тогда сбой в работе сети перед Рождеством привели к серьезным убыткам розничных торговцев¹. Ряд экспертов видит выход в разработке альтернативных и технически независимых систем электронных платежей на случай неисправности обычной системы электронных платежей. Но пока подобных альтернативных систем нет ни в одной стране, наличные денежные средства необходимы как запасной вариант в случае технического сбоя [Winther M. W., 2017; The European Consumer Organisation, 2019].

Что касается удобства безналичных транзакций, то согласно исследованиям не для всех категорий потребителей использование безналичных расчетов является удобным. В дискуссиях по данному вопросу достаточно часто поднимается проблема дискриминации тех потребителей, которые бы хотели оплачивать товары и услуги наличными средствами. В рамках данной проблемы можно выделить несколько основных моментов. Во-первых, есть те, кто не хотел бы использовать безналичные средства оплаты по своим личным субъективным мотивам. В качестве одной из причин люди называют негативный опыт работы с банками [Clarke D., 2018]. У таких людей должно оставаться право выбора. Во-вторых, есть категории людей, которые в силу объективных причин не могут воспользоваться безналичными платежными инструментами. К таким категориям, как правило, относят граждан с низкими доходами [Goczek Ł., Witkowski B., 2015], пожилых людей, а также людей с ограниченными возможностями. Сложности в использовании безналичных платежных инструментов у данных категорий граждан связаны с отсутствием банковского счета, а также доступа к компьютеру и/или интернету. В результате возникает риск

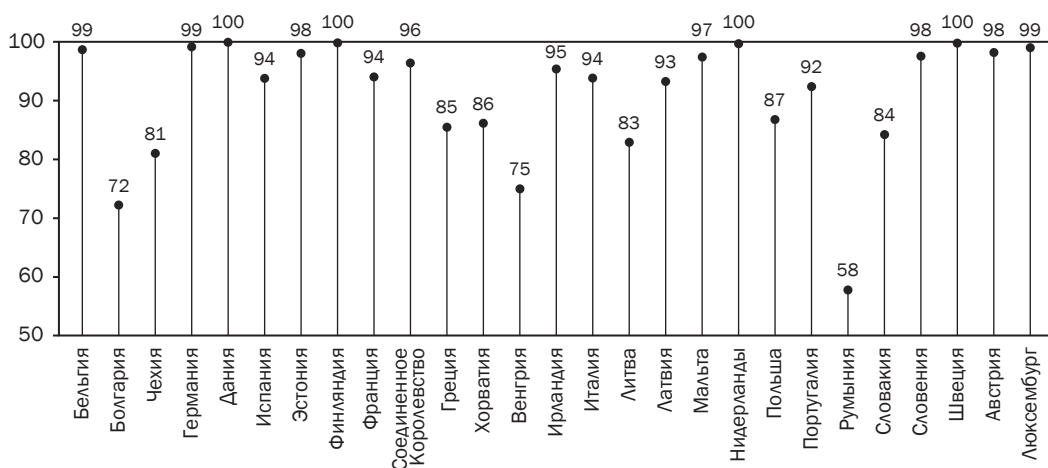
¹ *Bancontact encore en panne avant Noël: "On se moque des commerçants!" / La Libre. URL: <https://www.lalibre.be/belgique/bancontact-encore-en-panne-avant-noel-on-se-moque-des-commerçants-54956ec6357028b5e9850f2f>.*

того, что определенные категории граждан, которые могут использовать только наличные денежные средства, будут исключены как финансово, так и социально из цифровой экономики [The European Consumer Organisation, 2019; Clarke D., 2018].

Например, в странах ЕС доля граждан без банковского счета невелика, но в абсолютных числах их количество достаточно для того, чтобы обратить внимание на проблему возможной изоляции в обществе при отказе от наличных средств [The European Consumer Organisation, 2019]. Данные Всемирного банка по доле респондентов в европейских странах, имеющих счет в банке, представлены на рис. 1. База данных была получена посредством проведения опросов более 150 тыс. респондентов старше 15 лет в более чем 140 странах мира [Demirgüç-Kunt A. et al., 2018].

Рисунок 1

Наличие счета в банке (возраст 15+), %, 2017 г. /
Bank account (age 15+), %, 2017



Источник: составлено авторами по [Demirgüç-Kunt A. et al., 2018] / Source: compiled by the authors based on [Demirgüç-Kunt A. et al., 2018].

В ряде развитых европейских стран доля тех, у кого есть банковский счет, близка или равна 100 % (Бельгия, Швейцария, Германия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Нидерланды, Норвегия, Словения, Швеция, Австрия, Люксембург). Опрос показал, что в этих странах от 98 до 100 % опрошенных респондентов имеют банковский счет. Вместе с тем в таких странах, как, например, Чехия, Испания, Франция, Соединенное Королевство, Греция, Ирландия, Италия, Литва, Польша, Португалия, Словакия, доля имеющих банковский счет меньше 98 %. В частности, в Греции этот показатель составляет 85 %. То есть несмотря на то что у подавляющего большинства населения в развитых европейских странах есть в наличии банковские счета, все еще значительная часть людей остается неохваченной ими, что в условиях тотальной цифровизации экономики может привести к их изоляции от остальной части общества. В странах Восточной Европы доля респондентов с банковскими счетами особенно низка. В Болгарии и Венгрии, соответственно, — 72 % и 75 %. В Чехии, Хорватии, Польше и Словакии значение данного показателя находится в диапазоне от 81 до 87 %. Наименьшее значение в Румынии — 58 %.

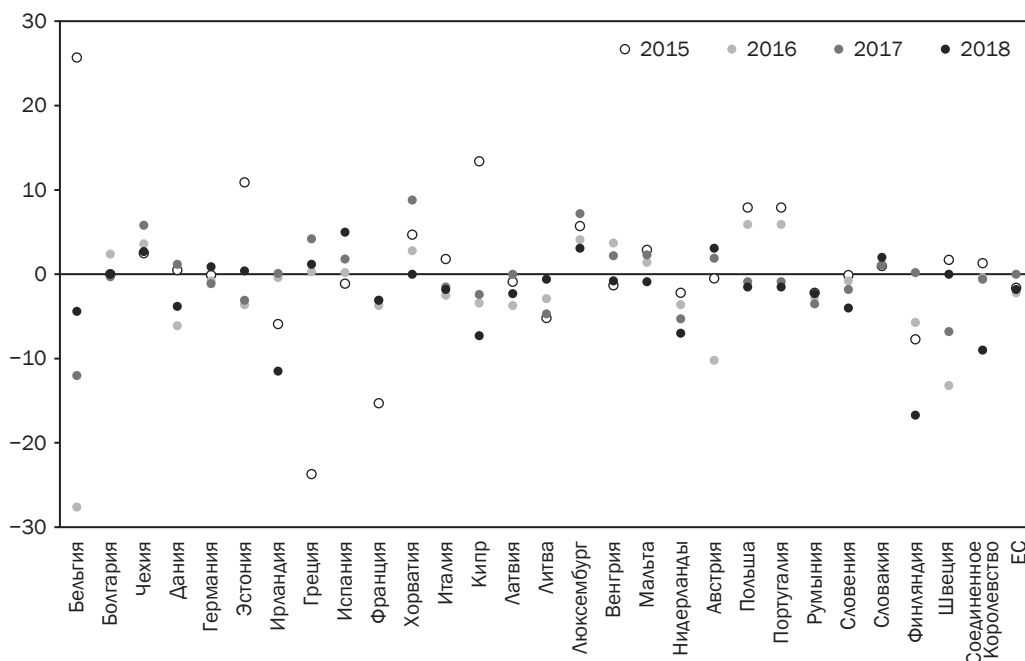
Таким образом, сохранение возможности использования наличных денежных средств для части потребителей необходимо. Исследователи, которые высказывают подобную точку зрения, считают, что наличные деньги являются общественным благом, доступ к которому должен быть признан такой же универсальной потребностью, как доступ к воде или электричеству, и потому требуются меры по обеспечению существования наличных

средств в будущем наряду с новыми инновационными платежными инструментами [The European Consumer Organisation, 2019; Clarke D., 2018].

Между тем, как показывает европейский опыт, с доступом к наличным средствам могут возникать и другие проблемы, связанные в том числе с трансформацией розничной платежной инфраструктуры. Банкоматы являются частью платежной инфраструктуры и самым простым средством получения наличных денег для потребителей. Но в настоящее время при получении наличных денежных средств в банкоматах возникает ряд проблем. На примере стран ЕС видно, что развитие безналичных систем оплаты розничных товаров привело к тому, что потребители в целом стали реже использовать наличные и, следовательно, реже снимать деньги в банкоматах. В результате в ряде стран ЕС сокращается число банкоматов, а также появилась тенденция введения комиссии банками и поставщиками банкоматов за снятие наличных. В результате потребители стали чаще расплачиваться картами, что еще больше снизило необходимость использования банкоматов и привело к их закрытию. В итоге небольшая часть пользователей, которые хотят снять деньги, не могут найти банкомат. К европейским странам, где использование наличных и снятие их в банкоматах находится на низком уровне и продолжает снижаться, можно отнести, например, такие страны, как Швеция, Бельгия, Франция [De Groen W. P. et al., 2018], Финляндия, Дания, Соединенное Королевство, Ирландия, Нидерланды. В таких странах, как Болгария, Чехия, Германия, Эстония, Греция, Испания, Хорватия, Италия, Австрия, Польша, Португалия, Словакия, количество банкоматов остается относительно стабильным, что показано на рис. 2.

Рисунок 2

Изменение числа банкоматов в странах ЕС, % /
Change in ATMs number in the EU countries, annual change in %



Источник: составлено авторами по Payments Statistics / Statistical Data Warehouse ECB (<http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004051>) / Source: compiled by the authors based on Payments Statistics / Statistical Data Warehouse (<http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004051>).

Убыточность банкоматов является основной причиной их закрытия. Кроме того, количество банкоматов уменьшается вследствие закрытия отделений банков. Существуют

страны, где снижение количества банкоматов было особенно резким. К таким странам можно, например, отнести Соединенное Королевство, где в 2018 г. наблюдался серьезный спад числа банкоматов, вызванный конкуренцией Visa и Mastercard, и эксперты всерьез обеспокоились этим явлением [Clarke D., 2018]. Ряд экспертов считает, что в связи с возникающими ограничениями доступа к наличным средствам Европейский союз должен обеспечить сбалансированное географическое распределение банкоматов. Подобный опыт уже есть в ряде стран — членов Европейского союза, где на национальном уровне были приняты меры по обеспечению такого географического расположения банкоматов, чтобы каждый пользователь мог при необходимости найти банкомат поблизости.

Более низкие издержки оборота электронных денежных средств по сравнению с наличными, как считают некоторые эксперты, являются не настолько однозначным преимуществом. Дело в том, что необходимо учитывать издержки всего общества (все прямые и косвенные издержки), а не только одного звена в цепочке (банков, розничных продавцов и т. д.). В связи с этим замечанием можно привести интересный вывод, который сделали исследователи Центрального банка Германии и Института розничной торговли о том, что транзакция наличными осуществляется быстрее на 7 секунд (и составляет 22 секунды) [The European Consumer Organisation, 2019].

Рассматривая издержки обращения денежных средств, исследователи допускают исчезновение монет и банкнот с дальнейшим развитием технологий, но считают, что наличные деньги как платежный инструмент (анонимный и независимый от компьютерных сетей), эмитируемый центральным банком, все равно продолжит существовать, хотя уже в виде электронных денег [The European Consumer Organisation, 2019]. Если подобное изменение произойдет, это будет настоящий прорыв в отношениях между экономическими агентами, так как откроются возможности совершения электронных платежей для физических лиц без финансовых посредников. В настоящее время осуществлять электронные платежи (банковская карта, онлайн-транзакция и т. п.) возможно только при наличии банковского счета. Это особенно важно для людей, которые не переходят на расчет безналичными средствами вследствие недоверия банкам или вследствие недовольства оказываемыми банковскими услугами [Clarke D., 2018]. Безусловно, наличные деньги центрального банка — это вопрос для отдельного глубокого изучения и отдельной дискуссии. Уже сейчас известно, что больше половины центральных банков во всем мире работают над этой задачей. Очевидно, что без цифровой валюты центрального банка переход к полностью безналичному обществу невозможен [The European Consumer Organisation, 2019].

В целом анализ мировой практики показывает, что к полному отказу от наличных средств не готовы ни граждане, ни государственные органы власти. Это относится даже к скандинавским странам с высокой долей безналичного оборота в розничном секторе. Однако, как показывают последние события, в определенных экстренных случаях общество может отказаться от использования наличных средств. Например, в ситуации пандемии коронавируса Всемирная организация здравоохранения в целях борьбы с распространением COVID-19 рекомендовала использование безналичных операций. В данной ситуации ряд розничных продавцов отказывается от использования наличных денег в своих магазинах, принимая оплату товаров бесконтактным способом. В ситуации изоляции для людей это является актуальным [Saigal K., 2020]. Тем не менее всегда стоит учитывать специфику каждой отдельной страны.

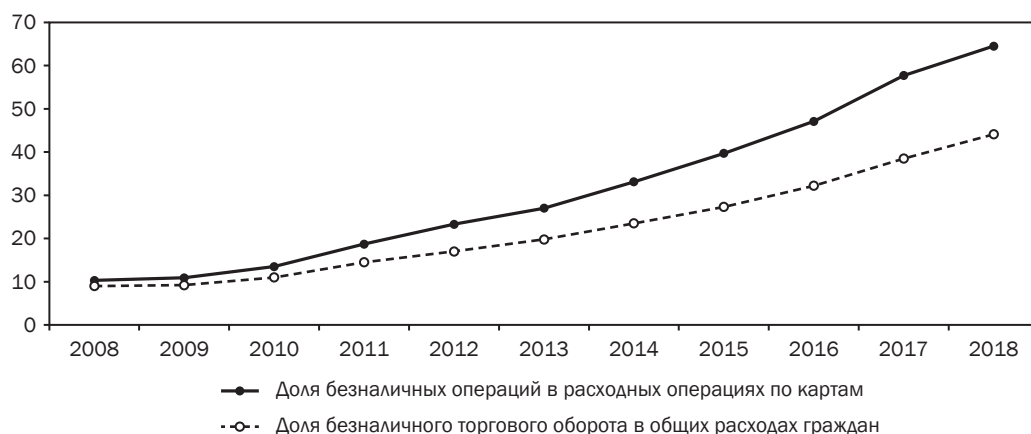
РАЗВИТИЕ БЕЗНАЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Розничный сектор Российской Федерации в целом развивается в русле мировых тенденций, одна из которых — расширение использования безналичных способов оплаты.

В частности, в одном из последних отчетов Сбербанка, посвященных вопросу развития безналичных расчетов в России, было отмечено, что в России доля безналичных платежей приблизилась к уровню 50 % [Сбербанк, 2019], что можно видеть на рис. 3. В течение десяти лет, с 2008 по 2018 г., доля безналичных расчетов в общих расходах российских граждан демонстрировала устойчивый рост. Позитивная динамика наблюдалась также по такому показателю, как доля безналичных операций в расходных операциях по картам (рост с 2008 по 2018 г.). Это означает, что люди значительно реже снимают с карт наличные и стали чаще оплачивать товары и услуги с помощью платежных карт (в 2018 г. только 35 % денежных средств снималось с карт).

Рисунок 3

**Доля безналичных операций в общем объеме транзакций в России, % /
The share of non-cash transactions in the total volume of transactions in Russia, %**

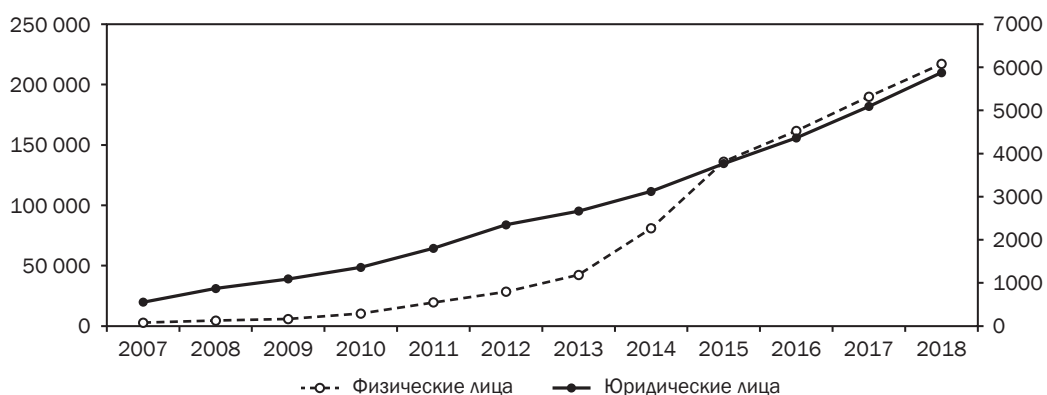


Источник: Рейтинг «безналичных» городов и регионов / Сбербанк, 2019, с. 2 (<https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/rb.pdf>) / Source: Rating of “cashless” cities and regions. Sberbank. URL: (<https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/rb.pdf>).

При этом в России население для оплаты товаров и услуг пользуется преимущественно дебетовыми картами. По данным Банка России на начало 2019 г., доля эмитированных дебетовых карт составляла 87 %² от всех выпущенных. Согласно одному из проведенных опросов наибольшую долю среди тех, кто использует банковские карты (причем с 2008 г. доля таких пользователей постоянно растет), составляют держатели одной карты — либо в рамках зарплатного проекта, либо для получения выплат из бюджета (пенсии или стипендии). То есть большинству населения платежные карты были оформлены работодателем или государством. Стоит заметить, что эксперты не видят в этом ничего плохого, так как подобные карты, используемые населением для получения выплат, дают возможность постепенно привыкнуть к их функционалу: от снятия наличных в банкоматах до интернет-банкинга. Таким образом, эти карты являются для потребителя мостом от традиционных к электронным каналам взаимодействия с продавцом при оплате товаров и услуг [НАФИ, 2017]. Точка зрения экспертов подтверждается данными Банка России по количеству открытых в кредитных организациях счетов с дистанционным доступом. Согласно этим данным последние десять лет можно наблюдать устойчивый рост счетов с дистанционным доступом как для физических, так и для юридических лиц, что можно видеть на рис. 4.

² Количество платежных карт, эмитированных кредитными организациями и Банком России, по типам карт / Банк России. URL: <https://cbr.ru/statistics/nps/psrf/>.

**Количество счетов с дистанционным доступом, открытых в кредитных организациях, тыс. единиц /
The number of remote access accounts set up by credit organizations, thousands of units**



Источник: составлено авторами по данным Банка России — Количество счетов с дистанционным доступом, открытых в кредитных организациях (<https://cbr.ru/statistics/nps/psrf>) / Source: compiled by the authors based on the Number of remote access accounts set up by credit organizations / Bank of Russia (<https://cbr.ru/statistics/nps/psrf>).

Стоит отметить, что в представленной динамике можно проследить и возрастные тенденции. Так, пожилые люди в целом намного реже используют интернет и еще реже пользуются дистанционными услугами (любыми услугами, не только банковскими). Согласно опросу РМЭЗ, проведенному в 2018 г., наиболее часто для получения услуг дистанционно пользуются интернетом потребители в возрасте от 19 до 35 лет. Наиболее редко для получения дистанционных услуг интернет используют люди в возрасте от 60 лет³.

При анализе развития безналичных платежей имеет смысл обращать внимание не только на общие статистические данные по стране, но также и на специфику отдельных регионов. Особенностью России является самая большая и протяженная территория в мире, а потому в разных регионах ситуация с использованием безналичных платежных инструментов может очень сильно различаться. В 2019 г. по регионам сумма операции по оплате товаров и услуг в среднем составляла 709 руб., а сумма операции по снятию средств — 7808 руб.⁴ В Москве, Чукотском автономном округе, Камчатском крае, Магаданской области и Санкт-Петербурге сумма средней операции при оплате товаров и услуг превышала 1 тыс. руб.

Анализ статистических данных дает основание сделать вывод о том, что расширение использования безналичных платежей происходит не столько за счет Москвы и Санкт-Петербурга, сколько за счет регионов России. Например, в 29 субъектах России жители тратят на оплату товаров и услуг больше средств в безналичной форме, чем в наличной [Сбербанк, 2019]. Первыми десятью регионами с наибольшей долей безналичных расчетов в I кв. 2019 г. были Мурманская область (58,6 %), Республика Карелия (58,4 %), Республика Коми (57,5 %), Архангельская область (56,2 %), Тюменская область (56,1 %), Камчатский край (55,2 %), Томская область (55,1 %), Санкт-Петербург с Ленинградской

³ Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ, проводимый Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и ООО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел-Хилл и Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН. URL: <https://www.hse.ru/rims/>.

⁴ Данные Федеральной службы государственной статистики.

областью (54,3 %), Калининградская область (53,9 %) и Сахалинская область (53,8 %) [Сбербанк, 2019]. Предпочтения при выборе использования того или иного инструмента оплаты в России не являются специфическими и зависят от тех же факторов, которые были выявлены исследователями в других странах. Например, для России так же, как и для других стран, характерно то, что люди с более высоким достатком чаще используют безналичные инструменты оплаты покупки товаров и услуг. Это хорошо заметно в статистике по регионам. В регионах с высоким уровнем ВРП на душу населения доля безналичного торгового оборота выше (корреляция составляет 0,5)⁵.

Перечисленные статистические данные говорят об устойчивом развитии розничных безналичных расчетов в Российской Федерации. Вместе с тем для России также характерен ряд проблем, которые имеют место в странах Европы. Одной из них является доступ к банкоматам. Тенденция сокращения числа отделений банков, а вместе с ними и банкоматов в последнее время наблюдается и в нашей стране. По информации, предоставленной Центральным банком Российской Федерации, закрытие отделений банков во многом связано с развитием возможностей для цифрового взаимодействия и предоставлением финансовых услуг своим клиентам через дистанционные каналы [Королева А., 2019]. Снижение количества банкоматов началось в 2014 г., что можно увидеть из рис. 5. Стоит заметить, что и количество открытых физическими лицами счетов с дистанционным доступом резко увеличилось также в 2014 г. (см. рис. 4).

Рисунок 5



Источник: составлено авторами по данным Банка России — Сведения об устройствах, расположенных на территории России и предназначенных для осуществления операций с использованием и без использования платежных карт (<https://cbr.ru/statistics/nps/psrf/>) / Source: compiled by the authors based on Information about devices located on the territory of Russia and intended for operations with and without payment cards / Bank of Russia (<https://cbr.ru/statistics/psrf/sheet016/>).

Вместе с тем в России еще очень много людей пользуются наличными денежными средствами. И если проблема доступности банкоматов существует даже в относительно компактных европейских странах, то в России — стране, по своим размерам намного превосходящей европейские, вопрос доступа к наличным через банкоматы в условиях цифровизации экономики может быть очень острым. Отчасти данную проблему уже пытаются решать посредством предоставления возможности снимать наличные средства в розничных точках продаж. В настоящий момент это пока только эксперимент, доступный в отдельных банках и магазинах, но в ближайшей перспективе возможно его распространение на всю страну [Новые известия, 2019].

⁵ Данные Федеральной службы государственной статистики.

Можно предположить возможность применения в России и другой практики, характерной для ряда европейских стран, — обеспечение равномерного распределения банкоматов по территории посредством законодательного закрепления минимальной доступности до ближайшего банкомата для граждан.

Недоверие граждан к банкам — это еще один и очень значимый для России фактор, который замедляет расширение использования безналичных форм расчета. Особенно это проявляется в период кризисов: спрос на наличные деньги резко растет. Развитие событий, которое можно было наблюдать в текущем году, является наглядным подтверждением отмеченной особенности. По данным Банка России, около 1 трлн руб. наличных было снято населением за март и апрель 2020 г. В настоящей ситуации эксперты выделяют несколько причин такого резкого увеличения спроса на наличные:

- ограничительные меры, связанные с пандемией;
- ослабление рубля (за этот период рубль обесценился на 10 %);
- введение налога на проценты по вкладам (о введении которого было объявлено 25 марта и который должен составить 13 %).

При этом стоит заметить, что введение самоизоляции оказало наибольшее влияние на поведение населения с точки зрения использования безналичных форм платежей. Казалось бы, введение мер по самоизоляции должно было привести к увеличению онлайн-покупок, но в реальности оказалось наоборот. Кризисная ситуация вызвала спрос на наличные деньги. На фоне общего недоверия к банкам у людей появились опасения не получить свои наличные во время самоизоляции, в том числе и потому, что не у всех жителей банкоматы находятся в ста метрах от дома (разрешенное расстояние для перемещения в период самоизоляции) [РИА Новости, 2020]. Таким образом, в ситуации вынужденного перехода российского общества на дистанционное взаимодействие наблюдалась прямо противоположная ожидаемой тенденция, связанная с розничными расчетами. До начала карантинных мер безналичные расчеты в России развивались достаточно быстрыми и стабильными темпами, однако кризис, вызванный пандемией коронавируса, может изменить эту тенденцию, уменьшив спрос на безналичные инструменты. Прогнозы пока давать рано, но эксперты уже сейчас говорят о том, что экономический кризис в России может быть более глубоким, чем ожидалось, и его последствия будут более серьезными. В результате кризиса многие люди потеряли работу, забрали из банков последние сбережения и потому открытие дистанционных онлайн-счетов и приобретение других банковских услуг еще нескоро достигнет докризисного уровня (февраль 2020 г.).

ВЫВОДЫ

Анализ опыта стран ЕС показал, что в настоящее время спрос на наличные деньги со стороны населения по различным причинам сохраняется. Полностью от наличных средств не отказываются даже скандинавские страны, где доля наличных денег небольшая. Это связано с существующими недостатками безналичных расчетов для определенных групп населения и отсутствием технических решений для обеспечения устойчивости системы платежей в случае сбоев. Это указывает на то, что на современном этапе осуществление перехода к полностью безналичному обществу технически невозможно даже в наиболее развитых странах ЕС. Ситуация с COVID-19 подчеркнула как положительные моменты от введения безналичных расчетов, так и отрицательные. В Российской Федерации развитие безналичных расчетов происходило быстрыми темпами, хотя спрос на наличные деньги во многом зависит от стабильности экономики. Например, в период объявления самоизоляции вырос спрос на наличные деньги. Кроме того, экономический кризис 2020 г., вызванный COVID-19, лишил многих людей сбережений и работы, что, по нашему мнению, может вызвать замедление развития безналичных расчетов в ближайшем будущем.

Список источников

- Королева А. Российские банки переходят на «облегченные» форматы обслуживания / Эксперт Онлайн, 2019. URL: <https://expert.ru/2019/03/18/banki/>.
- Рейтинг «безналичных» городов и регионов / Сбербанк, 2019. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/rb.pdf>.
- Сколько россиян имеют банковские карты? / НАФИ, 2017. URL: <https://nafi.ru/analytics/skolko-rossiyan-imeyut-bankovskie-karty/>.
- Снятие наличных в магазинах распространяют на все российские регионы // Новые известия, 2019. URL: <https://newizv.ru/news/society/16-07-2019/snyatie-nalichnyh-v-magazinah-rasprostranyat-na-vse-rossiyskie-regiony>.
- Эксперты назвали причины высокого спроса россиян на наличность в марте / РИА Новости, 2020. URL: <https://news.mail.ru/economics/41460759/?frommail=1>.
- Achord S., Chan J., Collier I. et al. A Cashless Society Benefits, Risks and Issues (Interim Paper) / Institute and Faculty of Actuaries, 2017. URL: <https://www.actuaries.org.uk/system/files/field/document/A%20Cashless%20Society-%20Benefits%2C%20Risks%20and%20Issues%20%28Interim%20Paper%29%20-%20disclaimer.pdf>.
- Cash Versus Cashless: Consumers need a right to use cash / The European Consumer Organisation, 2019. URL: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.
- Clarke D. The Future of Cash: Protecting access to payments in the digital age / Positive Money, 2018. URL: <http://positivemoney.org/wp-content/uploads/2018/03/Positive-Money-Future-of-Cash.pdf>.
- De Groen W. P., Kilhoffer Z., Musmeci R. The Future of EU ATM Markets. Impacts of digitalisation and pricing policies on business models / CEPS, 2018. URL: https://www.ceps.eu/system/files/20181005_FutureofATM_0.pdf.
- Demirgüç-Kunt A., Klapper L., Singer D. et al. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. Washington, DC: World Bank, 2018. URL: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1259-0>.
- Fabris N. Cashless Society – The Future of Money or a Utopia? // Journal of Central Banking Theory and Practice. 2019. Vol. 8. Iss. 1. P. 53–66. URL: <https://doi.org/10.2478/jcbtp-2019-0003>.
- Goczek Ł., Witkowski B. Determinants of non-cash payments / NBP Working Paper No. 196. Narodowy Bank Polski, 2015. URL: https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/196_en.pdf.
- Morrison C. Tesco Bank Fined £16.4m over Cyber Attack // Independent, 2018. URL: <https://www.independent.co.uk/news/business/news/tesco-bank-cyber-attack-fines-fca-a8562756.html>.
- Shukla S., Bhakta P. 3.2 Million Debit Cards Compromised; SBI, HDFC Bank, ICICI, YES Bank and Axis worst hit // The Economic Times. E-Paper, 2016. URL: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/banking/finance/banking/3-2-million-debit-cards-compromised-sbi-hdfc-bank-icici-yes-bank-and-axis-worst-hit/articleshow/54945561.cms>.
- Saigal K. Cashless after Covid-19? // Euromoney, 2020. URL: <https://www.euromoney.com/article/b110fc800bd85v/cashless-after-covid-19>.
- Schneider F. Restricting or Abolishing Cash: An Effective Instrument for Fighting the Shadow Economy, Crime and Terrorism? / International Cash Conference 2017 – War on Cash: Is there a Future for Cash? 25–27 April 2017, Island of Mainau, Germany, Deutsche Bundesbank. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162914/1/Schneider.pdf>.
- Treanor J. Tesco Bank Cyber-Thieves Stole £2.5m from 9,000 People // The Guardian, 2016. URL: <https://www.theguardian.com/business/2016/nov/08/tesco-bank-cyber-thieves-25m>.
- The Opportunities of Digitizing Payments / World Bank, 2014. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/188451468336589650/pdf/903050WP0REPLACEMENT0Box385358B00PUBLIC0.pdf>.
- Winther M. W. The road to a cashless society – Developments in Norway / Simonsen Vogt Wiig, 2017. URL: <https://gammel.svv.no/en/news/news/2017/november/the-road-to-a-cashless-society-developments-in-norway/>.

Поступила в редакцию 2 сентября 2020 г.
Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

- Achord S., Chan J., Collier I. et al. (2017). A Cashless Society Benefits, Risks and Issues (Interim Paper). Institute and Faculty of Actuaries. Available at: <https://www.actuaries.org.uk/system/files/field/document/A%20Cashless%20Society-%20Benefits%2C%20Risks%20and%20Issues%20%28Interim%20Paper%29%20-%20disclaimer.pdf>.
- Clarke D. (2018). The Future of Cash: Protecting access to payments in the digital age. Positive Money. Available at: <http://positivemoney.org/wp-content/uploads/2018/03/Positive-Money-Future-of-Cash.pdf>.
- De Groen W.P., Kilhoffer Z., Musmeci R. (2018). The Future of EU ATM Markets Impacts of digitalisation and pricing policies on business models. The Centre for European Policy Studies. Available at: https://www.ceps.eu/system/files/20181005_FutureofATM_0.pdf.

Demirgüç-Kunt A., Klapper L., Singer D. et al. (2018). The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. Washington, DC: World Bank, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1259-0>.

Fabris N. (2019). Cashless Society — The Future of Money or a Utopia? *Journal of Central Banking Theory and Practice.*, vol. 8, iss. 1, pp. 53–66. Available at: <https://doi.org/10.2478/jcbtp-2019-0003>.

Goczek Ł., Witkowski B. (2015). Determinants of non-cash payments. NBP Working Paper No. 196, Narodowy Bank Polski. Available at: https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/196_en.pdf.

Koroleva A. (2019). Russian Banks are Switching to the Lightweight Service Formats. Expert Online (In Russ.). Available at: <https://expert.ru/2019/03/18/banki/>.

Morrison C. (2018). Tesco Bank fined £16.4m over cyber attack. *Independent*. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/business/news/tesco-bank-cyber-attack-fines-fca-a8562756.html>.

NAFI (2017). How Many Russians Have Payment Cards? (In Russ.) Available at: <https://nafi.ru/analytics/skolko-rossiyan-imeyut-bankovskie-karty/>.

New Izvestiya (2019). Cash Withdrawals in Stores are to be Expanded to all Russian Regions (In Russ.). Available at: <https://newizv.ru/news/society/16-07-2019/snyatie-nalichnyh-v-magazinah-rasprostranyat-na-vse-rossiyskie-regiony>.

RIA News (2020). Experts Named the Reasons for the High Demand of Russians for Cash in March (In Russ.). Available at: <https://news.mail.ru/economics/41460759/?frommail=1>.

Shukla S., Bhakta P. (2016). 3.2 Million Debit Cards Compromised; SBI, HDFC Bank, ICICI, YES Bank and Axis worst hit. *The Economic Times*, E-Paper. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/banking/finance/banking/3-2-million-debit-cards-compromised-sbi-hdfc-bank-icici-yes-bank-and-axis-worst-hit/articleshow/54945561.cms>.

Saigal K. (2020). Cashless after Covid-19? *Euromoney*. Available at: <https://www.euromoney.com/article/b110fc800bd85v/cashless-after-covid-19>.

Sberbank (2019). Rating of “Cashless” Cities and Regions (In Russ.). Available at: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/rb.pdf>.

Schneider F. (2017). Restricting or Abolishing Cash: An Effective Instrument for Fighting the Shadow Economy, Crime and Terrorism? International Cash Conference 2017 — War on Cash: Is there a Future for Cash? 25–27 April, Island of Mainau, Germany, Deutsche Bundesbank. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162914/1/Schneider.pdf>.

The European Consumer Organisation (2019). Cash Versus Cashless: Consumers need a right to use cash. Available at: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.

Treanor J. (2016). Tesco Bank cyber-thieves stole £2.5m from 9,000 people. *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2016/nov/08/tesco-bank-cyber-thieves-25m>.

World Bank (2014). The Opportunities of Digitizing Payments. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/188451468336589650/pdf/903050WP0REPLACEMENT0Box385358B00PUBLIC0.pdf>.

Winther M.W. (2017). The road to a cashless society — Developments in Norway. Simonsen Vogt Wiig. Available at: <https://gammel.svw.no/en/news/news/2017/november/the-road-to-a-cashless-society-developments-in-norway/>.

Received 02.09.2020

Accepted for publication 23.10.2020



Подходы к регулированию рынка электронных денег на пространстве ЕАЭС: сравнительный анализ

Виктор Леонидович Достов, к. ф.-м. н., председатель совета Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов, директор по исследованиям и разработкам, г. Москва; главный научный сотрудник Центра компетенций НТИ «Технологии распределенных реестров СПбГУ», г. Санкт-Петербург
E-mail: dostov@npaed.ru, ORCID 0000-0003-4518-2883

Павел Михайлович Шуст, к. пол. н. исполнительный директор Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов, г. Москва; главный специалист Центра компетенций НТИ «Технологии распределенных реестров СПбГУ», г. Санкт-Петербург
E-mail: shoust@npaed.ru, ORCID 0000-0002-2276-7523

Глеб Валерьевич Алексеев, юрисконсульт Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов, г. Москва
E-mail: alekseev@npaed.ru, ORCID 0000-0002-5399-9642

Светлана Витальевна Криворучко, д. э. н., проф. Департамента банковского дела и финансовых рынков Финансового университета при Правительстве РФ
E-mail: krivoruchko.sv@gmail.com, ORCID 000-0002-6618-3095

Аннотация

Целью настоящего исследования является выявление значимых (общих и частных) элементов правового регулирования электронных денег в Российской Федерации, Киргизии, Казахстане, Беларуси и Армении.

Для достижения этой цели авторами были решены следующие задачи. Во-первых, разработана методологическая основа для проведения сравнительного анализа систем правового регулирования, в частности, определены такие их характеристики, как юридически закрепленный статус эмитента электронных денег (в том числе различие в пруденциальных требованиях к кредитным организациям, наличие дифференцированного подхода к идентификации клиентов систем электронных денег, режим использования электронных кошельков, применение юридического разделения функций эмиссии электронных денег и осуществления переводов электронных денег). Во-вторых, указанные характеристики последовательно проанализированы в разрезе каждой из стран с учетом действующих в этих юрисдикциях нормативно-правовых актов. В-третьих, на основе проведенного анализа сделаны синтетические выводы относительно ключевых тенденций в странах ЕАЭС и их связи с основными характеристиками электронных денег как финансового сервиса.

В большинстве рассмотренных стран сохраняется обязательность банковской лицензии для эмитентов электронных денег, что отвечает интересам финансовой стабильности. При этом наблюдается разный подход к дифференциации функционала в системах электронных денег — в некоторых странах выделяется категория «операторов», которые не осуществляют эмиссию, но оказывают услуги по переводу денежных средств. Оценка реального эффекта такого разделения на развитие финансового рынка требует дополнительного изучения. Практически во всех рассмотренных странах используются механизмы удаленной (упрощенной) идентификации, что подтверждает акцент на институте электронных денег как «упрощенном» продукте, направленном на обеспечение доступности финансовых услуг. Во всех странах (кроме Беларуси и Киргизии) сохраняются неперсонифицированные электронные кошельки.

По результатам исследования можно сделать вывод о сохранении статуса электронных денег как специфического института, направленного на обеспечение доступности финансовых услуг

и удовлетворение спроса на мгновенные безналичные платежи. Наблюдается также очевидная конвергенция в регулятивных подходах на данном рынке.

Ключевые слова: регулирование электронных денег, ЕАЭС, виды идентификации, эмитенты электронных денег, платежные агенты, операторы электронных денег, институты электронных денег, электронные кошельки, prepaid карты

JEL: G21, G23, G28

Благодарности: статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

Для цитирования: Достов В. Л., Шуст П. М., Алексеев Г. В., Криворучко С. В. Подходы к регулированию рынка электронных денег на пространстве ЕАЭС: сравнительный анализ // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 43–58. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-43-58.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-43-58

Approaches to Regulating E-Money Market in the Eurasian Economic Community: Comparative Analysis

Victor L. Dostov^{1,2}

E-mail: dostov@npaed.ru, ORCID 0000-0003-4518-2883

Pavel M. Shoust^{1,2}

E-mail: shoust@npaed.ru, ORCID 0000-0002-2276-7523

Gleb V. Alekseev¹

E-mail: alekseev@npaed.ru, ORCID 0000-0002-5399-9642

Svetlana V. Krivoruchko³

E-mail: krivoruchko.sv@gmail.com, ORCID 000-0002-6618-3095

¹ Russian Electronic Money and Remittance Association (REMA), Moscow 107078, Russian Federation

² Distributed Ledger Technologies Center of SPbU (NTI competence center), Saint Petersburg 199034, Russian Federation

³ Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The goal of this paper is to identify relevant (general and particular) elements of electronic money regulation in Russia, Kyrgyzstan, Kazakhstan, Belarus and Armenia.

For the purposes of comparative analysis, the paper first introduces the methodology by outlining such factors as the legal status of electronic money issuers (including prudential requirements), differentiation of customer due diligence requirements in e-money systems, e-wallet usage rules, and division between the issuing and e-money transfer functionalities. Second, these factors are analyzed for each country, based on current regulatory acts. Finally, synthetic conclusions regarding major regional trends for regulation of e-money as a financial service are made.

In most countries, e-money issuers are subject to licensing for the purposes of financial stability. Yet, approaches to differentiating functions of e-money actors vary across countries: in some of them, regulation recognizes “e-money operators” which transfer e-money but do not issue it. However, actual effects of this differentiation merits additional research. Almost all countries have implemented remote (simplified) identification which underlines the role of e-money as a “simplified” product aimed at financial inclusion. All countries except the Republic of Belarus and the Kyrgyz Republic still recognize non-personified electronic wallets.

The research confirms that electronic money is still a specific instrument aimed at supporting financial inclusion and satisfying demand for instant cashless payments. More research is required to assess the actual effects of different regulatory approaches on the development of the e-money market.

Keywords: regulation of e-money, Eurasian Economic Community, types of identification, e-money issuers, agents for providing services in the e-money system, e-money operators, e-money institutions, e-wallets, prepaid cards.

JEL: G21, G23, G28

Acknowledgements: *The paper has been prepared based on state-funded research carried out within a government task by the Financial University*

For citation: *Dostov V.L., Shoust P.M., Alekseev G.V., Krivoruchko S.V. Approaches to Regulating E-Money Market in the Eurasian Economic Community: Comparative Analysis. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 43–58 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-43-58.*

ВВЕДЕНИЕ

Электронные деньги (также иногда обозначаемые как электронные денежные средства) представляют собой фактически предоплаченный платежный продукт, позиционируемый как платежный сервис ограниченного функционала. Как правило, электронные деньги (ЭД) выполняют несколько функций:

- являются стартовым финансовым продуктом для тех, кто ранее не имел доступа к финансовым услугам;
- используются для повышения доступности финансовых услуг за счет более низкого порога входа (то есть пониженных требований к идентификации клиентов);
- используются в качестве инфраструктуры для иных инновационных проектов, например выпуска предоплаченных карт, транспортных карт, онлайн-кредитования.

При этом электронные деньги являются относительно новым явлением для финансового рынка, а значит, их регулирование по-прежнему находится в процессе становления. Например, отсутствует даже единый подход к определению электронных денег [Нехайчук Д. В. и др., 2019]. Целью настоящего исследования является проведение сравнительного анализа регулирования института электронных денег на территории ЕАЭС — в Российской Федерации, Киргизской Республике, Республике Казахстан, Республике Беларусь, Республике Армения.

Для достижения этой цели решаются следующие задачи. Во-первых, разработана методологическая основа для проведения сравнительного анализа, выделены ключевые характеристики регулятивных подходов для сравнения. Во-вторых, для каждой страны на основе методологического подхода проведен сравнительный анализ. Наконец, выделены общие и частные подходы к регулированию электронных денег, сформулированы синтетические выводы и направления дальнейшего исследования.

В научной литературе вопрос электронных денег как финансового инструмента рассмотрен довольно широко. Изначально фокус исследований концентрировался на технологических аспектах работы систем электронных денег [Cohen B. J., 2001], электронные деньги также рассматривались как альтернатива фиатным деньгам [Helleiner E., 1998] или наличным деньгам в целом [Wulandari D. et al., 2016]. Изучались также и аспекты регулирования электронных денег. Так, С. Сингх рассматривает возможность разработки законодательства исходя из паттернов использования электронных кошельков [Singh S., 1999], поведенческие аспекты рассмотрены и в ряде иных работ [Ayudya A. S., Wibowo A., 2018]. Изучаются также примеры развития систем электронных денег в некоторых регионах, например в Канаде [Fung B. et al., 2014], Буркина-Фасо [Lasme M., Makoto K., 2020], Европейском союзе [Halpin R., Moore R., 2009]. Некоторые аспекты обеспечения безопасности электронных денег, которые, безусловно, оказывают влияние на регулирование, рассмотрены в работе Дж. Мерлонги [Merlonghi G., 2010] и иных авторов [Vozniuk A. A. et al., 2020]. Изучены также вопросы дифференцированного регулирования в отношении операторов электронных денег [Athanassiou P., Mas-Guix N., 2008]. Наконец, очень широко рассмотрена проблематика оказания финансовых услуг на пространстве ЕАЭС: в контексте управления рисками [Хачатурян М. В., 2016], перехода к цифровой экономике [Афанасьева М. А., 2020, с. 80], интеграции банковской

системы [Коваленко С. Б., Шернин П. Г., 2018]; также рассмотрены перспективы создания единой платежной системы ЕАЭС. Тем временем практически неизученным остается вопрос сходств и различий правового регулирования систем электронных денег в ЕАЭС; настоящее исследование имеет своей целью заполнение этого пробела.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

С учетом международного опыта регулирования электронных денег и существенных особенностей этого финансового инструмента авторами выделены следующие ключевые характеристики для проведения сравнительного анализа.

Определение электронных денег. Терминология играет фундаментальную роль в определении правового статуса и правовой определенности. Следует выяснить, существует ли на пространстве ЕАЭС какой-либо консенсус относительно терминологического аппарата, который мог бы быть предпосылкой для конвергенции регулятивных подходов.

Круг организаций, которые имеют право осуществлять эмиссию (выпуск) электронных денег и перевод электронных денег, в том числе требования к их пруденциальному регулированию. Одно из потенциальных преимуществ электронных денег — это повышение конкуренции на рынке за счет расширения круга субъектов, которые могут оказывать подобного рода услуги. Сравнительный анализ должен показать, в какой степени это преимущество реализовано на рассматриваемых рынках. При этом следует учитывать, что системы электронных денег могут быть построены на разных принципах. В некоторых случаях главным актором является оператор системы, он является и эмитентом, и основным координатором отношений между участниками. В других — эмитент играет техническую роль, в то время как договорные отношения со всеми сторонами устанавливает оператор системы.

Наличие дифференцированного подхода к идентификации клиентов — физических и юридических лиц. Требование проходить идентификацию (особенно в личном присутствии) может быть барьером для потребителей (например, из-за отсутствия идентификационных документов или отсутствия физического доступа к банковским отделениям). Поэтому дифференцированный (упрощенный) подход к идентификации клиентов может поддерживать статус электронных денег как инструмента, направленного на повышение финансовой доступности.

Режим использования электронных кошельков, предоставленных клиентам — физическим и юридическим лицам. Режим использования напрямую определяется исходя из двух критериев: вида процедуры идентификации и требований к ней, а также функционала электронного кошелька как платежного инструмента.

Наличие юридически закрепленного требования к интероперабельности. Технически электронные кошельки могут быть менее функциональной заменой банковского счета. Но в силу фокусирования на платежной функциональности системы электронных денег в долгосрочной перспективе могут требовать обеспечения интероперабельности в целях большей степени интегрированности в финансовый сектор.

Возможность привлечения агентов и иных сторон для оказания услуг в рамках систем электронных денег. Охват и функциональность системы может расширяться за счет привлечения агентов (третьих сторон), которые взаимодействуют с клиентами очно, что особенно актуально для экономик с большим оборотом наличных средств.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ

Далее проведем сравнительный последовательный анализ перечисленных выше ключевых характеристик электронных денег в разрезе выбранных для исследования юрисдикций.

Понятие «электронные деньги»

В целом сравнительный анализ позволяет выявить два фундаментальных подхода к определению электронных денег. Первый рассматривает электронные деньги как фактические права, аванс, предварительно внесенный клиентом и учитывающийся финансовой организацией. Так, например, в России понятие «электронные денежные средства»¹ содержит не столько само описание денежных средств, их правовой природы, сколько порядок их предоставления одним лицом другому. С этой точки зрения электронные деньги не являются самостоятельной сущностью, переводы должны рассматриваться как переводы без открытия счета. Второй подход позиционирует электронные деньги как самостоятельную сущность, единицу стоимости. Например, в Киргизии электронные деньги² определяются как денежная стоимость, которая принимается в виде средства платежа за товары и услуги. В Беларуси — как единицы стоимости, хранящиеся в электронном виде и принимаемые в качестве средства платежа при осуществлении расчетов с эмитентом и иными лицами, а также выражающие сумму обязательства эмитента по возврату денежных средств держателю электронных денег³. В Армении⁴ и Казахстане⁵ наблюдается аналогичный белорусскому подход к понятию электронных денег, который позволяет характеризовать их как средство платежа.

Таким образом, целесообразно выделять две модели. Первая рассматривает электронные деньги как способ расчета, сервис. Вторая исходит из того, что электронные деньги — самостоятельная сущность.

Примечательно при этом, что фактическая суть электронных денег во всех юрисдикциях одинакова. То есть электронные деньги — это фактически денежные средства, предоставленные в пользу клиентов и учитываемые без открытия банковского счета (каждому клиенту отдельный счет не открывается); электронный кошелек — это предоплаченный продукт.

Круг эмитентов электронных денег

Эмиссия электронных денег во всех странах ЕАЭС является предметом банковской деятельности, а значит, требует получения соответствующей лицензии. Некоторая вариативность в конкретных субъектах обусловлена различиями в лицензионных подходах. По умолчанию правом эмиссии обладают «традиционные» банки. При наличии дифференцированного лицензионного подхода — также и «легкие» банки (например, небанковские кредитные организации и их аналоги). Но в любом случае сохраняется «банкоцентричный» подход к эмиссии электронных денег.

Из единого подхода к определению круга потенциальных эмитентов электронных денег проистекает и установление к ним нормативов и требований. Во всех странах финансовые регуляторы устанавливают схожие минимальные показатели (нормативы): ликвидности, достаточности и размера уставного капитала. При этом в Казахстане постановления Национального банка РК не содержат каких-либо специальных требований к нормативам и размерам уставного капитала. Тем временем Национальный банк Беларуси устанавливает еще нормативы ограничения концентрации риска и нормативы

¹ П. 18 ст. 3 Федерального закона «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ.

² Ст. 2 Закона Киргизской Республики от 21 января 2015 г. № 21 «О платежной системе Киргизской Республики»; п. 6 гл. 2 Положения «Об электронных деньгах в Киргизской Республике» от 30 марта 2016 г.

³ См. Глоссарий терминов, используемых при информировании физических лиц об условиях осуществления операций с электронными деньгами.

⁴ Ст. 3 Закона Республики Армения от 24.11.2004 «О платежно-расчетных системах и платежно-расчетных организациях».

⁵ Ст. 1 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2016 г. № 11-VI «О платежах и платежных системах».

ограничения валютного риска (ст. 115 и 116 Банковского кодекса Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-3).

Примечательно, что хотя подходы к эмиссии на пространстве ЕАЭС достаточно унифицированы, круг организаций, которые могут осуществлять переводы, отличается. Во всех странах эмитенты по умолчанию имеют право и осуществлять переводы ЭД. Но при этом в Армении и Казахстане оператор системы электронных денег может отличаться от эмитента, что напоминает подход, который ранее использовался в африканских странах (где техническим эмитентом выступает банк, но при этом за взаимодействие с потребителями отвечал, как правило, оператор сотовой связи). Теоретически разделение эмитента и оператора должно способствовать повышению конкуренции на рынке за счет выхода новых игроков: то, в какой степени это реализовалось на практике, однако, требует дополнительного изучения.

Дифференцированный подход к идентификации

В большинстве рассматриваемых стран введен тот или иной уровень дифференциации в процедуре идентификации клиентов. В Российской Федерации порядок проведения идентификации предусмотрен Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» № 115-ФЗ. В зависимости от порядка проведения она подразделяется на: 1) идентификацию, 2) упрощенную идентификацию и 3) осуществление переводов без идентификации (ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ). Эта дифференциация, соответственно, транслируется и в типы электронных средств платежа (ЭСП): неперсонифицированные, упрощенно неперсонифицированные, персонифицированные и корпоративные (ст. 10 ФЗ № 161-ФЗ).

В Киргизской Республике законодательством предусмотрено два вида электронных кошельков: идентифицированные и неидентифицированные. Относительно предоплаченных карт стоит отметить, что согласно п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона КР от 6 августа 2018 г. № 87 «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» запрещено использование незаконных и неидентифицированных (анонимных) предоплаченных карт для совершения любой операции (сделки), если иные требования не установлены актами Национального банка.

Как и в Киргизии, в Беларуси запрещено предоставление неидентифицированных кошельков, но при этом дифференциация методов идентификации сложнее. В ст. 8 Закона РБ «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» № 165-З от 30.06.2014 выделяется четыре вида идентификации: 1) идентификация клиента — физического лица без открытия банковского счета; 2) идентификация клиента — организации с открытием банковского счета; 3) идентификация клиента — индивидуального предпринимателя с открытием банковского счета; 4) идентификация без личного присутствия любого клиента. При этом предоставление электронных кошельков без идентификации не разрешено.

Республика Армения закрепила правила идентификации лиц на уровне Положения № 16.02 «Порядок и условия выпуска и обслуживания (оборота) электронных денег, требования, предъявляемые к проведению операций, осуществляемых электронными деньгами» (далее — Положение 16.02).

В соответствии с п. 19, 22, 24 Закона Республики Армения «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» от 26.05.2008 можно выделить четыре типа электронных кошельков в зависимости от прохождения ими идентификации: 1) надлежаще идентифицированные (простая); 2) усовершенствованно идентифицированные (комплексная), т. е. простая плюс упрощенная; 3) упрощенно идентифицированные;

4) неидентифицированные. Согласно п. 22 Положения 16.02 идентификация пользователя не обязательна для единовременно используемых непополняемых электронных кошельков, при этом сфера использования данных электронных денег ограничена определенными типами операций.

В законодательстве Республики Казахстан правила идентификации и ее дифференциация зависят напрямую от месячных расчетных показателей (МРП), то есть от суммы остатка электронных денег. При этом в Законе Республики Казахстан от 28 августа 2009 г. № 191-IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» говорится, что типы идентификации делятся в зависимости от вида деятельности лица: 1) идентификация обязательна свыше 100 месячных расчетных показателей⁶; 2) идентификация необязательна до 100 месячных расчетных показателей; 3) идентификация юридических лиц и ИП (при открытии банковского счета). Обязательная идентификация установлена для физических лиц лишь в том случае, когда приобретение ими электронных денег превышает стократный размер МРП (п. 5 ст. 42 Закона РК «О платежах и платежных системах»).

Во всех государствах ЕАЭС, кроме Беларуси и Киргизии, сохраняются неперсонифицированные (неидентифицированные) инструменты. Используются методы упрощенной идентификации (в том числе в удаленном режиме). Необходимо отметить, что в качестве продуктов и услуг пониженного риска в целях проведения упрощенной идентификации, как правило, фигурируют именно электронные кошельки.

Так, в Российской Федерации предусмотрена возможность предоставления электронных кошельков после прохождения упрощенной идентификации без личного присутствия: в таком случае клиенты — физические лица имеют возможность совершать переводы в пользу иных физических лиц, получать денежные средства от физических лиц, совершать платежи в пользу иностранных магазинов. Также увеличиваются лимиты на совершение перевода (примерно в 1,5 раза). После проведения полной идентификации функциональность электронных кошельков расширяется в основном за счет повышения лимитов на операции. При этом в России сохраняются и неперсонифицированные электронные средства платежа, которые предоставляются без идентификации клиента. Их функционал существенно ограничен в силу необходимости снижения рисков (запрещены переводы за рубеж, отправка денежных средств иным физическим лицам и получение денежных средств от физических лиц).

Аналогичная ситуация наблюдается и в иных странах ЕАЭС. В странах, где упрощенная идентификация отсутствует, сохраняется дихотомия идентифицированных и неидентифицированных инструментов (например, в Республике Беларусь — ст. 8 Закона РБ «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем» № 165-З от 30.06.2014). В странах с упрощенными методами идентификации появляется третий, «промежуточный», тип электронного кошелька. При этом во всех странах существует режим «усиленной», или «углубленной», надлежащей проверки клиента. В отличие от упрощенных мер усиленные меры по идентификации не связаны с электронными кошельками и относятся ко всему спектру финансовых продуктов: как правило, в случаях обслуживания клиентов повышенного риска, наличия подозрения в легализации доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма.

Особняком стоит пример Беларуси, где отсутствует институт неидентифицированных электронных кошельков. Решение о запрете этого инструмента принято 28 декабря 2014 г. декретом № 6 в пакете иных мер, направленных на минимизацию рисков распространения наркотических средств. Стоит отметить, что, как следует из статистики

⁶ МРП — аналог российского МРОТ или прожиточного минимума. Устанавливается на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете.

Национального банка Республики Беларусь, это крайне негативно сказалось на рынке электронных денег (с 1 января 2014 г. до 1 января 2015 г. — 2 858 611 электронных кошельков; с 1 января 2015 г. до 1 января 2016 г. — 167 123 эл. кошельков)⁷. Дальше их количество только уменьшалось по сравнению с 2015 г.

Таким образом, можно сделать два существенных вывода. Во-первых, появление регулирования систем электронных денег стимулирует и введение новых методов упрощенной (в том числе удаленной) идентификации. Во-вторых, системы электронных денег как инструменты пониженного риска и продукты, направленные на повышение доступности финансовых услуг, в значительной степени зависят от возможности предоставления без идентификации клиента.

Введение ограничений на лимит остатка электронных денег (баланса электронного кошелька) отражает подходы к дифференциации уровней идентификации клиента. Во-первых, ограничения на лимит остатка, по всей вероятности, направлены именно на снижение рисков ОД/ФТ. Во-вторых, лимиты остатка денежных средств минимизируют риски использования электронных кошельков как способа сбережений. В связи с этим логично, что в Беларуси лимиты не установлены — все держатели электронных денег должны пройти полную идентификацию.

Типы электронных кошельков и режимы использования

Типологизация электронных кошельков в странах ЕАЭС строится исходя из нескольких факторов. Первый — уровень идентификации клиентов (например, неперсонифицированные, упрощенно неперсонифицированные, персонифицированные и корпоративные, как в России и Киргизии). Второй — технологический, то есть законодательство устанавливает разные режимы использования для кошельков в зависимости от формы их реализации (например, в форме карты или на базе компьютерной системы — Киргизия, Россия). В Казахстане также используется разделение между одноэмитентными и многоэмитентными инструментами. Третий — функциональный. Например, в Армении выделяют пополняемые и одновременно используемые непополняемые инструменты. В Беларуси дополнительно выделяются системы, которыми управляют банки-резиденты и банки-нерезиденты. В дополнение к приведенной классификации используется также разделение на электронные кошельки физических и юридических лиц.

Таблица 1

Режимы использования электронных кошельков для физических лиц в странах ЕАЭС / Modes of using personal e-wallets in the countries of the Eurasian economic Community

	Неидентифицированные неперсонифицированные ЭСП	Упрощенно идентифицированные неперсонифицированные ЭСП	Персонифицированные ЭСП
Армения	Идентификация пользователя не обязательна для одновременно используемых непополняемых электронных денег, если сфера использования данных электронных денег ограничена некоторыми операциями (п. 22 Положения 16.02. Решение Совета ЦБ РА от 13.01.2015 № 2-Н)	Не допускается при наличии критериев высокого риска отмыывания денег или финансирования терроризма, а также в случае подозрительной сделки или предпринимательских отношений	Идентификация посредством выпущенных коммерческими банками платежных карт, за исключением платежных карт, выпущенных коммерческими банками стран, имеющих высокий риск в списке, опубликованном FATF (п. 21 Положения 16.02)

⁷ Развитие в Республике Беларусь рынка электронных денег / Национальный банк Республики Беларусь, 2000–2020. URL: <https://www.nbrb.by/payment/e-money> (дата обращения: 13.08.2020).

	Неидентифицированные неперсонифицированные ЭСП	Упрощенно идентифицированные неперсонифицированные ЭСП	Персонифицированные ЭСП
Киргизия	Электронный кошелек, открываемый физическим лицом удаленно/ дистанционно с помощью электронных устройств (мобильные телефоны, смартфоны и другие устройства) на основании публичной оферты и в соответствии с требованиями эмитента, используемый на территории Киргизской Республики в рамках ограничений, установленных в п. 31 Положения «Об электронных деньгах в Киргизской Республике» от 30 марта 2016 г. Запрещено использование неидентифицированных электронных кошельков (п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона Киргизской Республики от 6 августа 2018 г. № 87 «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов»)	—	Электронный кошелек, держатель которого прошел процесс идентификации и верификации в соответствии с законодательством Киргизской Республики (п. 33 пар. 3 гл. 3 Положения)
Беларусь	—	Идентификация без личного присутствия любого клиента (ст. 8 Закона Республики Беларусь от 30 июня 2014 г. № 165-З «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения»)	Действуют правила идентификации для банков-резидентов и нерезидентов. Идентификация физического лица без открытия банковского счета. Приобретение физическим лицом электронных денег, эмитированных нерезидентом, для пополнения электронного кошелька, идентификация владельца которого не проводилась банком-агентом, агентом по идентификации в порядке ч. 2 п. 11 Правил осуществления операций с электронными деньгами, утвержденных постановлением правления Национального банка Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 201, осуществляется посредством банковского перевода в пользу нерезидента со счета физического лица в банке
Россия	Использование ЭСП осуществляется клиентом при условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 15 тыс. руб., а общая сумма переводимых электронных денежных средств не превышает 40 тыс. руб. (ч. 4 и ч. 5 ст. 10 Федерального закона «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ).	Перевод ЭДС может осуществляться в пользу юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 60 тыс. руб., а общая сумма переводимых электронных денежных средств с использованием неперсонифицированного ЭСП не превышает 200 тыс. руб. в течение календарного месяца (5.1 ст. 10 Федерального закона № 161-ФЗ)	При условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 600 тыс. руб. либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 600 тыс. руб. по официальному курсу Банка России (ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 161-ФЗ)

	Неидентифицированные неперсонифицированные ЭСП	Упрощенно идентифицированные неперсонифицированные ЭСП	Персонифицированные ЭСП
Казахстан	Идентификация необязательна до 100 месячных расчетных показателей МРП. Режимы использования электронных средств платежа не содержатся в законодательстве РК	—	Идентификация обязательна свыше 100 месячных расчетных показателей МРП — п. 5 ст. 42 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2016 г. № 11-VI «О платежах и платежных системах»

Примечание: МРП — аналог российского МРОТ или прожиточного минимума / Note: MCI is an analogue of the Russian minimum wage or living wage.

Источник: составлено авторами на основе нормативных документов стран ЕАЭС / Source: compiled by the authors based on the regulatory documents of the EAEU countries.

Преимущественно режим использования электронных кошельков юридических лиц ограничен. Корпоративные электронные средства платежа в основном разрешено использовать только для сбора денежных средств от потребителей и последующего перевода их на банковский счет. Таким образом, электронные кошельки пока нельзя назвать полноценным «расчетным» счетом для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом упрощенный режим идентификации для корпоративных клиентов, как правило, не предусматривается (см. табл. 2).

Таблица 2

Режимы использования корпоративных электронных кошельков в странах ЕАЭС / Modes of using corporate e-wallets in the countries of the Eurasian economic Community

	Армения	Казахстан	Беларусь	Киргизия
Обязательная идентификация	Усовершенствованная идентификация (комплексная): обычная плюс упрощенная для юридического лица и индивидуального предпринимателя	Идентификация юридических лиц и ИП (при открытии банковского счета). Для юрлиц и ИП не установлено специальных требований по идентификации (п. 5 ст. 42 Закона РК № 11 «О платежах и платежных системах»)	1) идентификация клиента-организации с открытием банковского счета; 2) идентификация клиента — индивидуального предпринимателя с открытием банковского счета (ч. 2 п. 11 Правил осуществления операций с электронными деньгами)	Юридические лица и индивидуальные предприниматели должны проходить полную процедуру идентификации и верификации в соответствии с законодательством Киргизской Республики (п. 35 пар. 3 гл. 3 Положения «Об электронных деньгах в Киргизской Республике»)
Эмиссию эл. денег осуществляет резидент/нерезидент	Банк-резидент путем перечисления ЭД банку-эмитенту, агенту	Банк-резидент путем перечисления ЭД банку-эмитенту, агенту	Процедура прохождения идентификации зависит от банка-резидента или банка-нерезидента: 1) банк-резидент путем перечисления денежных средств банку-эмитенту, агенту; 2) банк-нерезидент путем перечисления банку-агенту	Банк-резидент путем перечисления ЭД банку-эмитенту, агенту
Критерий способа прохождения идентификации	Тип эл. кошелька и статус клиента	Сумма — 100-кратный размер месячных расчетных показателей	Статус лица, тип эл. кошелька, резидентство банка	Тип эл. кошелька и статус клиента

Источник: составлено авторами на основе нормативных документов стран ЕАЭС / Source: compiled by the authors based on the regulatory documents of the EAEU countries.

Интерес представляет также дифференциация электронных кошельков по способу технологической реализации. Хотя принцип технологической нейтральности является для

регулирования существенным и в целом все страны ЕАЭС его придерживаются, в секторе электронных денег некоторые примеры технологической дифференциации сохраняются. Так, в частности, в Российской Федерации для случаев использования prepaid карты (которая фактически является электронным кошельком, но в форме платежной карты) предусмотрены особые правила — в отличие от «виртуальных» электронных кошельков после проведения упрощенной идентификации допускается получение с ее помощью наличных.

В Киргизии действуют одинаковые правила относительно идентификации лиц, использующих prepaid карты или виртуальные prepaid карты, согласно п. 8 Положения «Об электронных деньгах в Киргизской Республике» от 30 марта 2016 г. В законодательстве Киргизии не предусмотрено прохождение упрощенной идентификации, однако при этом в Положении «Об электронных деньгах в КР» закреплено понятие «устройство доступа» — это инструмент (персональный компьютер, планшетный компьютер, мобильный телефон или иное устройство), обеспечивающий держателю доступ к своему электронному кошельку для осуществления платежей с использованием электронных денег. Предполагается, что с помощью такого устройства осуществляется бесконтактная форма оплаты товаров, услуг или переводов электронных денег.

Режим использования электронных средств платежа и способы распоряжения остатком электронных денежных средств в Российской Федерации зависят от способа прохождения идентификации и статуса лица (табл. 1).

В Киргизской Республике электронные средства платежа дифференцируются на четыре типа в зависимости от прохождения лицом идентификации.

Таблица 3

**Режимы использования электронных кошельков
в Киргизской Республике /
Modes of using e-wallets in the Kyrgyz Republic**

	Физические лица	Юридические лица и ИП
Неидентифицированные ЭСП	Остаток на неидентифицированном электронном кошельке с лимитом 150 расчетных показателей	—
Идентифицированные ЭСП	Свыше 300 расчетных показателей — требуется пройти идентификацию держателям кошельков* (п. 32 Положения «Об электронных деньгах в Киргизской Республике» от 30 марта 2016 г.	—
Полностью идентифицированные ЭСП	—	Операции с лимитом 3000 расчетных показателей (п. 35, 36 Положения)
Упрощенно идентифицированные ЭСП	1. Удаленно посредством сверки фото. Переводы между резидентами и переводы с участием нерезидента. Максимальная сумма операции: 150 расчетных показателей; сумма переводов в течение месяца: 300 расчетных показателей. 2. Удаленно с использованием видеосвязи. Переводы между резидентами и переводы с участием нерезидента. Максимальная сумма операции: 1000 расчетных показателей; сумма переводов в течение месяца: 2000 расчетных показателей. (Приложение 1 к Порядку идентификации и верификации клиента в удаленном режиме. Утв. постановлением правления Национального банка КР от 13 мая 2020 г. № 2020-П-12/27-1-(НПА))	—

Примечание: * — включая prepaid карты / Note: * — including prepaid cards.

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

В Республике Беларусь несколько иной подход к использованию электронных кошельков. Требования для приобретения электронных денег зависят от прохождения идентификации клиентом и открытия электронных кошельков.

**Выпуск электронных денег банками-резидентами
и банками-нерезидентами в Республике Беларусь /
Issue of electronic money by resident and non-resident banks in the Republic of Belarus**

	Физические лица и ИП (без открытия счета)	Юридические лица и ИП с открытием счета
Эмитент — банк-резидент	Выпуск ЭД производится путем внесения наличных денежных средств в кассу банка-эмитента, агента, в устройство самообслуживания, осуществления почтового денежного перевода, перечисления денежных средств в безналичной форме при условии пополнения идентифицированного кошелька (ч. 2 ст. 11 Правил осуществления операций с электронными деньгами, утвержденных постановлением правления Национального банка Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 201)	Осуществляется путем перечисления денежных средств банку-эмитенту, агенту с текущего (расчетного) банковского счета данного юридического лица, индивидуального предпринимателя, открытого в банке (п. 11 Правил осуществления операций)
Эмитент — банк-нерезидент	Приобретение физическим лицом электронных денег для пополнения электронного кошелька, идентификация владельца которого не проводилась банком-агентом, агентом по идентификации в порядке ч. 2 п. 11 Правил, осуществляется посредством банковского перевода в пользу нерезидента со счета физического лица в банке. Перечисление денежных средств ИП — при условии пополнения электронного кошелька, идентификация владельца которого проведена банком-агентом, агентом по идентификации в порядке ч. 2 п. 11 Правил (общий порядок прохождения полной идентификации)	Осуществляется путем перечисления банку-агенту денежных средств с текущего (расчетного) банковского счета данного юридического лица, индивидуального предпринимателя в банке (п. 11 Правил)

Источник: составлено авторами по Правилам осуществления операций с электронными деньгами, утвержденным постановлением правления Национального банка Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 201 / Source: compiled by the authors according to the Rules for the proceeding of transactions with electronic money, approved by the resolution of the Board of the National Bank of the Republic of Belarus dated November 26, 2003 No. 201.

В Республике Армения электронные средства платежа разделяются специальным законодательством на три типа:

1. Платежный инструмент — это бумажное, электронное, звуковое (или предоставленное иным способом) сообщение, документ или соглашение.
2. Платежная карточка — это платежный инструмент в форме дебетового, кредитного, электронного кошелька или в виде иной карточки, принятой в международной практике⁸.
3. Аналог электронного кошелька — учетный счет — комплекс записей в централизованной базе данных эмитента или в микропроцессоре (чипе) об учете денежных обязательств (Положение 16.02).

При этом Положение 16.02 содержит две классификации электронных кошельков.

В зависимости от применяемых технологий в Армении могут использоваться следующие способы выпуска электронных денег:

- 1) на основании карты (электронный кошелек);
- 2) на основании компьютерной системы (виртуальные/сетевые деньги).

Электронные деньги, выпущенные на основании карты, и электронные деньги, выпущенные на основании компьютерной системы, подразделяются на два вида:

- 1) пополняемые электронные деньги;
- 2) одновременно используемые непополняемые электронные деньги.

⁸ Закон Республики Армения от 24.11.2004 «О платежно-расчетных системах и платежно-расчетных организациях».

Отметим, что в Республике Беларусь система электронных кошельков похожа на армянскую, поскольку наблюдается похожая систематизация выпуска электронных денег и использование в ее рамках электронных кошельков и средств платежа.

В Законе Республики Казахстан от 26 июля 2016 г. № 11-VI «О платежах и платежных системах» выделены следующие виды электронных средств платежа (электронных кошельков) и других носителей электронных денег.

1. Электронный кошелек — микропроцессор (чип), программное обеспечение персонального компьютера, иное программно-техническое средство, в котором хранятся электронные деньги, и (или) обеспечивающее к ним доступ.

2. Средство электронного платежа — платежная карточка или иной электронный носитель, содержащий информацию, которая позволяет отправителю денег, имеющему полномочие совершать платеж и (или) перевод денег, инициировать осуществление платежа и (или) перевода денег, а также осуществлять иные операции, предусмотренные договором между ним и эмитентом средства электронного платежа.

3. Платежная карточка — средство электронного платежа, которое содержит информацию, позволяющую ее держателю посредством электронных терминалов или других каналов связи осуществлять платежи и (или) переводы денег, либо получать наличные деньги, либо производить обмен валют и другие операции, определенные эмитентом платежной карточки и на его условиях.

4. Платежный инструмент — платежный документ или средство электронного платежа, на основании или с использованием которого осуществляются платеж и (или) перевод денег.

Ст. 38 Закона Республики Казахстан № 11-VI регулирует, что порядок и способ предоставления и подтверждения согласия держателя средства электронного платежа при осуществлении платежа и (или) перевода денег устанавливаются договором, заключенным между банком — эмитентом средства электронного платежа и держателем средства электронного платежа.

Важно отметить, что в отличие от законодательств других стран — членов ЕАЭС в Республике Казахстан режимы использования средства электронного платежа не содержатся в Законе Республики Казахстан от 26 июля 2016 г. № 11-VI «О платежах и платежных системах», в Законе Республики Казахстан от 28 августа 2009 г. № 191-IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Они установлены Правилами выпуска электронных денег⁹. Так, п. 41 Правил предусматривает одноэмитентные и многоэмитентные системы электронных денег, а также регулирует процедуры прекращения выпуска электронных денег и их погашения.

Наличие требований к интероперабельности

В белорусском, армянском, казахском законодательстве не содержится требований к интероперабельности, позволяющих осуществить функциональное взаимодействие между кредитными организациями, выпускающими электронные деньги.

В Киргизии Положение «Об электронных деньгах в КР» закрепляет требования к интероперабельности, т. е. системы расчетов электронными деньгами должны иметь возможность осуществления совместного сервиса, связанного с проведением операций посредством электронных денег, способность к взаимному обмену информацией, а программные и технические средства должны обладать функциональной совместимостью

⁹ Постановление правления Национального банка Республики Казахстан от 31 августа 2016 г. № 202 «Об утверждении Правил выпуска, использования и погашения электронных денег, а также требований к эмитентам электронных денег и системам электронных денег на территории Республики Казахстан».

с аппаратно-программным комплексом оператора национальной платежной системы расчетов электронными деньгами. Аналогичная возможность предусмотрена в российском законодательстве.

Возможности привлечения агентов и иных сторон для оказания услуг в рамках системы электронных денег

Стоит отметить, что в большинстве стран ЕАЭС сохраняется одинаковый подход к привлечению платежных агентов. Их функционал может несколько отличаться в некоторых странах (например, в Беларуси, где один из агентов проводит идентификацию, другой — распространяет электронные деньги банка-нерезидента), при этом прослеживается общая тенденция на обслуживание и сопровождение операций с электронными деньгами.

В России, Киргизии, Казахстане на законодательном уровне закреплены основные требования и условия осуществления деятельности платежных агентов, возможности заключения договоров с банками. В Беларуси и Армении требования к платежным агентам и условия осуществления их деятельности закреплены на уровне правил и положений, установленных национальным банком. В Армении в функционал агента по договору с эмитентом входит продажа карт пополнения или одновременно используемых непополняемых электронных кошельков, а также осуществление функций погашения и (или) пополнения, а также обмена электронных денег.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом страны — участники ЕАЭС используют крайне схожие по своей правовой природе подходы к регулированию электронных денег. В значительной степени общей характеристикой регулирования является его «банкоцентричность»: эмитентами и операторами электронных денег являются традиционные банки или организации с ограниченной банковской лицензией.

Наблюдается также устойчивая тенденция к внедрению дифференцированных подходов к идентификации клиентов. Согласно международной практике во всех странах электронные кошельки также позиционируются как платежные инструменты пониженного риска.

Недостаточно проработанным, вероятно, остается вопрос интероперабельности в системах электронных денег. Страны ЕАЭС по большей части оставляют этот вопрос без внимания, а в тех государствах, где подобная практика законодательно закреплена, на практике она используется ограниченно.

Также явно прослеживается два принципиально разных подхода к определению электронных денег. Первый подход заключается в производном характере электронных денег (например, в России, Киргизии), второй рассматривает электронные деньги в качестве самостоятельного института (инструмента платежа) (например, в Беларуси, Армении, Казахстане).

Представляется, что высокий уровень конвергенции национального регулирования электронных денег предоставляет возможность для дальнейшего сближения законодательств стран ЕАЭС. При этом пространство для дальнейшей унификации и гармонизации, по-видимому, лежит за пределами специализированного законодательства в сфере обращения электронных денег: в плоскости регулирования деятельности банков (например, в части лицензирования) и законодательства о ПОД/ФТ (в части идентификации — в первую очередь осуществляемой в удаленном режиме).

При этом важно отметить, что регулирование отражает (и отчасти поддерживает) ключевые характеристики электронных денег как низкорискового продукта, преимущественно платежного сервиса. Наш анализ показывает, что появление систем ЭД стимулировано введением упрощенных методов идентификации (в том числе в упрощенном режиме),

что, несомненно, положительно сказывается на развитии финансового рынка в целом и подходах к управлению рисками легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

В то же время очевидны некоторые существующие и потенциальные проблемы и препятствия, которые, по нашему мнению, заслуживают дополнительного внимания:

— критически важным для систем электронных денег является сохранение неперсонифицированных инструментов. Опыт Беларуси показывает, что их полная отмена приводит к стагнации отрасли, что с учетом ее значимости для повышения доступности финансовых услуг критично;

— в значительной степени неурегулированным остается вопрос дифференцированного подхода к идентификации корпоративных клиентов систем электронных денег (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Это является барьером в первую очередь для малого и среднего бизнеса, который может сталкиваться с ограниченным доступом к финансовым услугам;

— требует дополнительного изучения то, в какой степени определение понятия электронных денег влияет на рост этого сектора в различных странах. На пространстве ЕАЭС четко прослеживается два подхода к определению электронных денег, что представляет собой очевидный академический и аналитический интерес. То же относится и к подходам относительно того, стоит ли разделять функцию эмиссии электронных денег и перевода электронных денег;

— электронные кошельки постепенно мигрируют в сторону расчетных счетов ограниченного функционала;

— крайне актуальной является дифференциация регулирования эмитентов электронных денег. По определению деятельность систем электронных денег сопряжена с меньшим риском, нежели выдача кредитов или прием сбережений граждан в депозиты. Поэтому логично, что требования к эмитентам электронных денег являются более мягкими, нежели к традиционным банковским учреждениям.

Представляется, что предметом дальнейшего исследования может быть анализ тех характеристик электронных денег, которые рассмотрены в настоящей статье, в контексте реальной, статистической информации о развитии рынка электронных денег в каждой конкретной стране. Это позволило бы выделить регулятивные факторы, способствующие и препятствующие росту использования инструментов на основе электронных денег.

Список источников

Афанасьева М. А. Межгосударственное сотрудничество стран ЕврАзЭС в условиях цифровой экономики / Эффективное управление: научный альманах памяти профессора М. И. Панова, 2020.

Коваленко С. Б., Шернин П. Г. Валютные операции российских коммерческих банков: современное состояние, проблемы и пути развития // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 2 (71). С. 136–143.

Нехайчук Д. В., Нехайчук Ю. С., Будник С. А. К вопросу внедрения электронных средств платежей и электронных денег как современных инновационных банковских технологий // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. Вып. 3. № 2. С. 122–128.

Хачатурян М. В. К проблеме управления рисками интеграции стран ЕврАзЭС // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 166–168.

Ayudya A. C., Wibowo A. The Intention to Use E-Money using Theory of Planned Behavior and Locus of Control // Jurnal Keuangan dan Perbankan (Journal of Finance and Banking). 2018. Vol. 22. No. 2. P. 335–349. URL: <https://doi.org/10.26905/jkdp.v22i2.1691>.

Athanassiou P., Mas-Guix N. Electronic Money Institutions: Current Trends, Regulatory Issues and Future Prospects // ECB Legal Working Paper Series. 2008. No. 7.

Cohen B. J. Electronic money: new day or false dawn? // Review of International Political Economy. 2001. Vol. 8. No. 2. P. 197–225. URL: <https://doi.org/10.1080/09692290010033376>.

Fung B., Molico M., Stuber G. Electronic Money and Payments: Recent Developments and Issues / Bank of Canada Discussion Paper. 2014. No. 2.

Halpin R., Moore R. Developments in electronic money regulation – the Electronic Money Directive: A better deal for e-money issuers? // *Computer Law & Security Review*. 2009. Vol. 25. Iss. 6. P. 563–568. URL: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2009.09.010>.

Helleiner E. Electronic Money: A Challenge to the Sovereign State? // *Journal of International Affairs*. 1998. Vol. 51. No. 2. P. 387–409.

Lasme M., Makoto K. Financial inclusion, mobile money, and individual welfare: The case of Burkina Faso // *Telecommunications Policy*. 2020. Vol. 44. Iss. 3. URL: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101926>.

Merlonghi G. Fighting financial crime in the age of electronic money: opportunities and limitations // *Journal of Money Laundering Control*. 2010. Vol. 13. No. 3. P. 202–214. URL: <https://doi.org/10.1108/13685201011057118>.

Singh S. Electronic money: understanding its use to increase the effectiveness of policy // *Telecommunications Policy*. 1999. Vol. 23. Iss. 10–11. P. 753–773. URL: [https://doi.org/10.1016/S0308-5961\(99\)00051-8](https://doi.org/10.1016/S0308-5961(99)00051-8).

Vozniuk A. A., Savchenko A. V., Tarasevych T. Yu. et al. Electronic Money and Payments as Means of Committing Crimes // *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*. 2020. Vol. 9. No. 4. P. 150–159. URL: <https://doi.org/10.36941/ajis-2020-0069>.

Wulandari D., Soseco T., Narmaditya B. S. Analysis of the Use of Electronic Money in Efforts to Support the Less Cash Society // *International Finance and Banking*. 2016. Vol. 3. No. 1. URL: <https://doi.org/10.5296/ibf.v3i1.8802>.

Поступила в редакцию 20 августа 2020 г.

Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

Afanasieva M.A. (2020). Interstate Cooperation of the Countries of the Eurasian Economic Community in the Digital Economy. Effective Management: scientific almanac in memory of Professor M. I. Panov, p. 80 (In Russ.).

Ayudya A.C., Wibowo A. (2018). The Intention to use e-money using theory of planned behavior and locus of control. *Jurnal Keuangan dan Perbankan (Journal of Finance and Banking)*, vol. 22, no. 2, pp. 335–349. Available at: <https://doi.org/10.26905/jkdp.v22i2.1691>.

Athanassiou P., Mas-Guix N. (2008). Electronic money institutions: Current trends, regulatory issues and future prospects. *ECB Legal Working Paper Series*, no. 7, 51 p.

Cohen B.J. (2001). Electronic money: new day or false dawn? *Review of International Political Economy*, vol. 8, iss. 2, pp. 197–225. Available at: [10.1080/09692290010033376](https://doi.org/10.1080/09692290010033376).

Fung B., Molico M., Stuber G. (2014). Electronic money and payments: Recent developments and issues. Bank of Canada Discussion Paper, no. 2, 38 p.

Halpin R., Moore R. (2009). Developments in electronic money regulation – the Electronic Money Directive: A better deal for e-money issuers? *Computer Law & Security Review*, vol. 25, iss. 6, pp. 563–568. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2009.09.010>.

Helleiner E. (1998). Electronic Money: A Challenge to the Sovereign State? *Journal of International Affairs*, vol. 51, no. 2, pp. 387–409.

Khachatryan M.V. (2016). On the Problem of Integration Risk Management in the Countries of the Eurasian Economic Community. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii – Journal of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 1, pp. 166–168 (In Russ.).

Kovalenko S.B., Shernin P.G. (2018). Foreign Exchange Operations at Russian Commercial Banks: Current State, Problems and Ways of Development. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta – Vestnik Saratov state socio-economic university*, no. 2 (71), pp. 136–143 (In Russ.).

Lasme M., Makoto K. (2020). Financial inclusion, mobile money, and individual welfare: The case of Burkina Faso. *Telecommunications Policy*, vol. 44, no. 3. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101926>.

Merlonghi G. (2010). Fighting financial crime in the age of electronic money: opportunities and limitations. *Journal of Money Laundering Control*, vol. 13, no. 3, pp. 202–214. Available at: <https://doi.org/10.1108/13685201011057118>.

Nekhaychuk D.V., Nekhaychuk Yu.S., Budnik S.A. (2019). About of the Introduction of Electronic Means of Payments and Electronic Money as a Modern Innovative Banking Technologies. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava – Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, vol. 3, no. 2, pp. 122–128 (In Russ.).

Singh S. (1999). Electronic money: understanding its use to increase the effectiveness of policy. *Telecommunications Policy*, vol. 23, no. 10–11, pp. 753–773. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0308-5961\(99\)00051-8](https://doi.org/10.1016/S0308-5961(99)00051-8).

Vozniuk A.A., Savchenko A.V., Tarasevych T.Yu. et al. (2020). Electronic Money and Payments as Means of Committing Crimes. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 9, no. 4, pp. 150–159. Available at: <https://doi.org/10.36941/ajis-2020-0069>.

Wulandari D., Soseco T., Narmaditya B.S. (2016). Analysis of the Use of Electronic Money in Efforts to Support the Less Cash Society. *International Finance and Banking*, vol. 3, no. 1. Available at: <https://doi.org/10.5296/ibf.v3i1.8802>.

Received 20.08.2020

Accepted for publication 23.10.2020



Правовые проблемы идентификации при дистанционном финансовом обслуживании физических лиц

Андрей Викторович Емелин, к. ю. н., председатель НП «Национальный совет финансового рынка», г. Москва
E-mail: emelin@rosfinsovet.ru

Борис Геннадьевич Перов, начальник Управления пилотных проектов и развития электронного взаимодействия НП «Национальный совет финансового рынка», г. Москва
E-mail: perov@rosfinsovet.ru

Аннотация

В период действия в Российской Федерации режима повышенной готовности и самоизоляции из-за пандемии COVID-19 в банковском сообществе активизировалось обсуждение с финансовыми регуляторами вопросов развития дистанционного финансового обслуживания физических лиц, в первую очередь в части обеспечения возможности удаленного открытия счетов, вкладов и кредитования новых клиентов, не имеющих возможности временно (в период действия карантинных мер) или постоянно (лица с дополнительными потребностями) получать финансовые услуги в офисах банков.

Цель статьи — предложение дополнительных к уже введенным регуляторных мер в целях повышения эффективности оказания финансовых услуг физическим лицам в дистанционном формате.

Методом исследования является изучение различных актов государственных органов (нормативные и нормативные правовые акты, информационные письма), в том числе принятых в период действия противозидемиологических мер, а также результаты опросов финансовых организаций — членов Национального совета финансового рынка — о влиянии принятых мер на их деятельность по оказанию услуг физическим лицам и предложениях по их совершенствованию.

В статье приводится анализ основных решений регуляторов по данной проблематике, оценка их воздействия на регулируемую сферу правоотношений, а также рассматривается международный опыт регулирования процедур идентификации с использованием дистанционных каналов связи. По результатам работы сделаны выводы о целесообразности и достаточности принятых регуляторных мер для обеспечения дистанционного финансового обслуживания физических лиц в условиях самоизоляции, а также о перспективных путях дальнейшего совершенствования действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: финансовые услуги, открытие счета, кредитование, Банк России, банковская деятельность, правовое регулирование, удаленная идентификация, дистанционное обслуживание, пандемия

JEL: G20, G28

Для цитирования: Емелин А. В., Перов Б. Г. Правовые проблемы идентификации при дистанционном финансовом обслуживании физических лиц // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 59–74. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-59-74.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-59-74

Legal Issues of Identification in Remote Financial Services for Individuals

Andrey V. Emelin¹

E-mail: emelin@rosfinsovet.ru

Boris G. Perov¹

E-mail: perov@rosfinsovet.ru

¹ Non-Commercial Partnership "National Council of Financial Market", Moscow 101000, Russian Federation

Abstract

In connection with the introduction of a high alert and self-isolation regime in the Russian Federation due to the coronavirus pandemic, the issue of remote financial services for individuals, especially the remote opening of accounts, deposits and lending to new customers, is particularly relevant in the banking community.

The aim of the article is to propose additional regulatory measures to those already introduced in order to improve the process of financial service provision to individuals in a remote format. The research method is the study of various acts of state bodies (normative acts and newsletters), including those adopted during the period of high alert, as well as surveys of National Council of Financial Market member financial organizations on the impact of measures taken on their activities concerning the provision of services to individuals as well as suggestions for improving them.

The article includes an analysis of regulators' most important decisions on the issue and an evaluation of their impact on the sphere regulated, along with a consideration of international regulating experience in remote identification procedures. Based on the results of the work, conclusions are drawn on the appropriateness and sufficiency of the regulatory measures taken to ensure remote financial services for individuals in conditions of self-isolation as well as on promising ways to further improve the current legislation in this area.

Keywords: financial services, account opening, lending, Bank of Russia, banking, legal regulation, remote identification, remote servicing, pandemic

JEL: G20, G28

For citation: Emelin A.V., Perov B.G. Legal Issues of Identification in Remote Financial Services for Individuals. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 59–74 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-59-74.

ВВЕДЕНИЕ

В связи со сложной эпидемиологической ситуацией, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, при сохраняющейся у большинства клиентов финансовых организаций необходимости регулярно совершать финансовые операции, особую актуальность приобретает вопрос об обеспечении возможности полностью дистанционного доступа граждан Российской Федерации к финансовым услугам и сервисам.

При этом удаленное взаимодействие граждан с финансовыми организациями должно быть обеспечено посредством достоверной юридически значимой дистанционной идентификации участников указанного взаимодействия. Одним из наиболее очевидных и потенциально эффективных способов решения указанной проблемы является использование государственных информационных систем и информационных ресурсов.

Необходимо отметить, что именно финансовый сектор является одним из основных драйверов перевода идентификации в онлайн. Кредитные и некредитные финансовые организации с 2014 г. активно развивают взаимодействие с государственными информационными системами, к которым в первую очередь относится Единая система

идентификации и аутентификации (далее — ЕСИА), а также Единая система межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ), в целях получения и обработки идентификационных сведений о клиентах — физических лицах.

Однако до введения режима повышенной готовности и обязательной самоизоляции вопросы дистанционного взаимодействия рассматривались либо в качестве «одного из» — факультативного способа идентификации, лишь дополнявшего, но не заменявшего «стандартный» процесс подтверждения личности при личной явке клиента, либо в контексте аутентификации, т. е. процедуры подтверждения, что финансовая организация вступает в правоотношения именно с тем лицом, которое уже было идентифицировано ею ранее.

Именно в условиях пандемии коронавирусной инфекции перед финансовым сектором максимально остро встал вопрос о «первичной», «базовой», «стандартной» идентификации клиента при приеме на обслуживание — открытие счета (вклада), предоставление кредита (займа) — полностью в дистанционном формате, без его личного присутствия.

В статье рассматриваются возможные способы решения указанной задачи.

ДЕЙСТВУЮЩИЕ ИНСТРУМЕНТЫ УДАЛЕННОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ КЛИЕНТОВ — ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

В настоящее время по общему правилу кредитным организациям запрещается открывать счета (вклады) клиентам без личного присутствия физического лица, открывающего счет (вклад)¹. Указанный запрет также распространяется на открытие и ведение счетов (вкладов) на анонимных владельцев, т. е. без предоставления открывающими счет (вклад) физическим или юридическим лицом, иностранной структурой без образования юридического лица документов и сведений, необходимых для его идентификации, на открытие и ведение счетов (вкладов) на владельцев, использующих вымышленные имена (псевдонимы), а также на заключение договора банковского счета (вклада) с клиентом в случае непредставления самим клиентом либо его представителем документов и сведений, необходимых для их идентификации [Алексеева Д. Г., 2018].

Согласно десятой Рекомендации ФАТФ [ФАТФ, 2012, с. 17–19] финансовые учреждения (в том числе банки) обязаны принимать меры по надлежащей проверке клиентов, к числу которых, в частности, относится идентификация клиента и подтверждение его личности с использованием надежных, независимых первичных документов, данных или информации.

Исключением из общего правила «очной идентификации» являются положения вступившего в силу с 1 июня 2018 г. так называемого закона об удаленной идентификации², в соответствии с которым была нормативно регламентирована система идентификации с использованием сведений о физическом лице, имеющих в ЕСИА, а также биометрических персональных данных, хранящихся в Единой биометрической системе (далее — ЕБС). Идентификация субъекта в ЕБС осуществляется по голосу и лицу. Одновременное использование этих характеристик человека позволяет идентифицировать живого человека и отличить его от имитации [Чеджемов С. Р., Золоева З. Т., 2019]. По мнению некоторых исследователей, поправки, внесенные «законом об удаленной идентификации», свидетельствуют об усилении роли государства в данной сфере [Наумов В. Б., 2018].

Однако необходимо отметить, что основная административная нагрузка по наполнению ЕБС биометрическими персональными данными ложится именно на банки,

¹ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», п. 5 ст. 7 // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418 (с изм. и доп.).

² Федеральный закон от 31.12.2017 № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (часть I). ст. 66.

поскольку согласно п. 5.6 ст. 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Федеральный закон № 115-ФЗ) именно банки, соответствующие установленным п. 5.7 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ критериям, обязаны после проведения идентификации при личном присутствии клиента — физического лица, являющегося гражданином Российской Федерации, с его согласия и на безвозмездной основе первоначально размещать или обновлять сведения в ЕБС.

При этом само по себе обслуживание клиентов (удаленное открытие счетов (вкладов) и выдача кредитов) после проведения идентификации с использованием ЕСИА и ЕБС остается правом, а не обязанностью банков. В связи этим нельзя не отметить законодательную инициативу³, согласно которой оказание ряда банковских услуг (открытие счета (вклада), предоставление кредита в рублях) после проведения удаленной биометрической идентификации предполагается сделать обязанностью кредитных организаций, которая должна будет обеспечиваться банком посредством своего официального сайта в интернете, а также мобильного приложения, которое соответствует критериям, установленным Центральным банком Российской Федерации.

По нашему мнению, при возложении на банки указанной обязанности не учитываются особенности ведения бизнеса различных банков с универсальной лицензией. Бизнес-модели «классических» банков, как правило, строятся на открытии счетов и предоставлении кредитов физическим лицам, но при этом для банков, специализирующихся, например, на кредитовании юридических лиц или переводах электронных денежных средств, «классические» банковские продукты не являются основными. Возложение на такие банки рассматриваемой обязанности повлечет существенные расходы на техническую интеграцию и доработку автоматизированных банковских систем при отсутствии реальной потребности в этом как для бизнеса, так и для клиентов банков, что в текущих условиях изменения структуры функционирования и значительных трансформаций бизнес-процессов кредитных организаций в связи с пандемией коронавирусной инфекции не отвечает ни интересам потребителей, ни интересам рынка в целом.

Для того чтобы полноценно использовать ЕСИА и ЕБС в целях идентификации клиентов финансовых организаций, необходимо первоначально обеспечить наполнение указанных систем сведениями о гражданах. Причем степень охвата населения, имеющего подтвержденные учетные записи в ЕСИА (а только их можно использовать для проведения идентификации), является критически важной для эффективности работы всей системы. Также необходимо отметить, что описанная удаленная процедура не работает в отношении иностранных граждан [Достов В. Л., Шуст П. М., 2018].

Предусмотренная «законом об удаленной идентификации» биометрическая идентификация, к сожалению, не успела получить достаточного распространения, в результате чего ограниченная база биометрических образцов (около 140 тыс.)⁴ не может в настоящее время служить полноценной заменой «стандартной» идентификации с обязательным личным присутствием.

В текущей ситуации усилия государственных органов направлены в первую очередь на максимальное ускорение сбора биометрических персональных данных в целях их

³ Проект федерального закона № 613239-7 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в части совершенствования регулирования деятельности кредитных организаций по сбору биометрических персональных данных и проведению удаленной биометрической идентификации)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/613239-7>.

⁴ Дементьева К. Биометрия специального назначения // Коммерсантъ. 02.06.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4364861>.

размещения в ЕБС. В связи с этим необходимо отметить внесенную в Государственную думу законодательную инициативу о самостоятельной регистрации физическими лицами своих биометрических персональных данных в указанной системе⁵. При этом, по нашему мнению, существенное повышение доступности процедуры внесения в ЕБС биометрических персональных данных граждан, являясь, безусловно, важнейшей государственной задачей, само по себе не решает проблем, связанных с дистанционным оказанием финансовых услуг, в первую очередь с открытием первого банковского счета.

Кроме того, полагаем, что самостоятельная передача биометрических персональных данных в ЕБС физическим лицом порождает дополнительные риски мошенничества со стороны недобросовестных граждан, поскольку в данном случае принадлежность биометрических персональных данных именно вносящему их в ЕБС лицу никак не удостоверяется, что создает условия для последующего введения банка в заблуждение относительно личности лица, обращающегося за получением дистанционных финансовых услуг. В упомянутом выше законопроекте отсутствуют положения, предусматривающие ответственность физических лиц за достоверность биометрических персональных данных, размещаемых ими в ЕБС, а также механизмы корректировки биометрических персональных данных в случае выявления ошибочного (недостоверного) внесения таких данных в ЕБС физическим лицом.

Таким образом, принятие указанного законопроекта в ближайшей перспективе представляется маловероятным ввиду необходимости масштабных доработок. В то же время в условиях пандемии коронавирусной инфекции Банк России признал важность того, чтобы финансовые сделки проводились преимущественно дистанционно⁶, и смягчил требование об обязательности личного присутствия физического лица в банке для открытия первого счета, если целью открытия счета является проведение социально значимых платежей (перечисление алиментов, пенсий, стипендий и т. д.), а также заключение сделок с недвижимостью, в том числе с помощью ипотеки⁷.

Однако Банк России не представил четкого описания указанной процедуры ни на нормативном уровне, ни на уровне информационного письма, в результате чего кредитные организации ожидаемо не воспользовались данным «послаблением» со стороны регулятора⁸.

Причина такого осторожного отношения банков к указанному регуляторному послаблению заключается в том, что идентификационные процедуры в любом банке жестко регламентированы. В рамках соблюдения требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее — ПОД/ФТ) кредитные организации обязаны разрабатывать правила внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ, в которых должны быть предусмотрены основания и порядок применения основных «антилегализационных» процедур (в первую очередь идентификации клиентов) [Алексеева Д. Г., 2019]. Таким образом, временный характер мер, озвученных Банком России (до 1 июля 2020 г.), а также отсутствие четких механизмов их реализации не способствовали готовности кредитных организаций изменять свои идентификационные правила и процедуры. Более того, Банк России в своем информационном письме сделал специальный акцент на том, что банки могут столкнуться с наказаниями в случае открытия кредитными организациями счетов на основе недостоверных идентификационных сведений⁹.

⁵ Проект федерального закона № 946734-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/946734-7>.

⁶ http://www.cbr.ru/press/pr/?file=10042020_183637if2020-04-10T18_35_05.htm.

⁷ Информационное письмо Банка России от 10.04.2020 № ИН-014-12/62 «В дополнение к информационному письму Банка России от 10.04.2020 № ИН-014-12/59».

⁸ https://www.rbc.ru/finances/08/05/2020/5eb40e6e9a794717c29c4803?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

⁹ Информационное письмо Банка России от 10.04.2020 № ИН-014-12/62.

С учетом того, что идентификационные процедуры закреплены на уровне федерального законодательства (Федеральный закон № 115-ФЗ), полагаем, что проблемы удаленного открытия первого банковского счета требуют именно законодательного решения. Это будет способствовать стабильности гражданского оборота, единства правоприменительной практики и минимизации регуляторных рисков финансовых организаций.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМ ВИДЕО-КОНФЕРЕНЦ-СВЯЗИ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА УДАЛЕННОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ КЛИЕНТОВ — ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

В апреле 2020 г. президент международной рабочей группы по противодействию отмыванию средств и финансированию терроризма (ФАТФ) Сянмин Лю призвал правительства в работе с финансовыми институтами и нефинансовым бизнесом использовать заложенную в риск-ориентированные принципы ФАТФ гибкость¹⁰, вырабатывая ответ на вызовы пандемии, при этом сохраняя бдительность в отношении новых рисков нелегального финансирования.

В свете мер социального дистанцирования ФАТФ одобряет максимальное использование цифровых форм регистрации новых клиентов и предоставления финансовых услуг. В частности, рекомендуется широкое использование новых технологий, включая Fintech, Regtech и Suptech. В ряде стран — участниц ФАТФ регуляторы банковских рынков допускают использование видеоконференций для идентификации клиентов. Так, в соответствии с уведомлением Банка Португалии № 5/2013¹¹ финансовые учреждения вправе использовать процедуры удаленной регистрации, соблюдая при этом требования Know Your Customer («Знай своего клиента»), установленные в рамках действующей системы ПОД/ФТ. В уведомлении № 2/2018¹² португальский регулятор также признал допустимым, что субъекты регулирования дистанционно осуществляют подтверждение идентификации в соответствии с предписанными правовыми процедурами KYC посредством видеоконференции.

Отдельного внимания заслуживает решение Федерального управления финансового надзора Германии (BaFin), которое издало широко используемый в практике немецких финансовых организаций Циркуляр № 3/2017: «Процедуры видеоидентификации»¹³, регламентирующий видеоидентификацию и предназначенный для широкого круга финансовых организаций: кредитных организаций, учреждений финансовых услуг, платежных учреждений, учреждений, связанных с электронными деньгами, компаний по управлению активами, филиалов компаний и иностранных управляющих компаний и страховых организаций.

Процедуры видеоидентификации, предусмотренные документами европейских регуляторов, имеют следующие основные характеристики.

1. Идентификация обученными сотрудниками

Видеоидентификация может проводиться только специально обученными сотрудниками субъекта регулирования или третьим лицом (агентом), которому субъект регулирования передал право идентификации клиента в соответствии с действующим в государстве законодательством о ПОД/ФТ. Дальнейшее делегирование данных полномочий (привлечение субагента) не допускается. Обученные сотрудники должны быть ознакомлены

¹⁰ Statement by the FATF President: COVID-19 and measures to combat illicit financing: URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>.

¹¹ Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2013. URL: <https://www.bportugal.pt/aviso/52013>.

¹² Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018. URL: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/329407737_5.docx.pdf.

¹³ Circular 3/2017 (GW) — video identification procedures. URL: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Rundschreiben/2017/rs_1703_gw_videoident_en.html.

с особенностями документов, разрешенных для использования в процедуре видеоидентификации, а также с общепринятыми методами подделки документов. Обучающие мероприятия должны повторяться не реже одного раза в год или по мере необходимости. В связи с этим необходимо отметить, что программа обучения кадров организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в Российской Федерации должна быть включена в правила внутреннего контроля, разрабатываемые указанными организациями в целях ПОДУФТ [Чиханчин Ю. А., Братко А. Г. (ред.), 2018].

2. Условия проведения

Во время проведения идентификации с использованием сеанса видео-конференц-связи сотрудники финансовой организации должны находиться в отдельных помещениях с ограниченным доступом.

3. Согласие клиента

В начале видеоидентификации лицо, которое будет идентифицировано, должно дать свое согласие на проведение процесса идентификации, а также на фотографирование его лица и удостоверение его личности. При этом согласие должно быть явно выражено и зарегистрировано финансовой организацией. Например, в Германии порядок обращения с персональными данными установлен Законом об удостоверениях личности и электронном удостоверении личности¹⁴ и предусматривает, в частности, запрос и использование данных из паспорта или с его помощью исключительно уполномоченными для идентификации службами [Матюхина Е. Н., 2019].

4. Технические и организационные требования

Видеоидентификация должна выполняться в режиме реального времени и без прерыва. Должна быть обеспечена целостность и конфиденциальность аудиовизуального общения между сотрудником финансовой организации и идентифицируемым лицом. Качество изображения и звука должны быть достаточными, чтобы провести однозначную идентификацию на основе всех проверок. В частности, соответствующие меры включают проверку элементов защиты документа, удостоверяющего личность, а также проверки того, был ли указанный документ поврежден или подвержен манипуляциям. Изображение должно позволять различать такие элементы, как гильоширные структуры и микропечать. В процессе передачи видеопотока сотрудник финансовой организации должен создавать фотографии (стоп-кадры), которые четко показывают идентифицируемое лицо, а также лицевую и обратную сторону документа, удостоверяющего личность, используемого для целей идентификации, и информацию, содержащуюся в этом документе.

5. Разрешенные удостоверения личности

К данной категории относятся документы, удостоверяющие личность, с функциями защиты, которые являются достаточно стойкими к подделке, четко идентифицируемыми, чтобы их было можно проверить визуально, а также которые имеют машиночитаемую зону.

6. Проверка документа, удостоверяющего личность

Для установления личности человека, подлежащего идентификации, сотрудник финансовой организации должен прежде всего убедиться в том, что документ, используемый в качестве удостоверения личности, содержит оптические элементы защиты, визуально идентифицируемые в белом свете, которые обычно имеют документы такого типа. Документ, удостоверяющий личность, также не должен быть просрочен.

7. Проверка идентифицируемой личности

Сотрудник финансовой организации должен убедиться, что фотография и описание в используемом удостоверении личности соответствует человеку, который будет идентифицирован. Фотография, дата выпуска документа и дата рождения также должны быть

¹⁴ *Personalausweisgesetz Gesetz Personalausweise und den elektronischen*. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/pauswg/>.

проверены на соответствие. Посредством диалога и наблюдений, сделанных во время процедуры идентификации, сотрудник финансовой организации должен выявить намерения потенциального клиента, а также убедиться в:

- достоверности информации, содержащейся в удостоверении личности;
- достоверности информации, предоставляемой лицом, которое будет идентифицировано во время интервью.

Сотрудники финансовых организаций должны уметь определять, что идентифицируемое лицо приобретает соответствующий финансовый продукт по собственному желанию, чтобы исключить риск, связанный с социальной инженерией и давлением со стороны другого человека. Необходимо принимать во внимание, что в Российской Федерации ст. 179 ГК РФ¹⁵ содержит норму о недействительности сделки, совершенной под влиянием обмана, насилия, угрозы или неблагоприятных обстоятельств. Действия лица, виновного в заключении такой сделки, могут быть выражены в форме психического воздействия на принуждаемого — угрозы или в форме физического воздействия — насилия [Булгаков С. Н., 2020].

8. Прекращение сеанса видеоидентификации

Если визуальная проверка, описанная выше, невозможна (например, из-за плохого освещения или плохого качества передаваемого изображения) и (или) если устное общение с идентифицируемым лицом невозможно, то процесс идентификации должен быть прерван. То же самое относится к ситуациям любого несоответствия или неопределенности. В таких случаях возможна идентификация с помощью других процедур, разрешенных в рамках действующего законодательства о ПОД/ФТ.

9. Передача последовательности чисел

Во время сеанса видеосвязи идентифицируемое лицо должно в режиме онлайн ввести последовательность чисел, которая действительна только для цели идентификации указанного лица. Данная последовательность генерируется и централизованно доставляется финансовой организацией идентифицируемому лицу по электронной почте или посредством СМС; она должна вернуться в финансовую организацию в электронном виде. При условии успешного подтверждения последовательности в системе финансовой организации процедура идентификации может быть завершена.

10. Хранение и запись

Весь процесс видеоидентификации на всех его отдельных этапах должен быть записан и сохранен субъектом регулирования или третьим лицом, которому субъект регулирования делегировал процедуру идентификации в соответствии с требованиями о ПОД/ФТ.

Учитывая положительный международный опыт использования видеоидентификации в государствах — членах ФАТФ, принимая во внимание крайнюю важность в условиях пандемии коронавирусной инфекции обеспечить возможность дистанционного доступа максимального числа граждан к финансовым услугам кредитных организаций путем предоставления последним права проведения идентификации без личного присутствия клиента, предлагаем наряду с удаленной биометрической идентификацией предоставить банкам право (не обязанность) использовать механизм идентификации без личного присутствия клиента на базе технологий видео-конференц-связи (далее — ВКС) между клиентом и сотрудником банка, уполномоченным на проведение идентификации. Для чего внести соответствующие изменения в Федеральный закон 115-ФЗ, Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994. № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. ст. 3301.

При этом полагаем, что Банк России должен быть наделен не только правом определять порядок самой процедуры проверки личности физического лица по ВКС и возможные риски при ее проведении, но также и правом устанавливать ограничения по ее проведению (как в отношении категорий клиентов, режима использования счетов, так и в отношении организаций, которые могут применять такой способ проверки личности клиентов), что в свою очередь позволит снизить риски финансового мошенничества.

Сведения о документе, удостоверяющем личность клиента (далее — ДУЛ), после проведения сеанса ВКС должны быть подвергнуты последующей проверке их действительности с использованием государственных информационных систем (например, Сервисного концентратора МВД России в Единой системе межведомственного электронного взаимодействия¹⁶).

В остальном идентификация на основании сведений, полученных с использованием систем ВКС, не будет отличаться от идентификации, проводимой при личном присутствии клиента в офисе кредитной организации, и даже не станет новым видом идентификации. В терминологии Федерального закона № 115-ФЗ идентификация понимается как совокупность мероприятий по установлению определенных федеральным законом сведений о клиентах, их представителях, выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах, по подтверждению достоверности этих сведений с использованием оригиналов документов и (или) надлежащим образом заверенных копий и (или) государственных и иных информационных систем [Бочков Е. С., 2019]. Использование систем ВКС станет одной из форм обеспечения личного присутствия клиента и предъявления ДУЛ.

Обработка персональных данных, полученных в результате взаимодействия с клиентами по системам ВКС, будет осуществляться в общем порядке, установленном Федеральным законом от 27.06.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Контроль и надзор за выполнением финансовыми организациями организационных и технических мер предлагаем закрепить за Банком России, а регулирование в сфере идентификации граждан Российской Федерации с использованием систем ВКС — передать Минцифры России.

Необходимо отметить, что действующее законодательство уже давно допускает по общему правилу личное участие в судебном заседании путем использования систем ВКС и рассматривает его в качестве обеспечивающего соблюдение конституционного права на защиту, принципа гласности судебного разбирательства, требования о непосредственном исследовании доказательств и равноценную замену личного непосредственного участия в судебном заседании не только в гражданском процессе (ст. 155.1 ГПК РФ¹⁷), но и в уголовном (ч. 6 ст. 35, ч. 6.1 ст. 241, ст. 278.1 УПК РФ¹⁸).

Технология ВКС обеспечивает для лица, по каким-либо причинам не имеющего возможности непосредственно находиться в месте совершения юридически значимого действия, затрагивающего его права и (или) обязанности, возможность лично в режиме онлайн (то есть с минимальной временной задержкой или без нее) взаимодействовать с иными участниками правоотношения, знакомиться с документами и иными материалами, предоставлять информацию о себе и доказательства, подтверждать или опровергать определенные фактические обстоятельства, выражать волю на совершение или несовершение определенных юридически значимых действий вне места его нахождения.

Во всех указанных случаях совершению юридически значимых действий посредством ВКС предшествует удостоверение личности дистанционно участвующего лица, которое по

¹⁶ <https://smev.gosuslugi.ru/portal/services.jsp#!/F/2356SKFMS/1.00/p00smev/SID0003418>.

¹⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. ст. 4532.

¹⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). ст. 4921.

своей форме и юридическому содержанию полностью идентично удостоверению личности в процессе открытия счета в соответствии с требованиями Федерального закона № 115-ФЗ.

Для ВКС во всех указанных случаях используются стандартные (не специальные) каналы связи без специальной защиты или специальных условий эксплуатации, но с условием соблюдения определенных процессуальных требований, по своей сути аналогичных процедурным требованиям, обычно закрепляемым в локальных нормативных актах кредитных организаций (инструкции и т. п.), в том числе в части процедур идентификации в соответствии с законодательством о ПОД/ФТ/ФРОМУ.

С учетом роста актуальности проблемы дистанционного открытия счета в условиях сложной эпидемиологической ситуации, в целях оценки уровня рисков и их устранения (минимизации) при использовании систем ВКС в процессе открытия счета (вклада) Национальный совет финансового рынка планирует провести пилотирование в рамках регулятивной «песочницы» Банка России технологии использования систем ВКС для целей дистанционного получения сведений о личности клиента, а также получения идентификационных сведений в целях последующего заключения договора банковского счета.

В целях минимизации рисков ОД/ФТ указанное пилотирование предлагается проводить только в отношении специально определенных категорий лиц и счетов. В первую очередь речь идет о лицах с дополнительными потребностями (например, с инвалидностью в части проверяемых ЕБС биометрических модальностей: дефекты лица или голоса), а также об открытии счетов для социальных нужд, например, выплаты заработной платы лицам, работающим в отдаленных местностях, в которых сбор биометрических персональных данных технически и (или) организационно затруднен.

Дополнительно предлагаем установить по счетам, открытым с использованием технологии ВКС, ограничения в части остатка по счету — 100 тыс. руб., а также по ежемесячному объему операций — 600 тыс. руб.

Развитие альтернативных способов идентификации (в том числе видеоидентификации) также предлагаем рассматривать в качестве одной из мер по устранению выявленных барьеров в рамках деятельности рабочей группы Банка России по повышению финансовой доступности для инвалидов и маломобильных групп населения, для чего считаем необходимой реализацию пилотного проекта во взаимодействии со Службой по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг Банка России.

В состав пилотной группы, уже сформированной Национальным советом финансового рынка, вошли 17 банков: ПАО «Сбербанк», АО «Райффайзенбанк», ПАО «Совкомбанк», АО «Тинькофф Банк», ПАО «Ак Барс» банк, ООО «ХКФ Банк», ПАО «Промсвязьбанк», АО «КИВИ Банк», СКБ-банк, ПАО Банк «ФК Открытие», ПАО «Банк Зенит», ПАО «Банк Уралсиб», ПАО «Азиатско-Тихоокеанский банк», АО «БКС Банк», ООО «Русфинанс Банк», АО КБ «Модульбанк», ООО «Сетелем Банк».

В целях обеспечения прав граждан при осуществлении пилотирования, а также обеспечения юридической значимости действий банков — участников пилотной группы полагаем целесообразным издание специального информационного письма, в соответствии с которым кредитным организациям — участникам пилотного проекта на период его реализации будет предоставлено право открывать счета с учетом установленных для проекта ограничений при условии обеспечения личного присутствия физического лица, открывающего первый счет, исключительно с использованием систем ВКС без необходимости в дальнейшем повторной личной явки в кредитную организацию.

По итогам пилотного проекта совместно с Банком России и Росфинмониторингом предлагаем провести детальный анализ выявленных рисков с учетом различных бизнес-сценариев банков-участников, отработать механизмы их исключения (минимизации), а также сформулировать предложения по правовому регулированию и технологической

реализации новой юридически значимой формы обеспечения личного присутствия клиента в банке, позволяющие гарантировать полное и эффективное соблюдение требований законодательства о ПОД/ФТ/ФРОМУ в дальнейшей регулярной деятельности кредитных организаций.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА В ЦЕЛЯХ ПОЛУЧЕНИЯ СОГЛАСИЯ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КРЕДИТНОГО ОТЧЕТА

До выдачи кредита заемщику подавляющее большинство банков запрашивает его кредитную историю. При этом в отличие от случаев передачи данных для целей формирования кредитной истории, когда согласия субъекта кредитной истории не требуется, раскрытие информации, содержащейся в основной части кредитной истории, требует получения согласия субъекта кредитной истории на это [Антропцева И. О. и др., 2015].

Исследователи уделяют особое внимание вопросам согласия на получение кредитного отчета. Так, например, В. Л. Рустамьян среди принципов законодательства о кредитных историях выделяет, в частности, конфиденциальность: сведения, входящие в состав кредитной истории, могут быть использованы в информационном обмене только в порядке, предусмотренном для конфиденциальной информации, так как они являются частью информации о личной жизни граждан [Рустамьян В. Л., 2008].

Согласно ч. 9 ст. 6 Закона о кредитных историях¹⁹ согласие субъекта кредитной истории на получение его кредитного отчета может быть получено пользователем кредитной истории:

1) в письменной форме на бумажном носителе с собственноручной подписью субъекта кредитной истории;

2) в форме электронного документа, подписанного субъектом кредитной истории — физическим лицом, одним из следующих способов:

а) усиленной квалифицированной электронной подписью;

б) простой электронной подписью ЕСИА²⁰;

в) простой электронной подписью или усиленной неквалифицированной электронной подписью, если ее использование предусмотрено соглашением между субъектом кредитной истории и пользователем кредитной истории, при заключении которого субъектом кредитной истории был предъявлен документ, удостоверяющий личность;

г) простой электронной подписью или усиленной неквалифицированной электронной подписью, если ее использование предусмотрено соглашением между субъектом кредитной истории и обслуживающей его финансовой организацией — субъектом Закона № 115-ФЗ, после проведения идентификации этого субъекта кредитной истории в соответствии с требованиями подп. 1 п. 1 (за исключением упрощенной идентификации клиента — физического лица) или п. 5.8 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ.

Вместе с тем необходимо принимать во внимание, что далеко не все потенциальные клиенты банков имеют подтвержденную учетную запись на Едином портале государственных и муниципальных услуг, позволяющую подписывать согласие на получение кредитного отчета в соответствии с Правилами, а тем более усиленную квалифицированную электронную подпись, что связано в первую очередь с тем, что выпуск сертификата

¹⁹ Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). ст. 44.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 33 (ред. от 20.11.2018) «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг» (вместе с «Правилами использования простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг») // СЗ РФ. 04.02.2013. № 5. ст. 377.

ключа проверки электронной подписи является платным, а это дополнительные затраты для граждан [Клепалова Ю. И., 2019].

Иные же предусмотренные действующим законодательством способы получения согласия на запрос кредитного отчета также требуют хотя бы разового личного присутствия потенциального клиента: для предъявления паспорта или иного документа, удостоверяющего личность; для проведения идентификации или сдачи биометрических образцов согласно Федеральному закону № 115-ФЗ.

20 марта 2020 г. в пресс-релизе о мерах по поддержке граждан, экономики и финансового сектора в условиях пандемии коронавируса²¹ Банк России объявил о временных послаблениях в применении административных наказаний за нарушения законодательства о кредитных историях, однако без дополнительных уточнений по существу в части ограничения ответственности кредитных организаций.

Учитывая сохраняющуюся потребность граждан, находящихся в режиме социального дистанцирования или иных подобных обстоятельствах, в финансовых услугах, а также в иных товарах и услугах, которые могут быть приобретены ими с использованием кредитных средств, рассмотрим следующие варианты оформления согласия потенциального клиента на получение его кредитной истории:

1) с использованием простой электронной подписи (далее — ПЭП), в частности, посредством направления на мобильный телефон, указанный потенциальным клиентом, СМС-сообщения, содержащего ссылку на текст согласия и специальный код, с последующей передачей данного кода кредитору (его представителю), в том числе путем ввода данного кода на сайте кредитора либо его направления в ответном или отдельном сообщении;

2) в процессе телефонного разговора с потенциальным клиентом с использованием средств подвижной радиотелефонной связи с абонентского номера, информация о котором предоставлена потенциальным клиентом кредитору (данный способ нормативно предусмотрен, например, Федеральным законом от 03.04.2020 № 106-ФЗ²² для подачи заявок заемщика на предоставление «кредитных каникул»), с обязательным условием сохранения записи телефонного разговора;

3) посредством проставления потенциальным клиентом специальных отметок в полях дистанционно заполняемых форм с согласиями при подаче заявки на получение кредита с использованием сети «Интернет», при обязательном условии сохранения банком логов сеанса связи;

4) на основе презумпции согласия потенциального клиента на получение его кредитной истории с момента направления потенциальным клиентом заявки на получение кредита и действующим до момента окончания рассмотрения данной заявки (такой механизм согласия предусмотрен Федеральным законом от 03.04.2020 № 106-ФЗ при реализации права кредитора на запрос информации, подтверждающей соблюдение условия о снижении дохода заемщика, в ФНС России, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования);

5) посредством признания действительными согласий, ранее полученных кредиторами от потенциальных клиентов, срок действия которых истек в период с 1 марта по 1 октября 2020 г. (аналогичный механизм предусмотрен, например, Указом Президента

²¹ http://www.cbr.ru/press/pr/?file=20032020_133645if2020-03-20T13_36_08.htm.

²² Федеральный закон от 03.04.2020 № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа», ч. 5, ст. 6 // СЗ РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). ст. 2036.

Российской Федерации от 18.04.2020 № 275²³ в отношении продления срока действия паспорта гражданина Российской Федерации и российского национального водительского удостоверения).

По мнению Банка России, СМС-код, а также голос гражданина, записанный в ходе телефонного разговора, или кодовое слово могут быть использованы для создания ключа ПЭП физического лица в целях подписания согласия на получение его кредитного отчета (далее — Согласие). Вместе с тем использование ПЭП в этих целях допускается только по соглашению, заключенному в соответствии с требованиями подп. «в» или «г» п. 2 ч. 9 ст. 6 Закона о кредитных историях, т. е. при обязательной личной явке гражданина в кредитную организацию.

Заполнение онлайн-формы, как считает регулятор, само по себе не может служить правомерным механизмом выдачи Согласия, так как не позволяет достоверно определить соответствующее лицо. Однако в случае, если заполнение онлайн-формы сопровождается подписанием электронного документа по правилам, указанным выше, такое Согласие будет соответствовать требованиям действующего законодательства²⁴.

Как указывает Банк России, строгие требования к выдаче Согласия обусловлены большим влиянием кредитной истории на неприкосновенность частной жизни гражданина. Это же отмечают и ведущие исследователи законодательства о кредитных историях. Согласно ч. 1 ст. 24 Конституции РФ сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. При этом такое согласие должно быть зафиксировано собственноручной подписью заемщика либо иными способами, позволяющими однозначно определить получение такого согласия, например получение согласия в форме электронного документа, снабженного электронной подписью соответствующего лица [Викулин А. Ю., 2013].

Кредитная история также включает персональные данные и банковскую тайну гражданина. В связи с этим Согласие имеет предельный срок действия — шесть месяцев либо срок действия договора займа (кредита) и выдается только в пользу указанных в нем лиц и с указанной в Согласии целью. Таким образом, предложение выдавать Согласие без идентификации гражданина и без гарантий его информированности о факте выдачи Согласия, сроке и условиях его действия лишит гражданина возможности отслеживать и контролировать, кто и на каком основании может получить доступ к его кредитной истории.

В свою очередь, продление срока действия ранее выданных Согласий также затрагивает, как полагает Банк России, неприкосновенность частной жизни гражданина. Анализ кредитных процессов кредитных организаций показывает, что шестимесячный срок действия Согласия представляется оптимальным для совершения запланированной сделки (с учетом ипотечных программ). Увеличение срока действия Согласия с обратной силой нарушает принцип правовой определенности и лишает гражданина возможности определить условия, на которых будет выдано Согласие²⁵. Учитывая изложенное, представляется, что действующее в настоящее время законодательство не содержит положений, позволяющих кредиторам производить прием на обслуживание и запрос кредитного отчета «клиентов с улицы», ранее не идентифицированных в соответствующей кредитной организации, полностью в дистанционном режиме.

В рамках обсуждения проекта Федерального закона № 724741-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» и гл. 1 Федерального закона

²³ Указ Президента Российской Федерации от 18.04.2020 № 275 «О признании действительными некоторых документов граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.04.2020. № 16. ст. 2574.

²⁴ Письмо Банка России от 06.05.2020 № 05-47-5/3263 «О предложениях по упрощению правил выдачи согласия на получение кредитного отчета».

²⁵ Там же.

«О сельскохозяйственной кооперации» (в части модернизации системы формирования кредитных историй)²⁶ в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации Банком России была предварительно поддержана инициатива участников финансового рынка, согласно которой Соглашение может быть подписано ПЭП по соглашению, заключенному после проведения упрощенной идентификации гражданина.

Согласно ст. 3 Федерального закона № 115-ФЗ упрощенная идентификация клиента — физического лица может быть произведена с использованием информации из информационных систем органов государственной власти, Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и (или) государственной информационной системы, определенной Правительством Российской Федерации, а также с использованием ЕСИА при применении усиленной квалифицированной электронной подписи или простой электронной подписи, при условии, что при выдаче ключа простой электронной подписи личность физического лица установлена при личном приеме.

Реализация предложения об использовании для подписания Соглашения с помощью ПЭП по соглашению, заключенному после проведения упрощенной идентификации гражданина, позволила бы осуществлять подписание Соглашения и последующий запрос кредитного отчета без личной явки клиента в кредитную организацию, что соответствует задаче перевода финансовых услуг в дистанционный формат, предусмотренной, в частности, подп. «г» п. 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания о планах реализации принятых мер по поддержке российской экономики в части, касающейся банковского кредитования, состоявшегося 23 апреля 2020 г.²⁷ Однако в итоговую редакцию соответствующего Федерального закона от 31.07.2020 № 302-ФЗ²⁸ соответствующие изменения включены не были. В связи с этим необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства в данном направлении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обеспечение возможности дистанционного оказания финансовых услуг является одной из наиболее актуальных и обсуждаемых тем, в том числе в самых высоких эшелонах власти нашей страны. Как заявила председатель Банка России Э. С. Набиуллина: «Период самоизоляции выявил, что, если есть какая-то услуга, сервис, например получение ипотеки, недостаточно иметь дистанционными только часть каких-то операций — нужно, чтобы весь сервис, вся услуга могла предоставляться дистанционно»²⁹.

Вопросы идентификации имеют ключевое значение для перевода финансовых услуг в дистанционный формат. При этом руководство Банка России признает, что идентификация клиентов при открытии счетов еще не переведена в электронный формат. Также нуждается в доработке ЕБС — гражданам будет проще получать финансовые услуги без посещения офисов³⁰. В связи с этим в настоящей статье предпринята попытка определить основные направления развития законодательства в сфере идентификации для решения наиболее актуальных практических проблем финансовых организаций, а также конкретизированы предложения по необходимым в этих целях законодательным инициативам.

²⁶ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/724741-7>.

²⁷ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63339>.

²⁸ Федеральный закон от 31.07.2020 № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» в части модернизации системы формирования кредитных историй» (вступает в силу с 01.01.2021 (за исключением отдельных положений)) // Российская газета. № 174. 07.08.2020.

²⁹ Набиуллина указала на недостатки дистанционных банковских услуг // Известия. 22 мая 2020 г. URL: <https://iz.ru/1014337/2020-05-22/nabiullina-ukazala-na-nedostatki-distantcionnykh-bankovskikh-uslug>.

³⁰ Там же.

Как представляется, внесение предлагаемых изменений в нормативные правовые акты позволит существенным образом повысить качество правового регулирования отношений в сфере идентификации, а также будет способствовать повышению эффективности функционирования финансового рынка России в целом.

Список источников

Алексеева Д. Г. Правовые проблемы реализации банками «отказных» полномочий в отношении клиентов, разместивших средства на банковских счетах // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 10 (50). С. 67–85. URL: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2018.50.10.067-085>.

Алексеева Д. Г. Правовые проблемы управления риском отмыывания доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма в банке // Банковское право. 2019. № 6. URL: <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2019-6-14-22>.

Антропцева И. О., Батрова Т. А., Молдованов М. М. и др. Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» (постатейный) / Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015.

Бочков Е. С. К вопросу о правовом регулировании биометрической идентификации в банковской деятельности // Банковское право. 2019. № 4. URL: <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2019-4-7-14>.

Булгаков С. Н. Порок воли при заключении сделок / Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2020.

Викулин А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О кредитных историях» (постатейный). М.: Норма, Инфра-М, 2013.

Достов В. Л., Шуст П. М. Удаленная идентификация клиентов в России: основные особенности и последствия для банков // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2018. № 1.

Клепалова Ю. И. К вопросу о возможности использования простой электронной подписи в кадровом делопроизводстве // Пермский юридический альманах. Научный журнал. 2019. № 1. С. 566–571.

Матюхина Е. Н. Российское и германское законодательство о персональных данных: сравнительный анализ подходов и практики применения // Lex russica (Русский закон). 2019. № 4. С. 170–178. URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.149.4.170-178>.

Наумов В. Б. Негативные закономерности формирования понятийного аппарата в сфере регулирования Интернета и идентификации // Информационное право. 2018. № 1. С. 32–39.

Рекомендации ФАТФ: Международные стандарты по противодействию отмыыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. М.: МУМЦФМ, 2012.

Рустамьян В. Л. Все о кредитных историях (принципы формирования, хранения и использования кредитных историй в Российской Федерации). М.: Юристъ, 2008. 157 с.

Финансовый мониторинг: Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры (том 2) / Под ред. Ю. А. Чиханчина, А. Г. Братко. М.: Юстицинформ, 2018.

Чеджемов С. Р., Золоева З. Т. Биометрические персональные данные человека — средство защиты его прав или тотального контроля государства над личностью? // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 39–43.

Поступила в редакцию 20 августа 2020 г.

Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

Alekseeva D.G. (2019). Legal Issues of Management of the Risk of Money Laundering and Terrorism Financing in a Bank. *Bankovskoe pravo — Banking Law*, no. 6, pp. 14–22 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2019-6-14-22>.

Alekseeva D.G. (2018). Legal Problems of Implementation by Banks of Refusal Authority in Respect of Clients Who Have Placed Funds on Bank Accounts. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, no. 10 (50), pp. 67–85 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2018.50.10.067-085>.

Antroptseva I.O. et al. (2015). Commentary on the Federal Law of December 30, 2004, no. 218-FZ “On Credit Histories” (itemized). Prepared for the ConsultantPlus system (In Russ.).

Bochkov E.S. (2019). On the Legal Regulation of Biometric Identification in Banking. *Bankovskoe pravo — Banking Law*, no 4, pp. 7–14 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2019-4-7-14>.

Bulgakov S.N. (2020). A Defect of the Will in the Conclusion of Transactions. Prepared for the ConsultantPlus system (In Russ.).

Chedzhemov S.R., Zoloeva Z.T. (2019). Human Biometric Personal Data: a Means of Rights Protection or a Total State Control Over an Individual? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo — Constitutional and Municipal Law*, no. 11, pp. 39–43 (In Russ.).

Dostov V.L., Shust P.M. (2018). Remote Customer Identification in Russia: Main Features and Consequences for Banks. *Raschety i operatsionnaya rabota v kommercheskom banke — Settlements and Operational Work in a Commercial Bank*, no. 1 (In Russ.).

FATF (2012–2019). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. FATF, Paris, France. Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.

Chikhanchin Yu.A., Bratko A.G. (eds.) (2018). Financial Monitoring: Textbook for Undergraduate and Graduate Programs (vol. 2). Moscow: Justicinform Publ. (In Russ.).

Klepalo Yu.I. (2019). To the Question of Possibility to Use Simple E-signature in HR Records-Keeping. *Permskii yuridicheskii al'manakh. Nauchnyi zhurnal — Perm Legal Almanac. Scientific Magazine*, no. 1, pp. 566–571 (In Russ.).

Matyukhina E.N. (2019). Russian and German Legislation on Personal Data: Comparative Analysis of Approaches and Practices. *Lex russica*, no. 4, pp. 170–178 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.149.4.170-178>.

Naumov V.B. (2018). Negative Regularities of Conceptual Framework Establishment in the Internet Regulation and Identification. *Informatsionnoe pravo — Informational Law*, no. 1, pp. 32–39 (In Russ.).

Rustamyayn V.L. (2008). All About Credit Histories (Principles of Formation, Storage and Use of Credit Histories in the Russian Federation). Moscow: Yurist Publ., 157 p. (In Russ.).

Vikulin A.Yu. (2013). Scientific and Practical Commentary on the Federal Law “On Credit Histories” (itemized). Moscow: Norma, Infra-M Publ., 2013 (In Russ.).

Received 20.08.2020

Accepted for publication 23.10.2020



Технология эквайринга и проблемы его регулирования в России

Алексей Васильевич Маслов, сопредседатель комитета по платежным системам, руководитель межведомственной рабочей группы по выработке согласованных решений и практическому определению направлений оптимизации размеров комиссии эквайринга Ассоциации банков России, г. Москва

E-mail: alexey.v.maslov@icloud.com

Юлия Александровна Маклакова, эксперт Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: yulalmaklakova@yandex.ru

Аннотация

В данной работе рассмотрена эволюция эквайринга в России, который изначально был сугубо профессиональным термином и подразумевал привлечение «точек обслуживания» к приему карт, а теперь обозначает весь комплекс бизнеса по созданию и развитию инфраструктуры безналичного расчетно-кассового обслуживания в торгово-сервисных предприятиях с использованием платежных карт. Инновации в технологической области стимулировали развитие инструментов эквайринга. Однако сегодня, когда количество безналичных операций неуклонно растет и почти достигло количества операций с помощью наличных денег, между ретейлом и банками все еще остро стоит вопрос комиссий за эквайринг. Авторы рассматривают позиции двух сторон спора, а также делают выводы о возможных последствиях в случае удовлетворения требований ретейла либо банков.

Ключевые слова: эквайринг, комиссии за эквайринг, инфраструктура безналичного расчетно-кассового обслуживания, пластиковые карты, безналичные платежи

JEL: G21, G23

Для цитирования: Маслов А. В., Маклакова Ю. А. Технология эквайринга и проблемы его регулирования в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 75–85. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-75-85.

Abstract

This paper examines the evolution of merchant acquiring in Russia. Initially, the term was purely professional and meant the involvement of “service points” in accepting cards. Today it denotes the whole range of business for the creation and development of the infrastructure of non-cash settlement and cash services in trade and service enterprises using payment cards. Technological innovation has spurred the development of acquiring tools. However, today, when the number of non-cash transactions is steadily growing and has almost reached the number of transactions using cash, the issue of acquiring fees is still a burning issue between retail and banks. The authors consider the positions of the two parties to the dispute, and also draw conclusions about the possible consequences if the requirements of retail or banks are satisfied.

Keywords: *acquiring, acquiring fees, infrastructure of non-cash settlement and cash services, plastic cards, non-cash payment*

JEL: G21, G23

For citation: *Maslov A.V., Maklakova Yu.A. Merchant Acquiring Technology and Problems of Its Regulation in Russia. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 75–85 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-75-85.*

ВВЕДЕНИЕ

Термин «эквайринг» в России за относительно короткое время эволюционировал от сугубо профессионального термина, подразумевавшего привлечение «точек обслуживания» к приему карт, до обозначения всего комплекса бизнеса по созданию и развитию инфраструктуры безналичного расчетно-кассового обслуживания в торгово-сервисных предприятиях с использованием платежных карт¹.

Примером первого было банковское механическое устройство — импринтер, которое переносило оттиск рельефных реквизитов банковской карты клиента на бумажный носитель — многослойный чек. Однако развитие технологических инноваций привело к появлению новых инструментов эквайринга. В настоящее время в этой сфере используются дорогостоящие POS-терминалы, стоимость которых зачастую становится камнем преткновения в отношениях между банками и малым бизнесом.

ЭВОЛЮЦИЯ ЭКВАЙРИНГА В РОССИИ И В МИРЕ

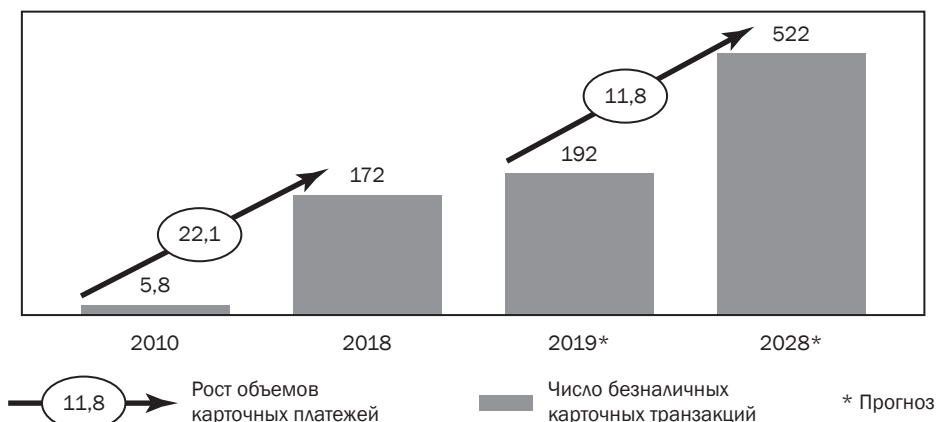
По данным международной консалтинговой компании BCG, Россия стала мировым лидером по количеству бесконтактных платежей при помощи смартфонов, а также крупнейшим рынком по использованию цифровых кошельков в Европе². В 2010–2018 гг. в Российской Федерации наблюдался феноменальный, 30-кратный, рост числа безналичных карточных транзакций в расчете на человека. По этому показателю Россия обошла европейские страны-лидеры, показывающие двух- и трехкратный рост (см. рис. 1).

Современные инновации привели к тому, что функциями классического POS-терминала оснастили ОС Android, что позволило принимать платежные карты на обычном андроид-смартфоне, как если бы это был бесконтактный POS-терминал.

¹ Оборудование для приема платежей банковской картой. URL: https://www.banki.ru/wikibank/oborudovanie_dlya_priema_kart_k_oplate/.

² BCG сообщила о «русском чуде» в сфере карточных платежей / ПБК, 2019. URL: <https://www.rbc.ru/finances/03/10/2019/5d94d4459a79473994997fe0>.

**Динамика безналичных транзакций в России /
Dynamics of cashless transactions in Russia**



Источник: составлено авторами по данным BCG Global payments 2019 / Source: compiled by authors based on data of BCG Global payments 2019.

Отметим, что еще в начале 2000-х гг. уже довольно насыщенный рынок терминалов был сильно фрагментирован. Имело место заметное разнообразие вендоров: Verifone, Hypercom, Lipman Nurit, Ingenico — все на закрытых технологиях (*Toolchain*), то есть со своим набором инструментов, применяемых при работе в проектах и включающих языки программирования, программную оболочку, системы управления базами данных и т. д. Но были и решения на базе более или менее открытых технологий, например Cybernet Jadefast. На рынке терминалов этот период был очень конкурентным, уникальным в своем роде, так как постоянный технологический процесс подталкивал банки переходить от доморощенных решений к безопасным и проверенным комплексам: от программ шифрования — к использованию криптографической защиты HSM, от магнитной полосы — к чипам. Это был очень сложный процесс, который для большинства банков проходил в несколько этапов.

По мере перехода платежных систем к бесконтактным технологиям (*JCB J/Speedy, Mastercard PayPass, Visa PayWave*) наступила некоторая стагнация, которая на рубеже первой декады нынешнего столетия вызвала консолидацию рынка. В 2006 г. компания Verifone поглотила компанию Lipman, затем в 2010 г. приобрела подразделение по производству POS-терминалов компании Gemalto, а в 2011-м — компанию Hypercom. На какое-то время воцарилось господство двух вендоров, Verifone и Ingenico. Закрытые технологии разработки на своих собственных узкоспециализированных операционных системах и отсутствие допуска сторонних игроков дали некоторое преимущество этим двум компаниям.

Постепенно на рынке начали появляться китайские образцы — в 2012–2013 гг. состоялись первые внедрения терминалов компании NEWPOSTech из китайской «кремниевой долины» Шэньчжэнь. Они отличались высокой надежностью и разумной ценой. Опыт эксплуатации этих терминалов на подмосковной транспортной карте «Стрелка» заставил специалистов пересмотреть скептическое отношение к некоторым китайским решениям. Компания NEWPOSTech стала лидером в переходе от собственных операционных систем к открытым образцам, создав NEWPOS 8210 на мощном процессоре Broadcom (ARM11) с операционной системой Linux. При этом китайские вендоры никому не давали эксклюзивных прав дистрибуции, что подогревало интерес разработчиков.

Тем не менее проблема дороговизны и сложности классических POS-терминалов оставалась актуальной. Для ее решения был создан mPOS (*MobilePOS*) — мобильный терминал. С развитием мобильных телефонов было решено отделить функционал Card Security от дополнительного сервисного функционала, поместив первый в компактное устройство mPOS, а второй — реализовать в смартфоне на базе Android или iOS. Устройства стоили недорого и представляли собой считыватель магнитной полосы, работающий через разъем подключения гарнитуры на телефоне. Но в 2010-х они не были поддержаны международными платежными системами. И тогда было создано следующее поколение mPOS в виде отдельных модулей со своим аккумулятором и беспроводным подключением к телефону. В них был считыватель магнитной полосы, чипа, бесконтактный модуль, ПИН-клавиатура и даже миниатюрный экран.

Подобные решения образовали новую нишу на рынке: mPOS — процессинг для обработки транзакций по мобильным терминалам, где операторы услуг mPOS-процессинга подписывали соглашения с банками и получали небольшую комиссию, при этом не брали на себя обязательство общения с конечным пользователем терминала — торговой точкой. Однако mPOS-решение состояло из двух устройств — телефона и самого mPOS, а с появлением требования фискализации в соответствии с 54-ФЗ³ — уже из трех — еще и фискального принтера. Такое решение не могло быть признано лучшим из-за отсутствия мобильности.

Основываясь на том, что терминалы на операционной системе Linux занимают весомую долю рынка, а ОС Android становится хорошей универсальной альтернативой ОС, используемой как в телефонах, так и в различных специальных устройствах — терминалах сбора данных, сканерах товарных позиций на складе и др., китайские разработчики выпустили POS-терминалы на ОС Android, вернее, на ее клоне — SafeDroid, собранном на основе Android с ограничением небезопасных функций и отвязкой от общего PlayMarket. Так появилось все множество терминалов, которые сегодня используются в магазинах, ресторанах и других торгово-сервисных предприятиях. И устройства с экраном во всю ширину лицевой панели, как у современных смартфонов, и онлайн-кассы, и популярные решения «три в одном», сочетающие в себе функцию приема карт, фискальной регистрации, печати чека, — все это китайские терминалы, основанные на ОС Android и реализующие все необходимые платежные функции безопасно.

POS-ЭКВАЙРИНГ И SOFTPOS: ИЗДЕРЖКИ УЧАСТНИКОВ

Стоимость инструментов POS-эквайринга — это краеугольный камень для пользователей. Банк должен закупить все необходимое оборудование, сертифицировать его, установить ПО. Чтобы это обеспечить, необходимо серьезное подразделение по развитию и поддержке инфраструктуры «оконечных устройств», а это большой штат технических сотрудников с инженерным образованием. Все вместе становится причиной огромных затрат. Одни банки идут на это, полагая, что укрепляют свое независимое положение на рынке эквайринга, другие — напротив, стараются максимально передать непрофильные операции центрам технического обслуживания, которые берут на себя большую работу с пользователями POS-терминалов, т. е. торгово-сервисными предприятиями. Однако в конечном счете именно банкам в той или иной форме приходится платить за оборудование по приему карт, поэтому чем оно дешевле, тем успешнее вытесняется наличный оборот в небольших предприятиях торговли и обслуживания, где раньше трудно приживались

³ Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» от 22.05.2003 № 54-ФЗ (последняя редакция) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42359/ (дата обращения: 06.10.2020).

классические POS-терминалы. Платежные системы, разумеется, не оставались в стороне от процесса унификации и удешевления устройств оплаты, и в 2018 г. выпустили спецификации Mastercard Tap-on-Phone и Visa Tap-to-Phone. Уже в конце лета — начале осени того же года был дан старт первым пилотным решениям, которые чуть позднее рынок назовет одним термином — SoftPOS.

SoftPOS — это мобильное приложение, которое реализует функционал терминала по приему бесконтактных банковских карт на обычных смартфонах. На данном этапе речь идет только об ОС Android, но разработки под другие ОС уже ведутся. Требования предъявляются строгие, для запуска решения в промышленную эксплуатацию вендору необходимо пройти не одну сертификацию в уполномоченных платежными системами лабораториях безопасности [Manuszak M. D., Wozniak K., 2017].

Ключевой вехой в развитии SoftPOS в России стал анонс Промсвязьбанка в сентябре 2019 г., из которого стало известно, что продавцы в России начали использовать вместо POS-терминалов смартфоны для приема платежей по бесконтактным картам любых банков. Это событие стало толчком для «Национальной системы платежных карт» (НСПК) к выпуску спецификации для SoftPOS по картам «Мир».

Тогда же случилось еще одно важное событие, которое стандартизировало требования к решению SoftPOS⁴. В декабре 2019 г. вышла новая спецификация «Совета по стандартам безопасности индустрии платежных карт» (*Payment Card Industry Security Standards Council, PCI SSC*), которая получила название СРос (Contactless Payments on COTS) [Гайко А., Гольдштейн А., 2019]. Теперь это учебник для всех вендоров, вовлеченных в распространение технологии SoftPOS. Важно отметить, что Россия находится среди лидеров по внедрению технологии. Сегодня пилотируются решения компаний «Смартфин» в ВТБ, «ИНПАС» — в банке «Открытие», «Текно» — в Сбербанке России и Сбербанке Казахстана.

Целевая аудитория SoftPOS — маленькие магазины, небольшие кафе, рынки выходного дня. Индивидуальные предприниматели и самозанятые, которые хотят выйти из «серой зоны» и закрепиться в качестве клиентов банков с кредитной историей. Любой предприниматель, для которого обременительны расходы на классический POS-терминал на фоне небольших торговых оборотов, может стать новым эквайринговым клиентом банка, всего лишь скачав в свой смартфон соответствующее приложение. Исходя из этого, кажется, что банки должны продвигать технологию и активно стимулировать ее использование.

Для поклонников iPhone также есть свои технологические решения. В августе 2020 г. стало известно, что компания Apple приобрела канадского разработчика платежного приложения Mobeewave, развивающего технологию, которая позволит использовать iPhone как POS-терминал⁵. Это позволит превратить любой iPhone в POS-терминал без необходимости покупать отдельно оборудование (мини-терминал/кардридер). Интеграция Mobeewave существенно расширит платежную функциональность iPhone, позволив использовать телефоны Apple и для оплаты товаров и услуг, и для приема платежей.

Конкурент Apple на рынке смартфонов — Samsung. Эта компания через свое венчурное подразделение владеет частью Mobeewave [Press D., 2017]. В прошлом году компания Samsung подписала соглашение с Mobeewave, запустив в Канаде в пилотном режиме сервис, позволяющий использовать смартфоны компании в качестве POS-терминала. Mobeewave основана в 2011 г., а в 2015 г. группа компаний инвестировала в Mobeewave 6,5 млн долл., главным инвестором выступил венчурный фонд Fort Ross Ventures (до 2015 г. — SBT Venture Capital) с инвестициями Сбербанка⁶.

⁴ Официальный сайт TECHNO SoftPOS. URL: <https://softpos.su/ru> (дата обращения 15.09.2020).

⁵ Apple купила платежное приложение, приглянувшееся Сбербанку и его бывшему ИТ-директору / CNews. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2020-08-03_apple_kupila_fintehstartap.

⁶ Там же.

СИТУАЦИЯ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ И ДИСКУССИЯ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН НА УСЛУГИ ЭКВАЙРИНГА

Сегодня российский денежный рынок можно охарактеризовать постоянным ростом доли безналичной оплаты — по итогам 2019 г. в 49,2 % случаев товары и услуги были оплачены безналичным путем, а это на 4,4 п. п. выше показателя 2018 г. [Злобин А., 2020]. В качестве одного из важнейших инструментов стимулирования безналичной оплаты развитые и развивающиеся страны мира стремятся к созданию и продвижению национальных систем быстрых платежей. Таким инструментом с 2010 г. пользуется Индия (IMPS), с 2014 г. — Сингапур (FAST), и это лишь несколько примеров из множества имеющихся: количество стран с действующими системами быстрых платежей постоянно растет [Macardle L., 2017]. В конце января 2019 г. Банком России также была запущена система быстрых платежей (СБП), где регулятор является оператором и расчетным центром, а операционным платежным клиринговым центром стала компания «Национальная система платежных карт». Координатором проекта выступает Ассоциация развития финансовых технологий (Ассоциация ФинТех). Внедрение системы быстрых платежей позволяет совершать p2p-, p2b-, p2g- и другие переводы — список возможностей не универсален для всех систем быстрых платежей в мире [Маклакова Ю. А., 2019].

Система быстрых платежей подразумевает, что с января 2019 г. любой гражданин в течение 15 секунд может сделать бесплатный перевод даже в пользу физического лица, которое является пользователем продуктов и услуг другого банка. Сначала пользователи СБП могли перевести деньги абсолютно бесплатно. С 1 января 2020 г. тарифы начали варьироваться в зависимости от типа операции — списание денежных средств со счета клиента-плательщика, зачисление денежных средств на счет клиента-получателя, зачисление возвращенных денежных средств на счет клиента-плательщика, инициировавшего возврат денежных средств, а также от суммы перевода (до 1000 руб., до 3000 руб., до 6000 руб. и до 600 000 тыс.) — и составляли от 0,5 руб. до 6 руб. за одну операцию. Еще пять лет назад было сложно представить, что можно перевести деньги со счета одного банка на счет другого банка и заплатить при этом всего от 50 коп. до 6 руб., но сегодня это стало возможным [Маклакова Ю. А., 2019].

По мере развития ситуации с пандемией COVID-19 Банк России принял решение⁷ о введении ограничений на размер эквайринговой комиссии для онлайн-покупок продуктов питания и еды, лекарств, иных товаров медицинского назначения, одежды, товаров повседневного спроса, а также при оплате медицинских услуг. Считалось, что данная мера будет способствовать росту онлайн-торговли. Однако уже в августе 2020 г. Банк России прекратил действия установленных на период пандемии ограничений на размер эквайринговой комиссии по ряду причин, среди которых интересы и действия банков. В частности, банки в ответ на эту меру были вынуждены повышать другие комиссии или предоставлять менее удобные потребительские продукты.

То, как развивался спор ретейла и участников платежного рынка вокруг темы эквайринговых комиссий, во многом обусловлено особенностями развития российского рынка эквайринга. Этап наиболее активного роста, когда безналичные платежи по картам начали занимать заметное место в розничном торговом обороте в целом по стране, начался примерно 10–15 лет назад. Именно тогда количество пластиковых карт достигло показателя одна карта на каждого жителя России. В этот период проходило активное развитие «зарплатных» проектов, карточного кредитования, а также банковских программ лояльности, стимулирующих безналичное платежное поведение. Кроме того, несколько

⁷ Банк России принял решение по регулярным послаблениям и макропруденциальным мерам / Официальный сайт Банка России. URL: https://www.cbr.ru/press/pr/?file=10082020_163109pr_0.htm.

позже предполагалось даже стимулировать развитие безналичных платежей за счет ограничения расчетов наличными средствами [Швандар К. В., Анисимова А. А., 2015].

Активный рост карточных платежей с учетом размера комиссий, которые в те годы в среднем в разы превышали сегодняшние, привел к увеличению расходов ретейла на эквайринг, что разбудило желание ретейла снизить стоимость эквайринга для минимизации издержек. Крупнейший ретейл в ходе переговоров стремился получить от банков и платежных систем специальные условия, а ретейлеры меньшего размера были ограничены в использовании этих возможностей.

При этом за рубежом к тому моменту уже была накоплена история судебных споров, антимонопольных разбирательств и решений регуляторов в отношении комиссий за эквайринг (*interchange fee*)⁸, что напрямую повлияло на дальнейшие события. Регуляторы в России заняли взвешенную позицию в данном споре. Банк России не увидел необходимости регулирования комиссий.

Основные аргументы сторон в данном споре можно охарактеризовать следующим образом:

— со стороны ретейла — «несправедливая стоимость» эквайринга; эквайринг — это квазиналог, повышающий стоимость товаров и услуг;

— со стороны банков и платежных систем — стоимость эквайринговых услуг отражает баланс интересов, способствующий продвижению безналичных платежных инструментов и платежей; совокупность установленных размеров всего спектра комиссий, которыми связаны все участники платежного рынка, представляет собой сбалансированную структуру, и снижение или повышение одной из компонент вызывает явный дисбаланс во взаимоотношениях всех участников рынка.

По сути же речь идет о том, что ретейл пытается использовать регулирование эквайринга как инструмент снижения издержек и повышения доходности собственного бизнеса, а банки сопротивляются регулированию, так как оно грозит резким падением доходности платежных услуг для банков и сервис-провайдеров, уходом части сервис-провайдеров с рынка, сокращением инвестиций в развитие платежных технологий, необходимостью пересматривать бизнес-модели эмиссии и эквайринга, стратегии развития этих услуг.

Принципиально важным представляется отчетливое понимание, что спор об эквайринговых комиссиях — это спор двух отраслей экономики, для одной из которых (финансовой) комиссии — источник существования и развития, для другой (торговой) — нежелательные издержки. Конечные потребители не являются непосредственными участниками в данном споре независимо от принимаемой модели, что доказывает и имеющийся зарубежный опыт⁹, и регуляторное снижение эквайринговых комиссий не приносит им никаких выгод. В то же время их расходы на осуществление безналичных платежей существенно возрастают [Manuszak M. D., 2017].

Регулирование эквайринговых тарифов ведет к пересмотру всей системы безналичных платежей, в которой участвует несколько основных субъектов: покупатель (население) — банк-эмитент банковской карты — платежная система — банк-эквайрер — торговая точка. Изменение в пользу только одного из элементов системы неизбежно приводит к нарушению сложившегося баланса и интересов остальных элементов, поэтому принятие решения о введении регулирования размера эквайрингового тарифа не может осуществляться без учета соответствующих последствий.

⁸ Study on the application of the Interchange Fee Regulation / European Commission 2020. URL: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0120161enn.pdf>.

⁹ См., напр. Harry C Alford. Study by Federal Reserve economists shows the 'Durbin Amendment' is a failed policy / The Hill, 2017. URL: <https://thehill.com/blogs/congress-blog/economy-budget/348350-study-by-federal-reserve-economists-shows-the-durbin>.

В подавляющем большинстве случаев услуги торгового эквайринга являются частью пакетного (комплексного) предложения услуг банковского обслуживания, оказываемых кредитными организациями торгово-сервисным предприятиям, включающего услуги расчетно-кассового обслуживания, кредитования деятельности и т. д. При этом себестоимость услуг эквайринга является уникальной для каждой кредитной организации и зависит от целого ряда факторов, включая тип обслуживаемого ТСП, масштаб эквайринговой деятельности, коммерческие условия со стороны поставщиков ИТ-систем и эквайрингового оборудования, а также соотношение off-us и on-us¹⁰ операций в обрабатываемом трафике операций оплаты.

Российский рынок услуг торгового эквайринга является высококонкурентным, что многократно подтверждалось представителями ФАС России. А применение механизмов тарифного регулирования на высококонкурентных рынках, как показывает практика, приводит к деструктивным последствиям, негативно влияющим в первую очередь на конечного потребителя, и тем самым ограничивает развитие рынка.

Анализ мирового опыта [Edgar, Dunn & Company, 2020] по стимулированию развития безналичной экономики показывает, что унифицированное снижение тарифов даже в странах с моделью, близкой к российской, не оказывает позитивного влияния на развитие рынка безналичных розничных платежных услуг, а торгово-сервисные предприятия не переносят изменений комисссии на конечных потребителей за счет уменьшения цен на товары и услуги. Цены для потребителей пропорционально не снижаются.

Результатом директивного ограничения размера торговой уступки является перераспределение прибыли между участниками системы безналичных расчетов. Для конечного потребителя условия осуществления безналичных розничных платежей могут ухудшиться за счет отмены банками-эмитентами большинства программ стимулирования безналичных платежей и введения платы за выпуск и обслуживание карт, платы за пользование платежными приложениями. Это приведет к стагнации безналичного оборота. В конечном счете выигрывают исключительно крупные торговые предприятия, которые увеличивают свою маржу.

Все то время, что ведется спор между ретейлом и банками, происходит дальнейшее развитие рынка под влиянием конкуренции и повышение качества эквайринговых услуг:

- сокращается время зачисления средств на счет;
- совершенствуются способы защиты ретейла и покупателей от разнообразных видов кибермошенничества, развиваются инструменты информационной защиты;
- расширяется предложение дополнительных услуг (банковских/юридических/бухгалтерских/ИТ/технической поддержки);
- расширяется предложение оборудования и обслуживаемых видов платежных услуг, оптимизированных под определенные бизнес-модели ведения торговой деятельности и сценарии клиентского обслуживания.

Но даже несмотря на то что безналичная оплата при дистанционных покупках является для магазинов желаемым авансированием и гарантией того, что покупатель не откажется от товара, а ряд интернет-магазинов предоставляет в связи с этим дополнительную скидку за оплату картами, ретейл голосует за снижение стоимости услуг банков.

Несмотря на незначительное увеличение средней величины ставки межбанковской комиссии в период 2016–2019 гг., данный период охарактеризовался устойчивым ростом объемов безналичных операций, что является свидетельством сбалансированности ставок межбанковской комиссии и их стимулирующего воздействия на развитие системы

¹⁰ Понятие on-us характеризует ситуацию, когда клиент оплачивает операцию с помощью того же банка, что и терминал. Например, картой Сбербанка оплачивает покупки по терминалу Сбербанка. А термин off-us означает, что банк-эмитент карты и банк-эквайер разные.

безналичных платежей. Снижение межбанковской комиссии даже на 1 п. п. может отразиться на благосостоянии потребителей при учете полного переноса на них дополнительных издержек банка [Маслов А. В., 2020]. При этом затронуты будут в первую очередь наиболее уязвимые сегменты населения (например, держатели карт, выпущенных в рамках зарплатных проектов). Если изменение комиссий не будет покрываться за счет потребителей, то издержки придется нести банкам. По негативному сценарию, в первую очередь подобные изменения коснутся банков, портфель клиентов которых в основном сосредоточен в социально уязвимых группах населения, а значит, системно значимых банков. Маржинальность платежного бизнеса существенно сократится вплоть до убыточности, что может привести к монополизации рынка эмиссии, а с учетом общей ситуации на рынке финансовых услуг это может повлиять на стабильность всей финансовой системы страны в целом.

В случае искусственного ограничения эквайринговых тарифов размером, не обеспечивающим экономически оправданный доход эквайера и его инвестиции в развитие соответствующей платежной инфраструктуры и ее безопасность, следует ожидать появления на рынке «суррогатных» электронных платежных инструментов, конкурирующих по стоимости владения для конечного потребителя с продуктами кредитных организаций, но при этом не обеспечивающих должного уровня защиты прав потребителей. Снижение тарифа будет способствовать росту привлекательности для торговых точек более дешевых, но менее надежных платежных инструментов. Как пример — наблюдаемый сегодня резкий рост интереса к SoftPOS-решениям. Прежде всего на такие инструменты будут переключаться малые и средние предприятия (для которых расходы на содержание платежной инфраструктуры торговой точки будут более существенными, чем для крупных предприятий); соответственно, снижение эквайринговых тарифов для таких субъектов приведет не столько к увеличению для них доступности эквайринговых услуг, сколько к их уходу в «серые зоны» безналичных платежей. То есть, если смотреть с положительной стороны: торговые точки будут уходить в более новые решения и не будут заинтересованы в POS-терминалах. Одновременно с этим будут происходить негативные вещи — торговые предприятия, например рестораны, будут говорить, что сломался терминал, то есть уходить в наличные деньги. Это и есть уход в «серую зону».

Для кредитных организаций регулирование размера эквайринга приведет к снижению инвестиций в инновации, внедрение которых является критически важным фактором для обеспечения безопасности расчетов и борьбы с кибермошенничеством, равно как и к стимулированию конкуренции на рынке безналичных расчетов. Как результат, можно ожидать роста уровня мошенничества и дискредитации электронных платежных инструментов, прежде всего для населения, и возврата к наличным расчетам, что не отвечает интересам государства (как минимум в налоговой сфере).

Дискуссия по выработке согласованных решений и практическому определению направлений оптимизации размеров комиссии эквайринга уже идет между представителями индустрии торговли и банковским сообществом в рамках внутренней работы межведомственной рабочей группы Ассоциации банков России. Однако сторонам важно прийти к единому, эффективному для всех решению.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Введение ценового регулирования может быть оправданным в ситуации, когда существует недобросовестное или неконкурентное ценообразование, ущемление социальных интересов потребителей платежных услуг. Однако то, что среда российского рынка безналичных платежей конкурентна, подтверждает рост числа сервис-провайдеров на платежном рынке, многие из которых являются выходцами из ИТ-кластера фонда «Сколково» или компаниями, получившими поддержку российских венчурных фондов.

Значительный прогресс российского платежного рынка в части широты ассортимента платежных услуг, внедрения и охвата инновационных платежных инструментов, наблюдающийся в последние несколько лет, стал возможен в силу его более высокой инвестиционной привлекательности, стимулировавшей конкуренцию на нем. Основа для этого формировалась до настоящего момента за счет рыночного ценообразования платежных услуг.

До настоящего момента ни одно из исследований¹¹, проводившихся в юрисдикциях с введенным ценовым регулированием эквайринга, не показало, что выгодополучателем регулирования стал бы кто-либо, кроме ретейла, получившего рост доходности. При этом мотивом для регулирования заявляется пресловутая забота о конечных потребителях. Однако последние получают в результате введения регулирования скорее рост стоимости платежных и банковских услуг¹².

Также введенное на период пандемии ограничение эквайринговых комиссий Банком России было признано практиками нерезультативным и вредным для платежной индустрии. Очевидно, что данное ограничение могло иметь только временный характер, и проведение подобных экспериментов в дальнейшем вряд целесообразно.

Список источников

Гайко А., Гольдштейн А. Концептуальные изменения стандарта PCI DSS // Журнал ПЛАС. 2019. № 7. URL: <https://plusworld.ru/journal/2019/plus-7-2019/kontseptualnye-izmeneniya-standarta-pci-dss/>.

Злобин А. Доля безналичных расчетов россиян впервые превысила траты наличными / Forbes. 31.01.2020. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/finansy-i-investicii/392299-dolya-beznalichnyh-raschetov-rossiyan-vpervye-prevysila-traty>.

Маклакова Ю. А. Система быстрых платежей: результаты цифровизации или борьбы с высокими комиссиями // Аудит и финансовый анализ. 2019. № 5. С. 104–108.

Маслов А. В. Регулирование эквайринговых комиссий. Опасный эксперимент с неявными целями? / Ассоциация банков России, 2020. URL: <https://asros.ru/news/opinions/regulation-of-acquiring-commissions-dangerous-experiment-with-implicit-objectives/>.

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

Interchange Fee Regulation Impact Assessment Study / Edgar, Dunn & Company, 2020. URL: <https://edgardunn.com/wp-content/uploads/2020/04/Interchange-Fee-Regulation-Impact-Study-EDC-v1.1.pdf>.

Macardle L. Cashback dwindles for credit card customers / Moneyfacts.co.uk. URL: <https://moneyfacts.co.uk/news/credit-cards/cashback-dwindles-for-credit-card-customers/> (дата обращения 15.09.2020).

Manuszak M. D., Wozniak K. The Impact of Price Controls in Two-sided Markets: Evidence from US Debit Card Interchange Fee Regulation / Finance and Economics Discussion. Series 2017-074. Washington, DC: Federal Reserve Board, 2017. URL: <https://doi.org/10.17016/FEDS.2017.074>.

Press D. Debit cards fee limits have big impact on payday loans and overdraft charges / Competitive Enterprise institute, 2017. URL: <https://cei.org/blog/debit-cards-fee-limits-have-big-impact-payday-loans-and-overdraft-charges>.

Поступила в редакцию 18 августа 2020 г.

Принята к публикации 23 октября 2020 г.

¹¹ Study on the application of the Interchange Fee Regulation / European Commission, 2020. URL: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0120161enn.pdf> (дата обращения 15.09.2020).

¹² Еврокомиссия опубликовала отчет о результатах регуляторного ограничения interchange fee на карточному рынке ЕС / Medium. URL: <https://medium.com/paymentregulation/ifr20200318-cc3b4ec98c60> (дата обращения 15.09.2020).

References

- Edgar, Dunn & Company (2020). Interchange Fee Regulation Impact Assessment Study. Available at: <https://edgardunn.com/wp-content/uploads/2020/04/Interchange-Fee-Regulation-Impact-Study-EDC-v1.1.pdf>.
- Gaiko A., Goldstein A. (2019). Conceptual Changes in the PCI DSS Standard. Zhurnal PLAS – PLAS Journal, no. 7 (In Russ.). Available at: <https://plusworld.ru/journal/2019/plus-7-2019/kontseptualnye-izmeneniya-standarta-pci-dss/>.
- Macardle L. Cashback dwindles for credit card customers. Moneyfacts.co.uk. Available at: <https://moneyfacts.co.uk/news/credit-cards/cashback-dwindles-for-credit-card-customers/> (accessed 15.09.2020).
- Maklakova Y.A. (2019). The System of Fast Payments: the Results of Digitalization or the Fight Against High Interchange Fee? Audit i finansovyi analiz – Audit and Financial Analysis, no. 5, p. 104–108 (In Russ.).
- Manuszak M.D., Wozniak K. (2017). The Impact of Price Controls in Two-sided Markets: Evidence from US Debit Card Interchange Fee Regulation. Finance and Economics Discussion, Series 2017-074. Washington, DC: Federal Reserve Board, 42 p.
- Maslov A.V. (2020). Regulation of Acquiring Commissions. A Dangerous Experiment With Implicit Goals? Association of Russian Banks. Available at: <https://asros.ru/news/opinions/regulation-of-acquiring-commissions-dangerous-experiment-with-implicit-objectives/>.
- Press D. (2017). Debit cards fee limits have big impact on payday loans and overdraft charges. Competitive Enterprise institute. Available at: <https://cei.org/blog/debit-cards-fee-limits-have-big-impact-payday-loans-and-overdraft-charges>.
- Shvandar K.V., Anisimova A.A. (2015). Foreign Experience of Development of Cashless Payment System: Practice and Results. Finansovyi zhurnal – Financial Journal, no. 1, p. 91–98 (In Russ.).
- Zlobin A. (2020). The Share of Non-Cash Payments of Russians for the First Time Exceeded Cash Spending. Forbes. Available at: <https://www.forbes.ru/newsroom/finansy-i-investicii/392299-dolya-beznalichnyh-raschetov-rossiyan-vpervye-prevysila-traty>.

Received 18.08.2020

Accepted for publication 23.10.2020

Экосистемы и маркетплейсы: обзор рынка финансовых услуг

Павел Александрович Самиев, генеральный директор аналитического центра «БизнесДром»; председатель комитета по финансовым рынкам «Опоры России»

E-mail: p.samiev@bizdrom.com

Вероника Руслановна Закирова, директор по рейтинговым и аналитическим проектам аналитического агентства «БизнесДром»

E-mail: v.zakirova@bizdrom.com

Дарья Владимировна Швандар, к. э. н., доц., доцент департамента логистики и маркетинга Финансового университета при Правительстве РФ

E-mail: dvshvandar@fa.ru, ORCID 0000-0002-4304-894X

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена общемировыми тенденциями цифровизации финансового рынка и новыми вызовами современности. Распространение процессов глобализации на деятельность финансовых организаций определяет тренды цифрового развития взаимодействия с клиентами, в частности, рост потребительского спроса на дистанционное обслуживание в условиях пандемии стимулирует образование новых финансово-цифровых платформ. В статье представлен аналитический обзор тенденций, препятствий и перспектив интеграции финансовых экосистем и маркетплейсов на российском рынке. Основные выводы работы сводятся к необходимости применения комплексного подхода при разработке правил функционирования финансово-цифровых экосистем и маркетплейсов, учету межотраслевого характера взаимодействия. Нормативно-правовое регулирование обеспечит законодательные рамки и будет способствовать поддержанию конкуренции на рынке.

Ключевые слова: финансово-цифровые платформы, маркетплейс, финансовая экосистема, структурная трансформация, сквозная цифровая система

JEL: G21, G22, G28

Для цитирования: Самиев П. А., Закирова В. Р., Швандар Д. В. Экосистемы и маркетплейсы: обзор рынка финансовых услуг // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 86–98. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-86-98.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-86-98

Ecosystems and Marketplaces: Overview of the Financial Services Market

Pavel A. Samiev^{1,2}

E-mail: p.samiev@bizdrom.com

Veronika R. Zakirova¹

E-mail: v.zakirova@bizdrom.com

Darya V. Shvandar³

E-mail: dvshvandar@fa.ru, ORCID 0000-0002-4304-894X

¹ BusinessDrom Analytical Center, Moscow 127422, Russian Federation

² "Opора Russia", Moscow 127473, Russian Federation

³ Financial University Under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The relevance of the research subject is due to global trends in financial market digitalization and new challenges of our time. The spread of globalization processes to the activities of financial organizations determines the trends in digital development of interaction with customers — in particular, growth of consumer demand for remote services in the context of a pandemic stimulates the formation of new financial and digital platforms. The article provides an analytical overview of trends in, obstacles to and prospects for the integration of financial ecosystems and marketplaces in the Russian market. The main conclusions of the work boil down to the need to apply an integrated approach when developing the rules for the functioning of financial and digital ecosystems and marketplaces, taking into account the intersectoral nature of interaction. Regulation will provide a legal framework and help to maintain competition in the market.

Keywords: *financial and digital platforms, marketplace, financial ecosystem, structural transformation, end-to-end digital system*

JEL: G21, G22, G28

For citation: *Samiev P.A., Zakirova V.R., Shvandar D.V. Ecosystems and Marketplaces: Overview of the Financial Services Market. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 86–98 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-86-98.*

ВВЕДЕНИЕ

Закономерный переход к новому уровню развития производительных сил и производственных отношений определил современный портрет потребителя. Выход на рынок новых поколений потребителей, ускорение транзакций и форсированная цифровизация всех процессов влечет за собой реструктуризацию рынка финансовых услуг, появление новых игроков и новых форм максимального охвата потребительских сегментов. Молодые потребители отличаются от старших поколений характером восприятия информации, отношением к выбору и оценке товаров и услуг (например, склонностью к онлайн-заказам). Активное потребление этими поколениями банковских, страховых и даже инвестиционных продуктов заставляет компании все больше оцифровывать свои продукты, переводить их в онлайн-взаимодействие с потребителями. Это способствует формированию нового спектра конкурентных преимуществ для финансовых и торговых организаций. Если раньше компании наращивали региональное присутствие для максимального охвата всех групп потребителей с целью обеспечения личного контакта, то сегодня предпочтение отдается дистанционным коммуникациям через телефон и электронную почту. Развитие интернета расширило возможности онлайн-взаимодействия между производителями и потребителями финансовых услуг за счет скорости, простоты и удобства обслуживания. Современный клиент ожидает решения всех финансовых вопросов так же легко, как заказ товара в Сети, — несколько кликов, прозрачное перечисление опций и порядка оплаты. Результатом становится структурная трансформация финансового рынка, сокращение региональных представительств. Банковский, страховой, инвестиционный бизнесы переходят в онлайн-пространство, все больше появляется площадок, на которых есть возможность выбрать продукт или услугу по заданным параметрам среди общего объема компаний.

СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РЫНКА ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ЭКОСИСТЕМЫ И МАРКЕТПЛЕЙСЫ

Под цифровой экосистемой понимается многосторонняя цифровая платформа, в которой все сервисы взаимодействуют друг с другом, отвечающая следующим основным критериям: наличие информационно-технологической инфраструктуры, открытость для партнеров.

Диджитализация и возможности онлайн-коммуникации создают предпосылки для создания нового формата продаж и клиентских отношений через интеграцию финансовых экосистем и цифровых маркетплейсов (табл. 1).

Таблица 1

Характеристика финансовых экосистем / Characteristics of financial ecosystems

Наименование платформы	Характеристика	Преимущества	Недостатки	Примеры
Экосистема	<p>Комплексная цифровая платформа</p> <p>Создается на базе крупных банков и бигтех-компаний</p> <p>Специализируется на продаже финансовых и смежных услуг</p> <p>Единый интерфейс для всех продуктов, услуг и сервисов</p>	<p>Принцип «единого окна»</p> <p>Удобство использования в условиях карантинных ограничений</p> <p>Региональный охват большинства потребительских сегментов</p> <p>Сквозная цифровая система, связывающая финансовые сервисы с госуслугами на основе биометрии</p>	<p>Большой объем стартовых инвестиций</p> <p>Высокие входные рыночные барьеры</p> <p>Угроза олигополизации рынка</p> <p>Киберриски утечки персональных данных</p>	<p>Сбербанк</p> <p>Альфа-банк</p> <p>Тинькофф Банк</p> <p>ВТБ</p> <p>Россельхозбанк</p> <p>Почта Банк</p> <p>Mail.ru</p> <p>«Яндекс»</p> <p>Google</p>

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

Табл. 1 демонстрирует отличительные черты финансовых экосистем. В рамках экосистемы потребителю предоставляется уже отобранный оператором перечень провайдеров и услуг. Это обеспечивает клиентам удобство и комфорт, исключая необходимость самостоятельного поиска информации, изучения различных вариантов. Взаимодействие с клиентом через финансовые экосистемы активно набирает обороты, ребрендинг Сбербанка является подтверждением актуальности и перспективности данной формы взаимодействия с клиентом. Современная экосистема — это оболочка, в которой содержатся самые разнообразные услуги и товары. Провайдеру экосистем доступна не только информация о действиях клиентов в приложении, но и данные об их локациях, поисковых запросах, установленных приложениях, с помощью этой информации формируется «цифровой» портрет клиента. В результате становится доступным предложение индивидуализированного продукта, ориентированного на потенциальный спрос конкретного потребителя.

Крупные организации строят экосистемы вокруг себя, компании поменьше встраиваются в экосистемы организаций-партнеров. В качестве основных характерных признаков экосистемы целесообразно отметить единый интерфейс для всех продуктов, услуг и сервисов, формат «одного окна», унифицированный способ идентификации для всех составляющих, бесшовную передачу данных внутри сервисов. Финансовый рынок в целом сегодня находится в переходном состоянии от традиционного предоставления услуг в офисе посредством личного контакта с менеджерами до коммуникации в онлайн-среде цифровых экосистем. Развитие технологий позволяет объединять финансовые и нефинансовые продукты, сервисы и услуги в рамках единой платформы. Практически любой финансовый вопрос можно решить дистанционно: от продления вклада до получения кредита, оформления страхового полиса или открытия брокерского счета. Тем не менее остается

ряд лимитов, в рамках которых можно совершать сделки, например, в страховании нельзя до сих пор приобретать онлайн полисы дороже 15 тыс. руб., для этого необходимо лично встречаться с клиентским менеджером, а у ряда банков есть ограничения на суточное снятие наличных.

Спектр услуг, которые доступны потребителям, почти безграничен. Так, для малого и среднего бизнеса — облачная бухгалтерия, юридические консультации, налоговые сервисы, страховые продукты для сотрудников, клиентов, пакеты под ключ для создания и продвижения сайта, разработки маркетинговых активностей, оптимизации процессов, использования алгоритмов больших данных для клиентской аналитики, проверки контрагентов и многое другое. Для физических лиц спектр услуг в экосистеме также не ограничивается стандартным набором финансовых услуг: помимо банковских, страховых, инвестиционных продуктов могут быть предложены услуги мобильной связи (от оператора экосистемы), сервисы путешествий — бронирование и покупка билетов, отелей, туров, покупка билетов на мероприятия, сервисы доставки еды и продуктов из магазинов, например «СберМаркет». Также предлагаются сервисы облачных технологий, онлайн-кинотеатры, различные образовательные программы, медицинские услуги, такси. Есть даже возможность приобрести недвижимость, транспорт, получить профессиональный сервис — маркетинговые, юридические и иные консультационные услуги.

Банковский рынок активно включается в процессы глобализации, которые характеризуются расширением каналов продаж, оцифровкой всех внутренних процессов и налаживанием онлайн-коммуникаций с клиентами. Крупнейшие банки создают свои финансовые экосистемы, банки с базовой лицензией и региональные банки интегрируются с форматом уже действующих на рынке маркетплейсов. Таким образом, определяется основной тренд финансового рынка — формирование единого пространства, объединяющего в себе классические финансовые продукты и услуги, платежные сервисы, товарные маркетплейсы [Милешкина Н., Курб Д., 2020]. В качестве яркого примера банковской экосистемы можно привести проект Сбербанка, принципы построения экосистемы которого лежат в плоскости интеграции с товарными маркетплейсами¹. Представленная презентация ребрендинга основана на дифференциации спектра услуг: названия большинства компаний в структуре экосистемы теперь будут начинаться с элемента «Сбер», а вторая часть будет отражать характеристику или отраслевую принадлежность услуги, например «СберЗдоровье», «СберЗвук», «СберМаркет», «СберМобайл» и др.²

Преимущества экосистем проявляются в сквозном характере предоставления различного вида финансовых услуг, повышении уровня лояльности клиентов, перспективах распространения на страховой и социальный рынок. Формирование финансовой экосистемы стимулирует развитие долгосрочных отношений банков с другими поставщиками финансовых услуг через взаимодействие со страховыми, инвестиционными компаниями. Для клиентов такое партнерство обеспечивает возможность получения доступа к «длинным» инвестициям. В последнее время на фоне снижения ставок по депозитам среди россиян очень востребованы такие инвестиционные инструменты, как открытие брокерского счета, индивидуальный инвестиционный счет (ИИС), передача средств в доверительное управление, а также программы инвестиционного и накопительного страхования жизни. Общая линейка банковских, страховых, инвестиционных продуктов повышает качество комплексной услуги и, как следствие, увеличивает потребительскую активность и желание подключить ту или иную услугу. В результате финансовые организации увеличивают спрос пользователей на финансовые продукты и расширяют целевой сегмент

¹ Все возможности Сбега. URL: <https://www.sberbank.ru/ru/ecosystem>.

² Вселенная «Сбер»: новый логотип, офисы без касс и другие новации / РИА Новости, 24.09.2020. URL: <https://ria.ru/20200924/sber-1577718370.html>.

потребления. К продукту уже предъявляются более высокие требования, клиент покупает не бренд, а качество, поэтому финансовые организации все чаще используют новые технологии разработки пакетов финансовых продуктов и качественного постпродажного обслуживания.

Экосистемы повышают лояльность клиентов: оставаясь в рамках «единого окна», они получают уникальные релевантные предложения, сокращается время на поиск альтернатив, мониторинг отзывов о качестве сервиса сторонних компаний — этот функционал переходит к оператору экосистемы [Швецов С. А., 2017]. Такая модель приносит банкам значимый комиссионный доход. В свою очередь потребители получают качественный сервис и больше свободного времени, партнеры экосистемы приобретают новых клиентов, например если инвестиционный сервис является частью банковской экосистемы. Комфортный и надежный интернет-банкинг обеспечивает клиентам бесшовный, быстрый перевод средств с брокерского счета и/или ИИС, минимальные комиссии, возможность просто распоряжаться своим инвестиционным доходом.

Экосистема может быть построена также вокруг страховой компании. В настоящее время нет полностью выстроенной экосистемы взаимодействия потребителя со страховой компанией. Кроме онлайн-продажи страховых полисов необходимо обеспечивать поддержку и сопровождение клиента на протяжении всего срока действия полиса: это возможно через чат-боты, мессенджеры либо через чат в приложении. Целесообразна также реализация онлайн-подачи заявления о страховом случае и получение возмещения онлайн. Для страховой компании мобильное приложение может стать прототипом экосистемы и обеспечивать полную омниканальность. Некоторые страховые компании уже предлагают индивидуальные продукты: с помощью носимых устройств, телематики анализируются все данные страхователя, например о манере вождения, образе жизни [Брызгалов Д. В. и др., 2020]. Теоретически экосистема здорового образа жизни может включать не только добровольное медицинское страхование (ДМС), страхование при выезде за рубеж, от несчастных случаев и болезней, но и ежегодный чек-ап (диспансеризацию), услуги телемедицины, программы обследования и формирования рациона питания, психологические консультации, сервисы онлайн-тренировок, специальные предложения от фитнес-клубов.

Компания Philips в 2017 г. открыла в Сколково R&D-центр, который занимается технологиями искусственного интеллекта и алгоритмами машинного обучения. Российское подразделение является частью интернациональной научно-исследовательской системы, которая в перспективе будет интегрирована в финансовые банковские и/или страховые экосистемы по направлению телемедицины, улучшения качества медицинского обслуживания и его доступности. R&D-центры существуют в Нидерландах, США, Китае, Франции, Германии, Бразилии и Индии³. Алгоритмы машинного обучения, которые позволят врачам ставить наиболее точные диагнозы, а также методы анализа больших данных — задача работы российского R&D-центра. Стоит отметить, что такую экосистему страховым компаниям выстраивать сложнее, чем банкам, по причине большого объема стартовых и текущих инвестиций по цифровому обеспечению производственных процессов и мониторинга большого массива данных. В связи с этим открывается перспектива взаимодействия финансовых и страховых партнеров по созданию и укреплению конкурентных позиций в рамках одной экосистемы.

Зарубежный опыт демонстрирует реализацию страховыми компаниями полисов «по требованию» — у страхователя есть возможность через приложение активировать

³ Медицина будущего — это целая экосистема. Интервью Максима Кузнецова, генерального директора Philips в России и СНГ / Проект РБК Континуум здоровья. URL: <http://old.health.rbc.ru/treatment/medicina-budushego-eto-celaya-ekosistema/>.

полис на несколько минут, часов либо в определенные дни недели, например в выходные. В России для физических лиц такие страховые продукты еще не продаются, но для юридических лиц — операторов каршеринга уже есть поминутное автокаско. Также в России реализована ИТ-платформа, благодаря которой человеку, попавшему в ДТП, больше не потребуется обращаться в ГИБДД. Решить проблему по европротоколу можно на месте с помощью смартфона. Современный потребитель выбирает простоту и комфорт обслуживания, поэтому системы, предлагающие комплексную услугу в режиме «единого окна», будут развиваться и набирать популярность.

Недостатки экосистем и проблемы их развития

Недостатки экосистем в основном лежат в плоскости рыночных ограничений и олигополизации рынка. Избыточная власть крупнейших участников может проявляться в разных отраслях, не только на финансовом рынке, но и в ряде сегментов, где они продают товары и услуги [Мальковская М., 2020]. Олигополия сможет закрыть вход или установить высокие барьеры для появления на рынке новых участников, в результате снизится дифференциация и качество предоставляемых услуг, повысится цена. Усиление конкуренции может быть особенно чувствительным для небольших компаний, которые не обладают достаточными финансовыми средствами для инвестиций в цифровую трансформацию предоставления высокого уровня обслуживания, такого же, как у крупнейших игроков рынка [БизнесДром, 2020]. Несмотря на то что слабая конкуренция негативно сказывается на развитии отрасли и росте экономики в целом, Банк России поддерживает усиление позиций достаточно крупных участников рынка, поскольку множество мелких финансовых организаций не обеспечивает высокую конкурентоспособность рынку (особенно учитывая требования ВТО к финансовому и страховому рынкам). Олигополия на финансовом рынке характерна не только для России, в Великобритании и Австралии четыре крупнейших банка доминируют в сфере розничного банковского обслуживания, а четыре крупнейших страховые компании преобладают в сфере общего страхования.

Меры, направленные на снижение негативного влияния олигополистической реструктуризации финансового рынка в России через развитие конкуренции, представил Банк России в докладе «Подходы Банка России к развитию конкуренции на финансовом рынке» [Банк России, 2019]. Среди основных — устранение территориальной дискриминации потребителя при банковских переводах, установление требований к регулярности отбора крупными компаниями с государственным участием страховых компаний для оказания услуг ДМС, предоставление возможности получать зарплату через систему быстрых платежей (СБП), предоставление в государственных организациях нескольких зарплатных банков на выбор, внедрение механизма переноса текущего банковского счета. Банк России считает необходимым ограничить создание экосистем на базе одной организации, для этого планируется проработать запрет на приобретение государством новых акций (долей) финансовых организаций на конкурентных рынках.

Консолидация большого объема данных в рамках крупнейших экосистем также вызывает опасения. Крупные банки создают собственные экосистемы, в рамках которых собираются, анализируются и хранятся большие массивы данных о потребителях, что увеличивает риски утечки и неправомерного использования персональной информации в коммерческих интересах. Большая база персональных данных клиентов и их предпочтений дает возможность оператору экосистемы запускать новые продукты и услуги, постепенно приобретая все большую долю рынка финансовых и смежных услуг [Гирич М. Г. и др., 2020]. Финансовые организации формируют команду аналитиков, приобретают стартапы, ИТ-компании. Новые риски связаны с трудностью локального законодательно-нормативного регулирования экосистем, объединяющих несколько видов деятельности. Некоторые организации в рамках своей экосистемы предлагают продукты и услуги

сторонних компаний, ограничивая каналы их распространения. В связи с этим Банк России планирует ввести регулирование посреднической деятельности при продвижении и продаже финансовых продуктов и услуг, которое будет обеспечивать равный доступ на рыночных условиях финансовых организаций к каналам дистрибуции, в случае если оператор экосистемы обеспечивает продвижение и продажу не только собственных продуктов и услуг, но и продуктов и услуг сторонних финансовых организаций. Внедрение и развитие механизма удаленной биометрической идентификации, инфраструктуры цифрового профиля гражданина, системы быстрых платежей, платформы маркетплейс будет способствовать обеспечению безопасности, доступности финансовых и иных услуг в цифровом виде, развитию конкуренции [Михайлюк М. В., 2019].

Маркетплейсы и Open API

Маркетплейс — это платформа электронной коммерции, онлайн-магазин электронной торговли, предоставляющий информацию о продукте или услуге третьих лиц, чьи операции обрабатываются его оператором. Тенденция интеграции финансовых экосистем и цифровых товарных площадок будет только усиливаться за счет увеличения доли интернет-канала в коммуникациях производителя и потребителя услуг. Маркетплейсы, встроенные в финансовую экосистему, существенно расширяют возможности банков с базовой лицензией, региональных и отраслевых банков, а также небольших страховых компаний [Марченков А. А., 2019]. Однако есть риски того, что на платформе будет доминировать ценовая конкуренция, из-за чего качество клиентского сервиса отойдет на второй план. Новые инструменты мотивации активного потребительского поведения, обмена опытом получения услуги и оценки текущего спроса будут способствовать развитию цифровой платформы маркетплейс в структуре финансовой экосистемы, не нарушая теоретических законов конкуренции на рынке товаров и услуг.

Особенности современного развития цифровых финансовых платформ проявляются в том, что финансовые услуги предлагаются в дополнение к продукту, например кредит при приобретении «умного» гаджета или страхование выезда за рубеж при оформлении билета на самолет. Банки строят свои экосистемы, однако теоретически создание полноценной финансовой экосистемы не может быть реализовано только вокруг одного банка, требуется взаимодействие ряда организаций, предоставляющих товары и услуги потребителю [Самиев П., 2020]. Построение комплексной финансово-цифровой экосистемы со встроенными в нее маркетплейсами, которая предлагала бы сразу все финансовые и нефинансовые продукты вместе, реализовывала весь цикл покупки от сравнения и выбора альтернатив до оплаты и получения услуги, — это направление развития цифровизации финансового рынка.

Инициатива Банка России по разработке и реализации проекта «Маркетплейс» будет способствовать выводу рынка финансовых услуг на новый виток развития научно-технического прогресса [Банк России, 2020]. Данная платформа обеспечит потребителям возможность дистанционно получать широкий спектр финансовых услуг максимально возможного круга финансовых организаций. «Маркетплейс» станет площадкой, где информация о заключенных сделках будет храниться в едином реестре финансовых транзакций. Спектр финансовых продуктов и услуг будет включать банковские вклады, государственные и корпоративные облигации, страховые продукты. В перспективе планируется добавить кредитные, инвестиционные и прочие финансовые продукты. Создание такого рода инфраструктуры расширит возможности организаций, не обладающих развитой сетью филиалов и качественной инфраструктурой для дистанционного обслуживания, в том числе для того, чтобы конкурировать с лидерами рынка. Вместе с тем «Маркетплейс» существенно снизит барьеры переключения для потребителей, поскольку прекратить обслуживание и выбрать нового поставщика услуг станет возможным онлайн благодаря

удаленной идентификации. Помимо возможности выбора, получения финансового продукта или услуги «здесь и сразу» маркетплейсы предоставляют потребителю гарантию качественного обслуживания. «Маркетплейс» Банка России подготовит цифровую инфраструктуру для взаимодействия банков, финансовых институтов, платежных систем с партнерами и клиентами на единой площадке. Далее предполагается расширение круга участников рынка, использующих финансово-цифровые платформы, чему способствовало принятие ряда законопроектов⁴ Государственной думой в июле 2020 г.

Эффективному развитию маркетплейсов способствует развитие технологии Open API, которая обеспечивает взаимодействие между приложениями. Разработчики сторонних компаний получают доступ к функционалу и контенту определенного ресурса и используют его, например, для частичной интеграции или создания собственных приложений. С помощью этой технологии банки могут запускать новые сервисы, работать на опережение потребности клиента. Open API позволяет размещать и дистанционно приобретать продукты организации на витрине маркетплейсов. Развитие и популяризацию технологии Open API поддерживает Банк России, поскольку она обеспечивает удобство и оптимизацию технологических издержек при обмене информацией между участниками, ускоряет вывод продуктов на рынок. Данная технология сводит несколько счетов клиента в разных банках в одно приложение; предлагает персональные продукты на основе анализа транзакций. В экосистемах перечень услуг не ограничивается традиционными финансовыми услугами. Например, практикуется предоставление сервисных составляющих — юридических услуг и телемедицинских консультаций в рамках страховых программ. Интеграция продуктов и услуг от различных провайдеров, которые сделают жизнь потребителя проще с помощью одного приложения, — будущее банковского сектора, это новый этап развития финансового рынка в целом на основе создания мультибанковской системы дистанционного обслуживания клиентов, в основе которой — финансовая экосистема. В качестве примера партнерства банка и ИТ-компании приведем «Яндекс» и ВТБ. Они запустили финансовый сервис для инвестиций внутри подписки «Яндекс.Плюс», благодаря которой подписчики «Яндекс.Плюс» смогут менять валюту по курсу, близкому к биржевому, открывать вклады до востребования под управлением «ВТБ Капитала», покупать государственные облигации и акции компаний и выводить деньги без комиссии. Примером финансового маркетплейса с участием банковской структуры может служить «Сравни.ру» при участии Тинькофф Банка, где потребителям предлагается помощь в персональном подборе кредитов разных банков, страховых продуктов и пр.⁵

Динамичность рыночной конъюнктуры диктует условия постоянного пересмотра и обновления конкурентных преимуществ финансовых организаций: банки укрупняются, образуют универсальные компании и начинают конкурировать с другими небанковскими игроками — микрофинансовыми организациями, ретейлом, телекомом [Хорошилов А. П., 2019]. У банков есть потенциал, чтобы стать основополагающим звеном финансовых экосистем: средства, инфраструктура, персонал, база клиентов и накопленная информация, а также опыт работы во время неопределенности и нестабильности экономики. Это будет способствовать межотраслевому сотрудничеству для обеспечения стабильного развития и повышения конкурентоспособности на базе создания и развития мультибанковских экосистем.

⁴ Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы»; Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершения финансовых сделок с использованием финансовой платформы».

⁵ Олег Тиньков продал «Сравни.ру». URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2020/10/18/843658-tinkov-sravni.ru>.

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ НОВЫХ ФИНАНСОВО-ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ

Форсированная цифровизация всех секторов экономики, перспективы построения маркетплейса и/или экосистемы требуют от банков совершенствования своих бизнес-процессов на базе автоматизации и оцифровки. Основными инструментами цифровизации банков являются автоматизация бэк-офисных операций, операционных процессов, всестороннее применение технологий электронных платежей, предиктивной аналитики и использование облачных технологий и площадок. Например, специальные технологические решения могут автоматизировать повторяющиеся процессы, выполнять рутинные задачи: ввод данных, простой скоринг типовых заявок, автоматизированное формирование и выгрузка выписок, обработка ручных бланков, проведение постобзвонков. Некоторые финансовые организации тестируют идентификацию клиента, которая распознает человека по голосу, и оператору кол-центра уже не нужно запрашивать номер паспорта, счета или карточки, список последних операций [Петрова Л. А., Кузнецова Т. Е., 2020]. Решения на базе искусственного интеллекта помогают в работе по противодействию мошенничеству.

Потребительские предпочтения нового поколения, рассмотренные выше, способствуют перемещению продаж банковских сервисов из офисов в социальные сети, мессенджеры и мобильные приложения. Это начнет превращать банки в сервисные организации, основным конкурентным преимуществом которых будет качество обслуживания и уровень сервиса. Ориентированность на клиента, его комфорт и удобство сегодня определяют качество продукта и услуги в целом. Именно поэтому финансовые организации проводят конвергенцию с нефинансовыми сервисами: создание и подключение чат-ботов, встраивание в продукты сервисных опций, которые помогают поддерживать контакт с клиентом, предоставляя дополнительную ценность и повышая лояльность за счет наполнения продуктов сервисом телемедицины⁶, социального вычета, финансовых помощников, повышения финансовой грамотности. Сервисы и клиентоориентированность становятся одними из ключевых конкурентных преимуществ экосистем, а возможность предугадывать потребности клиента, предвосхитить его ожидания — первоочередной маркетинговой задачей финансовых организаций. Одним из решений является внедрение маркетинговых платформ, которые в режиме реального времени на цифровой основе анализа больших данных прогнозируют потребности клиента и подбирают релевантные предложения.

Финансовые онлайн-услуги в период пандемии

Дистанционное взаимодействие финансовых организаций и потребителей финансовых услуг хорошо проявило себя в период карантинных мероприятий в условиях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции. Для всех организаций оказалось важным иметь выстроенный рабочий механизм онлайн-сопровождения клиента на протяжении всего пути: от оформления продукта и изменения условий до решения вопросов, споров и завершения взаимодействия. Финансовые организации смогли быстро адаптироваться: некоторые банки запустили процедуру идентификации клиента по видео, было организовано выездное подписание, многие страховые договоры стало возможно оплатить онлайн [S&P Global Ratings, 2020]. Несмотря на все сложности, с которыми столкнулся финансовый рынок в период пандемии, плюсы очевидны: за два месяца карантина рынок по технологичности сделал рывок на два года вперед. Потребители освоили навыки получения финансовой услуги через браузер или мобильное приложение вместо

⁶ Медицина будущего — это целая экосистема. Интервью Максима Кузнецова, генерального директора Philips в России и СНГ.

посещения отделений офлайн, научились использовать бесконтактные карты. По данным исследования Mastercard⁷, проведенного в апреле 2020 г., в период пандемии 43 % клиентов в России предпочитали безналичные платежи наличным, 22 % перестали использовать наличные средства и начали применять карты и другие платежные средства, около 50 % клиентов стали более активно пользоваться бесконтактными картами, а 16 % клиентов впервые использовали бесконтактные платежи (рис. 1).

Рисунок 1

**Предпочтения в безналичных платежах россиян
в период пандемии, доля в % по каждому вопросу, 2020 г. /
Preferences in non-cash payments of Russians
during the pandemic, share in % for each issue, 2020**



Источник: составлено авторами по данным Mastercard / Source: compiled by the authors based on Mastercard data.

Рис. 1 демонстрирует высокий уровень использования безналичных платежей россиянами в период карантина и потенциал их роста после завершения пандемии: 78 % освоили бесконтактную технологию, считая ее самым безопасным способом оплаты, 82 % решили и дальше пользоваться бесконтактными картами, 85 % россиян считают данную технологию простой в использовании, 81 % отметили ее чистоту и гигиеничность (ключевой фактор в период пандемии).

Лидеры рынка уже давно предложили своим клиентам личный онлайн-кабинет для возможности просмотра информации по всем договорам кредитования, страхования. Клиенты могут онлайн подавать заявления на досрочное погашение кредитов, заявлять о наступлении страхового случая [Самиев П., Нечаев Н., 2020]. Клиенты банков могут удаленно открывать ИИС, брокерские счета, открывать виртуальные карты. Эти возможности могут быть существенно расширены и дополнены другими услугами по желанию клиентов. Например, в страховании можно добавить данные медицинского обследования, пройденного в рамках одной из страховых программ, передавать данные с носимых устройств — с фитнес-трекеров, счетчиков шагов и калорий в смартфонах, так клиент будет не только следить за состоянием своего здоровья в динамике, но и консультироваться со специалистами по всем вопросам, используя видеозвонки в рамках телемедицины [Самиев П. А., 2019]. Также компании смогли в кратчайшие сроки разработать новые страховые продукты. Некоторые банки в свою очередь предложили клиентам особые условия получения повышенного кешбэка за траты во время нахождения дома (за доставку, подписки). Тем не менее по-прежнему остается ряд процессов, не переведенных в онлайн у большинства

⁷ Пресс-релизы / Mastercard. URL: <https://newsroom.mastercard.com/ru/press-releases/>.

финансовых организаций: полноценный круглосуточный онлайн-чат с менеджером компании, чат-бот с наиболее часто задаваемыми вопросами, решением вопросов типичных ситуаций, поиск операций по категориям, по датам, самостоятельный заказ справок; в страховании — автоматизация процесса осмотра недвижимости и транспортных средств, онлайн-оформление страхового случая и получение возмещения.

Ограничения и риски предоставления финансовых услуг онлайн

Текущие законодательные ограничения полноценного перехода в онлайн-формат полного спектра финансовых услуг включают обязательную личную идентификацию клиента при первом оформлении продукта — путем визита в офис либо встречи с представителем банка. В остальном в банковском секторе нет законодательных ограничений на сумму операций, нет таких услуг, которые не могут быть выполнены онлайн: переводы, покупки, бронирование, погашение кредита, открытие кредитной линии, отправление заявки на ипотеку и другие — все доступно через личный кабинет клиента.

Банк России в числе факторов, ограничивающих конкуренцию, видит низкие барьеры переключения. Издержки смены банка, страховой или инвестиционной компании могут быть денежными (необходимость заплатить), транзакционными (необходимость потратить время и усилия) и даже ментальными (например, привязанность к бренду, интерфейсу). Независимо от типа такие барьеры ограничивают потребителей в возможности сменить неэффективного поставщика услуг и получить лучшее ценовое предложение, а значит, сдерживают конкуренцию. Решение устранения ряда барьеров — запуск удаленной идентификации, позволяющей физическим лицам получать финансовые услуги дистанционно, подтвердив свою личность с помощью биометрических персональных данных в любом банке [Банк России, 2019]. Для удаленного получения финансовых услуг необходимо предварительно зарегистрироваться в Единой системе идентификации и аутентификации и Единой биометрической системе. После этого потребитель уже сможет обращаться в новый банк для получения финансовых услуг из любого места в любое удобное время. Подобная процедура позволяет повысить доступность финансовых услуг и снизить издержки граждан при переходе из одной организации в другую. Создаваемая при участии Банка России инфраструктура цифрового профиля гражданина сможет обеспечить удобный, безопасный и быстрый обмен данными между гражданами, государством и бизнесом в формате «одного окна», что облегчит конкурентный доступ к данным, а также перевод финансовых услуг в цифровой формат.

Эффективность деятельности и развитие финансово-цифровой экосистемы требует анализа большого объема обезличенных данных о транзакциях клиентов, а также дополнительную информацию о них из открытых источников. Объем клиентских данных любой экосистемы гораздо больше, чем генерирует банк, но сегодня большинство банков обрабатывают и хранят данные на своих базовых сервисах. Применение искусственного интеллекта проявляет риски технического несовершенства или злонамеренных действий третьих лиц [Андреева Л. Ю., Буряков Г. А., 2020]. Могут получить развитие новые формы мошенничества, такие как взлом моделей и подмена алгоритмов. С внедрением новых технологий возрастает также операционный риск — цифровая трансформация бизнес-процессов требует инвестиций в обучение и развитие кадров. Искусственный интеллект обучается самостоятельно, а аналитики не всегда могут ответить на вопрос, почему клиент, например, попал в «зеленую» или «красную» зону. Исключается человеческий фактор, снижается контроль за действиями и принятием решений. «Умный» скоринг может выдавать ошибки, принимать некорректные решения, и при этом человек не сразу успеет понять, что модель работает неправильно, определить причину сбоя. Регулирование защиты персональных данных и практика такой защиты в России все еще недостаточно развиты, что повышает уровень преступлений в цифровой сфере и создает угрозы для

безопасности данных. Кроме того, во времена, когда все операции проводятся исключительно онлайн, важно также обеспечивать бесперебойность работы системы. Риски технологических или инфраструктурных сбоев увеличиваются, поэтому инвестиции в развитие информационных технологий, системы защиты данных и инфраструктуру будут расти. Цифровизация внутренних и внешних процессов финансовых организаций требует регулярного мониторинга рыночных угроз и внедрения мероприятий по их профилактике, в частности, развития систем кибербезопасности.

ВЫВОДЫ

Современные тенденции развития финансового сектора, а также вызовы современности ставят перед организациями не только новые задачи для решения, но и открывают перспективы эффективной и конкурентоспособной деятельности. Развитие финансово-цифровых платформ на российском рынке будет способствовать усилению конкурентных преимуществ и снижению негативного влияния рыночных угроз на деятельность финансовых организаций. Интеграция финансово-цифровых экосистем и товарных и/или финансовых маркетплейсов расширит спектр предоставления различного рода услуг, повысит качество обслуживания и лояльность потребителей. Это, в свою очередь, будет способствовать взаимодействию финансового и реального секторов экономики на технологически новом цифровом уровне.

Список источников

- Андреева Л. Ю., Буряков Г. А. Риск-ориентированная модель цифровизации банковского бизнеса в условиях мирового финансового кризиса // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 5 (120). С. 27–31.
- Брызгалов Д. В., Грызенкова Ю. В., Цыганов А. А. Перспективы цифровизации страхового дела в России // Финансовый журнал. 2020. № 3. С. 76–90. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-76-90>.
- Гирич М. Г., Левашенко А. Д., Коваль А. А. От денежных транзакций к неденежным: персональные данные потребителя в электронной коммерции // Финансовый журнал. 2020. № 1. С. 117–130. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-117-130>.
- Мальковская М. Экосистемы захватывают мир: будет ли он безопасным и комфортным? / Банки.ру, 1.06.2020. URL: <https://www.banki.ru/news/columnists/?id=10925475>.
- Марченков А. А. Маркетплейсы как главный тренд электронной коммерции // Научные стремления. 2019. № 26. С. 65–67 URL: <https://doi.org/10.31882/2311-4711.2019.26.14>.
- Милешкина Н., Курб Д. Технологии финансовых услуг в 2020 году и в дальнейшем: революционные перемены / PwC, 2016. URL: https://www.pwc.ru/ru/banking/publications/_FinTech2020_Rus.pdf.
- Михайлюк М. В. Маркетплейсы как фактор прогрессивной трансформации интернет-торговли в России: логистический аспект // Экономические науки. 2019. № 172. С. 57–61. URL: <https://doi.org/10.14451/1.172.57>.
- Петрова Л. А., Кузнецова Т. Е. Цифровизация банковской системы: цифровая трансформация среды и бизнес-процессов // Финансовый журнал. 2020. № 3. С. 91–101. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-91-101>.
- Подходы Банка России к развитию конкуренции на финансовом рынке. Доклад для общественных консультаций / Банк России, 2019. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/90556/Consultation_Paper_191125.pdf.
- Проект «Маркетплейс» / Банк России, 2020. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/87254/mp_status_20200709.pdf.
- Самиев П. А. Смена парадигмы: готовы ли страховщики к цифровизации // Национальный банковский журнал. 25.11.2019. URL: <http://nbj.ru/publs/aktual-naja-tema/2019/11/25/pavel-samiev-biznesdrom-smena-paradigmy-gotovy-li-straxovschiki-k-tsifrovizatsii/index.html>.
- Самиев П., Нечаев Н. Меняется сама парадигма коммуникации с клиентом / Банковское обозрение, 14.01.2020. URL: <https://bosfera.ru/bo/menyaetsya-sama-paradigma-kommunikacii-s-klientom>.
- Самиев П. Экосистемы, конкуренция, кредитование МСП и права потребителей / Банковское обозрение, 19.02.2020. URL: <https://bosfera.ru/bo/ekosistemy-konkurenciya-kreditovanie-msp-i-prava-potrebiteley>.
- Технологическая трансформация в розничном банковском секторе: Пандемия COVID-19 ускорит процесс цифровой трансформации в российском банковском секторе / S&P Global Ratings, 2020. URL: <https://arb.ru/upload/iblock/725/issedovanie-13-07.pdf>.

Хорошилов А. П. Конкуренция на маркетплейсах важна как нигде / Банковское обозрение, 23.09.2019. URL: <https://yandex.ru/turbo/bosfera.ru/s/bo/konkurenciya-na-marketpleysah-vazhna-kak-nigde>.

Цифровые банки для малого и среднего бизнеса — от ПКО к экосистемам / Аналитическое агентство БизнесДром, 2020. URL: <http://nbj.ru/publs/banki-i-biznes/2020/01/17/biznesdrom-obzor-tsifrovye-banki-dlja-malogo-i-srednego-biznesa-ot-rko-k-ekosistemam/index.html>.

Швецов С. А. Экосистема. Трансформация бизнес-модели финансового рынка / Банк России, 2017. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/87256/marketplace_20190312.pdf.

Поступила в редакцию 26 августа 2020 г.

Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

BusinessDrom Analytical Center (2020). Digital Banks for Small and Medium-Sized Businesses — From Cash Settlement Services to Ecosystems (In Russ.). Available at: <http://nbj.ru/publs/banki-i-biznes/2020/01/17/biznesdrom-obzor-tsifrovye-banki-dlja-malogo-i-srednego-biznesa-ot-rko-k-ekosistemam/index.html>.

Andreeva L.Yu., Buryakov G.A. (2020). Risk-Based Model of Digitalization of Banking Business in the Context of the Global Financial Crisis. *Nauka i obrazovanie: khozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie — Science and Education: Household and Economy; Entrepreneurship; Law and Management*, no. 5 (120), pp. 27–31 (In Russ.).

Bank of Russia (2019). Approaches of the Bank of Russia to the Development of Competition in the Financial Market. Report for Public Consultations (In Russ.). Available at: http://cbr.ru/Content/Document/File/90556/Consultation_Paper_191125.pdf.

Bank of Russia (2020). Presentation of the “Marketplace” Project (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/87254/mp_status_20200709.pdf.

Bryzgalov D.V., Gryzenkova Ju.V., Tsyganov A.A. (2020). Prospects for Digitalization of the Insurance Business in Russia. *Financial Journal*, vol. 12, no. 3, pp. 76–90 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-76-90>.

Girich M.G., Levashenko A.D., Koval A.A. (2020). From Monetary Towards Non-Monetary Transactions: Consumer Personal Data Protection in E-commerce. *Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 117–130 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-117-130>.

Khoroshilov A.P. (2019). Competition on Marketplaces is More Important Than Anywhere Else. *Banking Review*, 23.09.2019 (In Russ.). Available at: <https://yandex.ru/turbo/bosfera.ru/s/bo/konkurenciya-na-marketpleysah-vazhna-kak-nigde>.

Marchenkov A.A. (2019). Marketplaces as the Main Trend of Electronic Commerce. *Nauchnye stremleniya — Scientific Aspirations*, no. 26, pp. 65–67 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31882/2311-4711.2019.26.14>.

Mikhailyuk M.V. (2019). The Marketplace as a Factor in the Progressive Transformation of E-Commerce in Russia: Logistic Aspect. *Ekonomicheskie nauki — Economic Sciences*, no. 172, pp. 57–61. (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.14451/1.172.57>.

Malkovskaya M. (2020). Ecosystems are Taking Over the World: Will it be Safe and Comfortable? *Banki.ru*. (In Russ.). Available at: <https://www.banki.ru/news/columnists/?id=10925475>.

Mileshkina N., Kurb D. (2016). Financial Services Technologies in 2020 and Beyond: Revolutionary Changes. PwC (In Russ.). Available at: https://www.pwc.ru/ru/banking/publications/_FinTech2020_Rus.pdf.

Petrova L.A., Kuznetsova T.E. (2020). Digitalization in the Banking Industry: Digital Transformation of Environment and Business Processes. *Financial Journal*, vol. 13, no. 3, pp. 91–101 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-91-101>.

Samiev P.A. (2019). Paradigm Shift: are Insurers Ready for Digitalization. *Nacional'nyj bankovskij zhurnal — National Banking Journal*, 11.25.2019 (In Russ.). Available at: <http://nbj.ru/publs/aktual-naja-tema/2019/11/25/pavel-samiev-biznesdrom-smena-paradigmy-gotovy-li-straxovschiki-k-tsifrovizatsii/index.html>.

Samiev P., Nechaev N. (2020). The Very Paradigm of Communication With the Client is Changing. *Banking Review*, 14.01.2020 (In Russ.). Available at: <https://bosfera.ru/bo/menyaetsya-sama-paradigma-kommunikacii-s-klientom>.

Samiev P. (2020). Ecosystems, Competition, SME Lending and Consumer Rights. *Banking Review*, 19.02.2020 (In Russ.). Available at: <https://bosfera.ru/bo/ekosistemy-konkurenciya-kreditovanie-msp-i-prava-potrebiteley>.

S&P Global Ratings (2020). Technological Transformation in the Retail Banking Sector: the COVID-19 Pandemic Will Accelerate the Digital Transformation in the Russian Banking Sector. (In Russ.). Available at: <https://arb.ru/upload/iblock/725/issedovanie-13-07.pdf>.

Shvetsov S.A. (2017). Ecosystem. Financial Market Business Model Transformation. Bank of Russia. (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/87256/marketplace_20190312.pdf.

Received 26.08.2020

Accepted for publication 23.10.2020

Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий

Александр Дмитриевич Андрияков, к. ф.-м. н., генеральный директор Экономической экспертной группы; старший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: alex@eeg.ru, ORCID 0000-0002-3351-4679

Евгений Александрович Домбровский, к. э. н., действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса

E-mail: e-dombrovsky@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются два возможных направления налогово-бюджетного стимулирования развития территорий: на уровне крупнейших агломераций в России и на региональном уровне.

Агломерации являются «моторами» экономического развития стран. Неслучайно в Стратегии пространственного развития России до 2025 года особая роль отводится развитию агломераций. Вместе с тем имеется ряд факторов, сдерживающих их рост в РФ, и в частности институциональные ограничения, связанные с низкой самостоятельностью муниципальных образований, образующих агломерации. В статье предлагается ряд мер по перераспределению доходов и полномочий между муниципальными образованиями, являющимися центрами крупнейших агломераций, и регионами, на территории которых находятся эти агломерации.

На региональном уровне были проанализированы действующие в настоящее время в России механизмы стимулирования субъектов РФ к наращиванию собственных доходов. Предложен механизм дополнительного стимулирования, заключающийся в передаче регионам поступлений НДС по льготной ставке 10 %, базой налогообложения которого является конечное внутреннее потребление домашних хозяйств, в обмен на централизацию в федеральном бюджете налога на прибыль по ставке 1 %. Проанализированы различные варианты реализации этого механизма с точки зрения его нейтральности к федеральному бюджету и бюджетам дотационных регионов.

Ключевые слова: агломерации, бюджетное выравнивание, стимулирование, регионы, межбюджетные трансферты, межбюджетные отношения, НДС, налог на прибыль

JEL: H71, H72, H74

Для цитирования: Андрияков А. Д., Домбровский Е. А. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 99–113. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113

Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories

Alexander D. Andryakov^{1, 2}

E-mail: alex@eeg.ru, ORCID 0000-0002-3351-4679

Evgeniy A. Dombrovskiy

E-mail: e-dombrovsky@yandex.ru

¹ Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation

² Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

Two possible directions of fiscal measures aimed at improving Russian territories' economic development are discussed in the paper: one at the level of largest agglomerations and another one at the regional level.

It is widely accepted that agglomerations are "engines" of economic growth. The Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2025 pays special attention to the development of agglomerations. However, the latter process has not only natural limitations, but also institutional ones arising from low fiscal independence of municipalities which form agglomerations. To overcome the institutional limitations, the paper proposes a set of fiscal measures, including a redistribution of tax revenues and expenditure obligations between the center of a given agglomeration and the region that contains it.

The current fiscal mechanisms of stimulating economic development of Russian regions are analyzed. A mechanism of additional stimulation for regions to develop their own revenue base is proposed; it includes the transfer of receipts of VAT levied with a reduced rate of 10 % to regions in exchange for centralization of some part of corporate income tax in the federal budget. Different scenarios of this exchange are analyzed. It is shown that centralization of the corporate income tax amount corresponding to the 1 % rate in the federal budget in exchange for the transfer of VAT levied with a rate of 10 % to regions with a compensation mechanism within the transferred amounts is neutral to the federal budget and to budgets of the regions which receive equalization grants.

Keywords: agglomerations, fiscal equalization, regions, regional income, stimulation, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental grants, VAT, corporate income tax

JEL: H71, H72, H74

For citation: Andryakov A.D., Dombrovskiy E.A. Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 99–113 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113.

ВВЕДЕНИЕ

В современной экономической литературе достаточно широко обсуждается такое явление, как агломерационная экономика. Определения агломерационной экономики, даваемые различными исследователями [Kilroy A. F. L. et al., 2015; Quigley J. M., 2008; Ghani E. et al., 2013], хотя и различаются по форме, содержательно очень близки. Наиболее систематизированным нам представляется определение [Glaeser E. L., 2010], которое рассматривает агломерационную экономику как выгоды, возникающие от близкого расположения компаний и трудовых ресурсов, как в городах, так и в промышленных кластерах. Источником этих выгод является снижение транзакционных издержек обмена товарами, трудовыми ресурсами и знаниями. Снижение этих издержек приводит к положительным экстернальным эффектам роста компаний, уже присутствующих в городах или кластерах, и образованию новых. Еще одним источником выгод агломерационной экономики является высокое разнообразие компаний и потребителей, сосредоточенных в крупных городах. Этот эффект проявляет себя по-разному. В работе [Fujita M., Thisse J.-F., 2002] показано, что разнообразие товаров, производимых фирмами, даже при определенной их взаимозаменяемости, вместе с разнообразием предпочтений потребителей ослабляет ценовую конкуренцию производителей, что ведет к росту концентрации фирм и росту их выпуска. В [Quigley J. M., 2008] отмечается, что в крупных городах колебания спроса оказывают неравномерное влияние на фирмы и рынок труда, разнообразие этих фирм стабилизирует рынок труда, а разнообразие предпочтений потребителей снижает издержки компаний на создание и хранение запасов готовой продукции, что в конечном счете стимулирует развитие экономики города.

С точки зрения экономической географии агломерация представляет собой территорию, на которой в силу высокой урбанизации или концентрации производства возникает агломерационная экономика, которая превращает эти агломерации в точки роста национальной экономики.

Агломерационные процессы имеют еще один важный аспект — расширение доступа населения агломерации к публичным услугам. Как показывает исследование десяти крупнейших агломераций мира¹, агломерации обеспечивают более высокое качество медицинских и образовательных услуг на своей территории, что в целом повышает качество жизни.

Широкий интерес к теме агломераций в России обусловлен несколькими причинами. Прежде всего образование агломераций, являющихся по своей природе точками роста экономики, это естественный процесс, который можно в определенной степени стимулировать мерами государственной политики. Кроме этого, как отмечается в различных исследованиях, например в [Зубаревич Н. В., 2017], других факторов развития в России немного. Преимущество высокой обеспеченности природными ресурсами уже используется, географическое положение большей части страны накладывает заметные ограничения на рост экономической активности в силу слабой транспортной связанности и больших транспортных издержек. Качество человеческого капитала ухудшается, а сам он уменьшается в силу сложившихся демографических процессов. Инфраструктура изношена, а ее развитие ограничено слабым ростом инвестиций. Остаются только агломерации как основной фактор роста.

Понимание этого нашло свое отражение в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года², которая отводит заметную роль развитию агломераций в России. В стратегии выделяются крупные агломерации, образующиеся вокруг городов с населением от 0,5 млн до 1 млн человек, и крупнейшие — вокруг городов с населением более 1 млн человек, которые рассматриваются как перспективные центры экономического роста.

На сегодня в научной литературе сложился консенсус в отношении оценки московской и Санкт-петербургской агломераций. Они стоят несколько особняком и считаются наиболее развитыми и зрелыми. Относительно других агломераций и перспектив их развития имеются различные мнения. Например, [Зубаревич Н. В., 2017] относит агломерации городов-миллионников, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, к агломерациям «второго уровня», отмечая, что по сравнению с двумя крупнейшими городами они имеют значительно меньшие агломерационные преимущества, развитие которых сдерживается рядом институциональных ограничений.

Современная Россия характеризуется значительным неравенством экономического развития регионов, которое берет свое начало в неравномерном распределении производственных сил еще в советское время. Это неравенство находит свое отражение в неравенстве доходов населения [Малкина М. Ю., 2014]. Причем это неравенство имеет довольно устойчивый характер. В работе [Зубаревич Н. В., 2019] показано, что наблюдавшаяся в течение десяти лет слабая тенденция к снижению межрегионального неравенства сменилась в середине 2010-х гг. ростом. При этом отмечается, что меры государственной поддержки не будут оказывать существенного влияния на региональное неравенство, которое в долгосрочной перспективе будет зависеть от фундаментальных факторов, определяющих изменение экономического развития регионов.

¹ Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций / PwC в России, 2017. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Неравенство экономического развития регионов определяет также и неравенство бюджетных возможностей субфедеральных властей в оказании публичных услуг, что требует выравнивания этих возможностей в рамках межбюджетных отношений. Это межбюджетное выравнивание имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное.

Вертикальное выравнивание представляет собой перераспределение ресурсов между федеральным и региональным уровнями власти для достижения сбалансированности региональных бюджетов. В целом действующая с 2005 г. система разграничения полномочий и доходных источников достигает целей вертикального выравнивания. Как отмечалось в докладе Всемирного банка [Всемирный банк, 2017, с. 51–52], доля расходов субфедеральных уровней власти в расходах расширенного правительства и отношение этих расходов к ВВП в России очень близки к соответствующим показателям таких стран с федеративным устройством, как США, Бразилия, Германия и Австралия. При этом в отсутствие кризисов эти расходы были вполне покрыты доходными источниками. Вместе с тем, как отмечается в [Голованова Н. В., Домбровский Е. А., 2016], решения по корректировке расходных обязательств и доходных источников, имевшие место в 2005–2015 гг., привели к некоторой несбалансированности региональных бюджетов, которая была скомпенсирована в рамках выделения межбюджетных трансфертов.

Горизонтальное выравнивание представляет собой систему межбюджетных трансфертов, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов между собой. Эта форма выравнивания направлена на обеспечение баланса между выравниванием бюджетных доходов регионов и сохранением стимулов к развитию регионами собственной доходной базы. Кроме того, следствием межбюджетного выравнивания является зависимость ряда регионов от выделения трансфертов, что делает сбалансированность их бюджетов хрупкой в определенных обстоятельствах. Так, в 2009–2016 гг. кризисные явления, увеличение полномочий органов государственной власти субъектов РФ, связанное с майскими указами Президента РФ, и стагнация федеральной помощи регионам привели к снижению бюджетной устойчивости большинства региональных бюджетов [Дерюгин А. Н. и др., 2014; Андряков А. Д., 2017].

Анализ российской системы межбюджетного выравнивания [Бухарский В. В., Лавров А. М., 2017] показывает, что с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности эта система вполне эффективна. Однако с точки зрения стимулирования регионов к наращиванию собственной доходной базы она имеет определенные ограничения, прежде всего для наиболее многочисленной группы среднетотационных регионов.

НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ

Развитие агломераций в России, как и во всем мире, имеет естественные ограничения, которые связаны, например, с уже достигнутой степенью концентрации населения и производственных мощностей на их территориях или низкой мобильностью населения. Однако в России [Зубаревич Н. В., 2017, Зубаревич Н. В., 2019] имеют место еще и институциональные ограничения, связанные с низкой бюджетной самостоятельностью муниципальных образований, и в частности городских округов. В указанных работах отмечается, что уровень дотационности городских бюджетов в целом по России увеличивался с 2010 г. и достиг в 2018 г. 59 %.

Детальный взгляд на показатели налогово-бюджетной самостоятельности 20 крупнейших городских агломераций, определенных в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г., приведен в табл. 1. Эта таблица дополнена оценками подушевого валового городского продукта (ВГП) агломераций, рассчитанными фондом «Институт экономики города» в соответствии с разработанной фондом методикой [Институт экономики города, 2020а] на данных 2017 г. [Институт экономики города, 2020б].

Таблица 1

**Структура бюджетных доходов городов в 2018 г. и ВВП их агломераций /
Budget revenue structure of cities in 2018 and Gross City Product of agglomerations**

Город — центр агломерации	Доля в общем объеме бюджетных доходов, %		Объем налоговых и неналоговых доходов и дотаций (тыс. руб. на человека)	ВВП на душу населения, тыс. руб.
	налоговых и неналоговых доходов	налоговых и неналоговых доходов и дотаций		
Владивосток	67	67	14,9	443,3
Волгоград	38	40	8,1	291,2
Воронеж	41	41	8,8	357,4
Екатеринбург	49	49	13,8	482,7
Иркутск	52	54	17,0	431,7
Казань	60	73	15,8	434,5
Краснодар	48	48	15,3	472,5
Красноярск	42	42	13,4	386,7
Набережные Челны — Нижнекамск*	49	59	10,6	435,4
Нижний Новгород	44	44	11,1	436,2
Новосибирск	55	55	14,1	335,1
Омск	48	48	7,7	322,9
Пермь	54	55	14,4	409,8
Ростов-на-Дону	43	43	12,5	342,4
Самара — Тольятти*	55	56	11,6	366,8
Тюмень	41	41	15,8	-
Уфа	44	53	12,9	477,1
Челябинск	34	39	12,6	327,4
Москва	97	98	185,3	1157,9
Санкт-Петербург	96	98	106,9	687,0

* При расчете общих бюджетных показателей городов Набережные Челны и Нижнекамск, а также городов Самара и Тольятти показатели двух городов суммировались / When calculating the general budget indicators of the cities of Naberezhnye Chelny and Nizhnekamsk, as well as the cities of Samara and Tolyatti, the indicators of the two cities were summed up.

Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Федерального казначейства и «Института экономики города» / Source: authors calculations based on data of the Federal State Statistics Service, the Federal Treasury and the Institute for Urban Economics.

Как видно из таблицы, объем налоговых и неналоговых доходов городов — центров крупнейших агломераций, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, редко превышает половину доходов их бюджетов. Несколько выделяются Владивосток и Казань, у которых доля этих доходов достигает 67 и 60 % соответственно.

Объем дотаций, получаемых городами, невелик, и добавление его к объему налоговых и неналоговых доходов практически не меняет картину бюджетной автономии, характеризующейся объемом бюджетных доходов, которым власти города могут распоряжаться по своему усмотрению. Исключение составляет Казань, где дотации несколько больше, что увеличивает долю подконтрольных городу доходов до 73 %. В подавляющем большинстве крупнейших агломераций власти центральных городов свободно распоряжаются лишь половиной доходов своих бюджетов. Оставшаяся половина представляет собой субвенции, субсидии и прочие межбюджетные трансферты, цели использования которых определяют региональные власти.

Если оценивать развитость агломераций по объему валового городского продукта на душу населения, то можно отметить, что все анализируемые в настоящем исследовании агломерации находятся более или менее на одном уровне, за исключением Москвы

и Санкт-Петербурга. Разброс по подушевому ВВП почти не превышает полутора раз и колеблется в интервале от 300 тыс. до 470 тыс. руб. Разрыв с городами федерального значения составляет в среднем 1,7 раза для Санкт-Петербурга и 2,9 — для Москвы. Столь существенное отличие московской и санкт-петербургской агломераций подтверждает общепризнанный вывод об их значительно более высоком экономическом развитии по сравнению с остальными агломерациями. При этом, конечно, не нужно забывать и об исторически сложившемся распределении производственных сил, миграционных потоков и о столичной ренте, которая особенно велика в Москве.

Рассмотренные нами агломерации также очень схожи между собой по среднему объему бюджетных средств, подконтрольных властям городов — центров агломераций в расчете на одного жителя (табл. 1). Резко выбиваются из этой картины Санкт-Петербург и особенно Москва, власти которых распоряжаются объемом бюджетных доходов, в 8 и 14 раз, соответственно, превышающим доходы, контролируемые центрами остальных крупнейших агломераций.

Источники формирования налоговых и неналоговых доходов городов не отличаются большим разнообразием (табл. 2). В среднем около половины объема этих доходов составляют поступления подоходного налога, зачисляемые в бюджеты городов, 10 % — налоги на совокупный доход, представленные единым вмененным налогом и единым сельскохозяйственным налогом, 18 % — налоги на имущество, от 70 до 85 % которых составляет налог на землю, и около 11 % — доходы от использования муниципального имущества. Два города, Краснодар и Красноярск, получают в свои бюджеты часть поступлений от налога на прибыль, но они незначительны: 8 и 7 % налоговых и неналоговых доходов соответственно. Конечно, имеются различия в долях этих источников для отдельных городов, но они не очень велики.

Таблица 2

**Основные источники формирования налоговых и неналоговых доходов городов /
Main sources of tax and non-tax revenues of cities**

	Налоги на доходы физических лиц, %	Налоги на совокупный доход, %	Налоги на имущество, %	Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, %
Владивосток	51	8	18	13
Волгоград	41	7	21	16
Воронеж	51	8	19	11
Екатеринбург	40	13	22	14
Иркутск	54	15	17	6
Казань	34	15	28	12
Краснодар	42	15	19	8
Красноярск	56	7	9	7
Набережные Челны — Нижнекамск	45	11	24	13
Нижний Новгород	49	6	15	18
Новосибирск	54	6	15	12
Омск	50	12	11	12
Пермь	57	4	27	5
Ростов-на-Дону	51	8	25	9
Самара — Тольятти	60	5	17	8
Тюмень	57	19	8	7
Уфа	41	10	13	17
Челябинск	45	22	17	8

Источник: расчеты авторов по данным Росстата / Source: authors calculations based on data of the Federal State Statistics Service.

Высокая бюджетная самостоятельность Москвы и Санкт-Петербурга, приближающаяся к 100 %, обусловлена особым статусом этих городов, являющихся субъектами РФ. Этот статус обеспечивает городским властям контроль не только налоговых и неналоговых доходов, поступающих в бюджеты городских округов, но и налогов, поступающих в бюджет субъекта. Налоговые и неналоговые доходы, получаемые бюджетами внутригородских муниципальных образований, составляют 1,7 % от налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга и 0,5 % — Москвы. Таким образом, можно сказать, что власти этих двух городов контролируют все субфедеральные бюджетные доходы, собираемые на их территориях. Для сравнения, налоговые и неналоговые доходы Новосибирска составляют лишь 15 % соответствующих доходов консолидированного бюджета Новосибирской области при доле населения города в населении области 58 %.

Очевидно, что столь высокие доходы Москвы и Санкт-Петербурга обусловлены выполнением большего объема бюджетных обязательств, отнесенных к ведению субъектов РФ. Однако это лишь подчеркивает масштаб бюджетных возможностей властей этих городов в решении вопросов развития своих территорий. Города — центры остальных крупнейших агломераций обладают значительно меньшим объемом бюджетных полномочий, что, безусловно, сдерживает их развитие и развитие самих агломераций.

Решение задачи ускоренного развития крупнейших агломераций согласно Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года, на наш взгляд, невозможно без расширения налогово-бюджетных возможностей муниципалитетов, входящих в эти агломерации.

Среди возможных мер увеличения самостоятельности крупнейших агломераций как стимула их развития можно рассматривать передачу ряда налоговых доходов, в наибольшей степени зависящих от экономической активности на территории агломерации, с одновременным сокращением трансфертов и передачей с уровня субъекта некоторых РФ расходных полномочий.

Для укрепления налоговой базы муниципальных образований, являющихся центрами крупнейших агломераций (центр агломерации), можно рассмотреть следующее перераспределение налогов, собираемых на их территории, с регионального уровня в бюджеты центров агломераций:

- увеличение доли НДФЛ, зачисляемой в бюджеты муниципальных образований, до 30 % (как это предложено в [Зубаревич Н. В., 2017] для всех муниципалитетов);
- передачу части поступлений налога на прибыль;
- передачу налога на имущество предприятий;
- передачу налога, взимаемого в связи с упрощенной системой налогообложения.

Среди возможных бюджетных полномочий, передаваемых центрам агломераций с уровня субъекта РФ, можно рассмотреть следующие полномочия (в редакции Федерального закона от 6.10.1999 184-ФЗ³) с корректировкой, ограничивающей действие этих полномочий границами агломерации:

- поддержка сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), разработка и реализация мероприятий, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства в координации с государственными программами (подпрограммами) субъекта Российской Федерации, содержащими такие мероприятия и проекты;
- планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель;

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

- осуществление дорожной деятельности в границах агломерации в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, организация дорожного движения, обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы;
- осуществление регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в границах агломерации;
- организация транспортного обслуживания населения водным, внеуличным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении;
- организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований в границах агломерации;
- создание благоприятных условий для развития туризма в агломерации;
- осуществление в границах агломерации государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости;
- осуществление в границах агломерации регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- реализация государственной политики в области торговой деятельности в границах агломерации;
- осуществление полномочий в сфере промышленной политики в границах агломерации;
- предоставление налоговых льгот в пределах налоговых поступлений, переданных центру агломерации.

Исходя из того, что доходы бюджетов любого уровня должны использоваться исключительно на исполнение бюджетных обязательств этого уровня власти, предлагаемое увеличение налоговых источников муниципальных образований, входящих в крупнейшие агломерации, должно полностью соответствовать по объему бюджетным обязательствам, возникающим из переданных полномочий.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНОВ К РОСТУ СОБСТВЕННОЙ ДОХОДНОЙ БАЗЫ

В современной системе межбюджетных отношений имеется ряд механизмов, стимулирующих регионы к наращиванию собственной налоговой базы.

Прежде всего следует упомянуть механизмы, заложенные в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов⁴. Среди этих механизмов можно выделить следующие:

- неполное выравнивание бюджетной обеспеченности;
- исключение из расчета налогового потенциала региона неналоговых доходов;
- использование среднероссийского показателя по темпу роста налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц, если уровень поступления данных налогов в регионе превышает общероссийский;
- при расчете налогового потенциала региона практическое усреднение налоговых потенциалов за текущий и два предыдущих года.

⁴ Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в редакции от 27.12.2019).

Два последних механизма фактически защищают регионы с высокими темпами роста налоговой базы от снижения дотаций, которое должно было бы произойти при отсутствии этих механизмов. При этом механизм по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц имеет постоянный характер, т. е. при росте поступлений по этим налогам темпами, опережающими среднероссийские, расчет будет проводиться по среднероссийским меркам до тех пор, пока уровень бюджетной обеспеченности региона не превысит среднероссийские значения и регион выйдет из числа получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

По остальным налогам механизм усреднения налоговых потенциалов за предыдущие годы имеет среднесрочный характер: поступления налогов усредняются за три отчетных периода, по прошествии которых опережающий рост налогов в полной мере скажется на снижении дотаций.

Еще один стимулирующий механизм, защищающий регионы от снижения дотаций на выравнивание вследствие опережающего роста их налоговых поступлений, закреплён в Бюджетном кодексе РФ. Он заключается в том, что для каждого региона дотации утверждаются Законом о федеральном бюджете на три года и в последующем при пересмотре законов о бюджете и принятии новых эти объёмы не могут быть снижены⁵.

Нельзя обойти вниманием положения Бюджетного кодекса⁶, устанавливающие ограничения бюджетных прав публично-правовых образований в зависимости от дотационности, определяемой как отношение дотаций или всех трансфертов, за исключением субвенций, к доходам бюджета за вычетом субвенций. Бюджетный кодекс определяет три группы публично-правовых образований в зависимости от значения дотационности и устанавливает для них дифференцированные бюджетные права. Этот механизм, безусловно, стимулирует регионы и муниципальные образования к переходу в группы с большими правами за счет увеличения собственных доходов и, следовательно, снижения дотационности. Однако, как показано в работе [Кудрин А., Дерюгин А., 2018], эти бюджетные ограничения неэффективны и, следовательно, этот механизм стимулирования не работает. Прежде всего следует отметить, что дотационность меняется достаточно медленно. Для ее изменения требуется удерживать опережающий среднероссийский темп роста собственных доходов на протяжении достаточно длительного периода времени, что довольно затруднительно. Более или менее реальные стимулы этот механизм дает регионам, имеющим показатели дотационности вблизи от границ установленных групп. Кроме этого, как показывает анализ исполнения бюджетов регионов в 2012–2016 гг. [Андряков А. Д., 2017, с. 34], переход регионов из группы с большей дотационностью в группу с меньшей может происходить не за счет роста налоговых и неналоговых доходов, а за счет снижения темпов роста трансфертов из федерального бюджета.

В августе 2019 г. Бюджетный кодекс РФ был дополнен статьей 107.1, устанавливающей дифференцированные бюджетные права публично-правовых образований в зависимости от их долговой устойчивости. В определение долговой устойчивости входят два параметра, зависящие от собственных доходов регионов и муниципальных образований: отношение накопленного долга к доходам бюджетов за вычетом всех безвозмездных перечислений и отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета плюс дотации из бюджетов бюджетной системы РФ. Создаваемый этой статьей механизм имеет ограничительные цели и лишь косвенно стимулирует регионы и муниципалитеты к наращиванию собственной доходной базы. Действительно, рост собственных доходов бюджетов улучшает показатели долговой

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в редакции от 22.04.2020), ст. 131, ч. 3.

⁶ Там же. Ст. 92.1, 104, 104.1, 107, 130, 136, 236.

устойчивости, но в гораздо меньшей мере, чем сокращение долговых обязательств субфедеральных органов власти.

Описанные выше механизмы стимулирования регионов к наращиванию собственной доходной базы имеют постоянный характер действия. Есть еще один стимулирующий механизм временного действия, рассчитанный на 2018–2019 гг. Он создан в рамках реструктуризации в 2017 г. бюджетных кредитов регионов, полученных из федерального бюджета⁷. Правила реструктуризации предусматривают возможность увеличения рас­срочки по бюджетным кредитам на пять лет (с 2024 до 2029 г.) в случае роста налоговых и неналоговых доходов в реальном выражении в 2018–2019 гг. В 2020 г. этот стимулирующий механизм прекратил действие. Теперь все регионы могут претендовать на реструктуризацию бюджетных кредитов до 2029 г., с условием, что высвобождающиеся ресурсы будут использоваться для инфраструктурных инвестиций по приоритетным направлениям либо на компенсацию снижения бюджетных доходов 2020 г.

В качестве дополнительной меры, стимулирующей регионы к росту собственных доходных источников, можно рассмотреть передачу субъектам РФ поступлений от некоторых федеральных налогов, что расширило бы спектр налоговых баз, на которые регионы могли бы оказывать воздействие своими экономическими и регулятивными мерами. При этом следует сохранить общий баланс поступления налоговых доходов в федеральный и субфедеральные бюджеты, сложившийся на сегодня в процессе разделения расходных полномочий и доходных источников между уровнями власти в РФ. Для этого в качестве компенсационной меры можно предусмотреть централизацию на федеральном уровне соответствующего объема налоговых поступлений, зачисляемых в настоящее время в бюджеты регионов. В качестве кандидата на такую централизацию можно рассмотреть поступления по налогу на прибыль организаций, весьма неравномерное распределение которого по регионам в значительной мере обусловлено унаследованной с советских времен территориальной структурой производства.

В 2016 г. по итогам результатов инвентаризации расходных полномочий субъектов Российской Федерации уже было принято решение о централизации 1 процентного пункта налога на прибыль организаций на период 2017–2020 гг. (норма пролонгирована до 2024 г.) и последующем направлении соответствующих средств на дополнительную финансовую поддержку наименее обеспеченных регионов через увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в целях обеспечения межрегиональной инклюзивности, а также на предоставление стимулирующих грантов по итогам развития налогового потенциала территорий самым динамично развивающимся регионам.

В качестве расширения налоговой базы регионов и усиления их стимулов к развитию собственной налоговой базы иногда рассматривается введение регионального налога с продаж, который последний раз был отменен в 2004 г. Однако дискуссия о его введении не затихает до сих пор [Малис Н. И., 2017]. Следует отметить, что введение налога с продаж наряду с НДС противоречит базовым принципам налогообложения, которые гласят о невозможности двойного обложения одной и той же налоговой базы, а налог с продаж имеет одну базу с НДС. Этот факт не в последнюю очередь тормозил попытки реставрации налога с продаж после 2004 г. Основу внутренних налоговых поступлений федерального бюджета сегодня составляют поступления по НДС и ресурсные платежи. Ресурсные платежи крайне неравномерно распределены по регионам. Около 70 % платежей в федеральный бюджет от внутренних налогов, за исключением НДС, поступает с территорий

⁷ Постановление Правительства РФ от 13 декабря 2017 г. № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (в редакции от 21.06.2019).

регионов-доноров, не получающих дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В таких обстоятельствах их передача на региональный уровень представляется не только неэффективной, но и усиливающей региональное неравенство.

Передача части поступлений по НДС также вызывает определенные вопросы. Возмещение по НДС экспортируемых товаров приводит к занижению поступлений по этому налогу с территорий некоторых регионов. В отдельных регионах суммарные сборы НДС вообще оказываются устойчиво отрицательными год от года (например, в Липецкой, Амурской, Магаданской областях, Республике Саха (Якутия), Ненецком и Чукотском АО).

Для того чтобы в значительной степени снять эти вопросы, можно обратиться к сборам НДС по льготной налоговой ставке 10 %, применяемой к внутренней реализации социально значимых товаров и услуг. Сборы НДС по этой ставке представляют собой явное налогообложение внутреннего конечного потребления домашних хозяйств, и для увеличения таких сборов нужно стимулировать и производство социально значимых товаров и услуг, и их потребление. С этой точки зрения представляется вполне оправданным использовать в качестве одного из вариантов дополнительной меры, стимулирующей регионы к росту собственных доходов, передачу поступлений НДС по льготной ставке 10 %, собираемых на их территориях, при одновременной централизации на федеральном уровне соответствующей части поступлений по налогу на прибыль организаций.

Федеральная налоговая служба (ФНС) не публикует отчетности по сборам НДС по льготной ставке, однако, пользуясь информацией об общих поступлениях и начислениях НДС в целом по РФ и начислениях НДС по ставке 10 % по регионам, содержащейся в форме отчетности ФНС 1-НДС, можно оценить региональные поступления по льготной ставке следующим образом:

$$\text{НДС}_{10\%}^{\text{собр}} = \frac{\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{собр}}}{\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{начисл}}} \text{НДС}_{10\%}^{\text{начисл}},$$

где $\text{НДС}_{10\%}^{\text{собр}}$ — оценка поступлений НДС по льготной ставке 10 % с территории региона i ;

$\text{НДС}_{10\%}^{\text{начисл}}$ — начислено НДС по льготной ставке 10 % на территории региона i ;

$\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{собр}}$ — поступления НДС в целом по РФ;

$\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{начисл}}$ — начислено НДС в целом по РФ.

Расчет, проведенный по данным формы 1-НДС за 2018 г., дает оценку суммарных поступлений НДС по льготной ставке 10 % в целом по РФ в 171,3 млрд руб. В соответствии с отчетностью Федерального казначейства об исполнении бюджетов субъектов за 2018 г. указанный объем поступлений НДС соответствует суммарному по РФ объему налога на прибыль, собираемому по ставке 0,95 %. Следовательно, для того чтобы сохранить баланс на уровне РФ при передаче поступлений НДС по льготной ставке 10 % в региональные бюджеты, следует централизовать на федеральном уровне поступления по налогу на прибыль организаций по ставке 0,95 %. В бюджеты регионов при этом будут зачисляться сборы от налога на прибыль организаций по ставке 16,05 % вместо установленной на сегодня ставки в 17 %.

Для упрощения расчетов при возможном перераспределении этих налогов была выбрана следующая комбинация. В федеральном бюджете централизуется налог на прибыль по ставке 1 %, что соответствует 180,6 млрд руб. Регионам передаются сборы НДС по льготной ставке 10 %. Превышение объема централизованного налога на прибыль над переданными поступлениями по НДС в объеме 9,3 млрд руб. идет на компенсацию возможных выпадающих при такой передаче доходов дотационных регионов в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности.

Оценка влияния такого перераспределения налогов на доходы отдельных регионов проводилась на основе налоговой и бюджетной статистики за 2018 г. Результаты приведены

в табл. 3. Дотационными считались регионы, получающие из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, а недотационными — не получающие.

Таблица 3

Суммарные потери и рост налоговых и неналоговых доходов от перераспределения налогов по группам регионов, тыс. руб. / Total tax and non-tax revenue loss and gain of the tax redistribution in regional group breakdown, thousand rubles

Результат перераспределения	Дотационные регионы	Недотационные регионы
Рост	32 118 898	14 718 909
Потери	-28 089 358	-28 049 544
Баланс	4 029 540	-13 330 635

Источник: расчеты авторов на основе данных ФНС и Федерального казначейства / Source: authors calculations based on data of the Federal Tax Service and the Federal Treasury.

Несмотря на общий положительный баланс, 14 дотационных регионов потеряют в результате перераспределения НДС по льготной ставке 10 % и части налога на прибыль организаций более 1 % налоговых и неналоговых доходов. Их положение нельзя ухудшать, и, следовательно, эти потери должны быть скомпенсированы.

В качестве возможного механизма компенсации выпадающих доходов можно предложить такую схему: в регионы в обмен на поступления по налогу на прибыль организаций по ставке 1 % передается только часть НДС по льготной ставке, собираемой на их территории, а оставшаяся часть НДС направляется в единый фонд на компенсацию выпавших налоговых доходов дотационным регионам, которые понесли потери от перераспределения, к тем 9,3 млрд руб., которые были избыточно централизованы в федеральном бюджете. Как показывают расчеты (см. табл. 4), достаточно направить на компенсационные выплаты 15 % от сборов НДС по льготной ставке, а 85 % сборов можно оставлять в регионах. При таком распределении объем суммарных потерь дотационных регионов будет составлять 30,8 млрд руб., а объем средств для компенсации — 35,0 млрд руб., что позволит компенсировать выпадающие налоговые доходы от перераспределения всем дотационным регионам.

Таблица 4

Суммарные потери и рост налоговых и неналоговых доходов от маневра по группам регионов при частичной передаче НДС, тыс. руб. / Total tax and non-tax revenue loss and gain of the partial VAT transfer in regional group breakdown, thousand rubles

Результат перераспределения	Дотационные регионы	Недотационные регионы
Рост	22 612 797	8 267 468
Потери	-30 797 462	-35 071 383
Баланс	-8 184 665	-26 803 915
Не переданный объем НДС и избыточная централизация налога на прибыль	34 988 580	

Источник: расчеты авторов на основе данных ФНС и Федерального казначейства / Source: authors calculations based on data of the Federal Tax Service and the Federal Treasury.

Предложенная выше схема с передачей регионам 85 % сборов НДС по льготной ставке 10 % с использованием нераспределенного остатка и описанной выше избыточной части централизации налога на прибыль по ставке 1 % в качестве компенсационного механизма полностью нейтральна к федеральному бюджету и либо нейтральна, либо имеет положительный эффект для отдельных дотационных регионов. Необходимо также отметить,

что частично компенсация выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций будет произведена за счет перераспределения поступлений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Возможные другие схемы не являются нейтральными по отношению к бюджетам регионального или федерального уровня. Например, передача всех поступлений НДС по льготной ставке с последующей компенсацией потерь дотационных регионов в рамках действующей системы межбюджетных отношений приведет к фактическому сокращению объема дотаций на выравнивание на 24,1 млрд руб. и, следовательно, к снижению доходов регионов на эту величину при неизменных доходах федерального бюджета. Если увеличить объем дотаций на выравнивание на эти 24,1 млрд руб., то мера будет нейтральна к доходам регионов, но приведет к росту расходов федерального бюджета.

Следует отметить, что при очевидном повышении интереса региональных властей к увеличению производства базовых продуктов и услуг рассмотренный вариант передачи части НДС по льготной ставке регионам в обмен на централизацию части налога на прибыль в федеральном бюджете с компенсацией выпадающих доходов дотационным регионам практически не имеет отрицательных последствий. Во-первых, как уже отмечалось, он нейтрален к федеральному бюджету и бюджетам дотационных регионов. Во-вторых, незначительные потери бюджетных доходов недотационных регионов сосредоточены в основном в тех субъектах РФ, бюджетная обеспеченность которых с учетом индекса бюджетных расходов существенно превосходит общероссийский уровень этого показателя после распределения дотаций на выравнивание. В-третьих, централизация налога на прибыль по ставке 1 % в федеральном бюджете никоим образом не подрывает стимулы регионов к наращиванию поступлений по этому налогу. Централизуется лишь около 6 % от текущих поступлений налога на прибыль в бюджеты регионов. Ну и, наконец, в-четвертых, рассмотренный вариант не увеличивает налоговую нагрузку на экономику.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье рассмотрены два направления мер налогово-бюджетного стимулирования развития территорий в России.

Были проанализированы источники формирования доходов городов — центров крупнейших агломераций. Отмечена существенная разница в объеме ресурсов, контролируемых властями центров московской и Санкт-Петербургской агломераций по сравнению с остальными крупнейшими агломерациями, что ставит последние в относительно неблагоприятные условия. С целью создания стимулов к ускоренному развитию крупнейших агломераций в России предложен ряд мер по передаче центрам крупнейших агломераций отдельных налоговых доходов наряду с рядом полномочий с уровня субъекта РФ.

На региональном уровне были проанализированы действующие меры стимулирования субъектов РФ к наращиванию собственной налоговой базы. В качестве дополнительной стимулирующей меры было предложено сконцентрировать в федеральном бюджете поступления по налогу на прибыль по ставке 1 % и передать регионам по льготной ставке 10 % поступления НДС, налоговой базой которого является внутреннее конечное потребление домашних хозяйств. Показано, что вариант такой меры с передачей 85 % НДС по льготной ставке напрямую регионам и компенсацией выпадающих доходов дотационных регионов за счет оставшихся от перераспределения ресурсов является нейтральным к федеральному бюджету и либо нейтральным, либо имеющим положительный эффект для отдельных дотационных регионов.

Оба предложенных варианта мер являются нейтральными для бюджетов бюджетной системы, что позволяет расширить меры налогово-бюджетного стимулирования в условиях ограниченных бюджетных ресурсов.

Список источников

Андряков А. Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 25–39.

Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21.

Голованова Н. В., Домбровский Е. А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 годах // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 41–51.

Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.

Зубаревич Н. В. Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 5–21.

Зубаревич Н. В. Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // Общественные науки и современность. 2019. № 4. С. 57–70. URL: <http://dx.doi.org/10.31857/S086904990005814-7>.

Кудрин А., Дерюгин А. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35. URL: <http://dx.doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-01>.

Малис Н. И. Налоговые доходы региональных бюджетов: проблемы и перспективы // Налоги и финансы. 2017. № 2 (34). С. 44–48.

Малкина М. Ю. Исследование взаимосвязи уровня развития и степени неравенства доходов в регионах Российской Федерации // Экономика региона. 2014. № 2 (38). С. 238–248.

От рецессии к восстановлению. Доклад об экономике России № 37 / Всемирный банк, 2017. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rer>.

Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 4: Новые подходы к оценке валового городского продукта и его структуры / Фонд «Институт экономики города», 2020а. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf.

Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 5: Крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике / Фонд «Институт экономики города», 2020б. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf.

Fujita M., Thisse J.-F. Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.

Ghani E., Kanbur R., O'Connell S. D. Urbanization and Agglomeration Benefits: Gender Differentiated Impacts on Enterprise Creation in India's Informal Sector / Policy Research Working Paper № 6553. Washington, DC: World Bank, 2013. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15918>.

Glaeser E. L. Introduction. Agglomeration economics. Proceedings of the National Bureau of Economic Research conference, held in 2007. Ed. by E. L. Glaeser / The University of Chicago Press, 2010. P. 1–14.

Kilroy A. F. L., Mukim M., Negri S. Competitive cities for jobs and growth: what, who, and how (English). Washington, DC: World Bank Group, 2015. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/902411467990995484/Competitive-cities-for-jobs-and-growth-what-who-and-how>.

Quigley J. M. Urbanization, Agglomeration, and Economic Development / Commission on Growth and Development Working Paper № 19. Washington, DC: World Bank, 2008. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28042>.

Поступила в редакцию 20 мая 2020 г.
Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

Andryakov A.D. (2017). Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 6, pp. 25–39 (In Russ.).

Bukharsky V.V., Lavrov A.M. (2017). Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 1, pp. 9–21 (In Russ.).

Deryugin A.N., Nazarov V.S., Mamedov A.A. (2014). Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 5–19 (In Russ.).

Fujita M., Thisse J.-F. (2002). Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press.

Ghani E., Kanbur R., O'Connell S.D. (2013). Urbanization and Agglomeration Benefits: Gender Differentiated Impacts on Enterprise Creation in India's Informal Sector. Policy Research Working Paper № 6553. World Bank, Washington, DC. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15918>.

Glaeser E.L. Introduction. Agglomeration economics. Ed. by E.L. Glaeser (proceedings of the National Bureau of Economic Research conference, held in 2007). The University of Chicago Press, 2010. pp. 1–14.

Golovanova N.V., Dombrovskiy E.A. (2016). Federal Center and Regions: Assignment of Powers Changes in 2005–2015. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2. pp. 41–51 (In Russ.).

Kilroy A.F.L., Mukim M, Negri S. Competitive cities for jobs and growth: what, who, and how (English). Washington, DC: World Bank Group, 2015. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/902411467990995484/Competitive-cities-for-jobs-and-growth-what-who-and-how>.

Kudrin A., Deryugin A. (2018). Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, vol. 13, no. 1, pp. 8–35 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-01>.

Malis N.I. (2017) Tax Revenues of Regional Budgets: Problems and Prospects. *Nalogi i finansy – Taxes and Finances*, no. 2 (34), pp. 44–48 (In Russ.).

Malkina M. (2014). Study of the Relationship Between the Development Level and Degree of Income Inequality in the Russian Regions. *Ekonomika regiona – Economy of Region*, no. 2 (38), pp. 238–248 (In Russ.).

The Institute for Urban Economics (2020a). Economy of Russian Cities and Urban Agglomerations. Iss. 4: New Approaches to Evaluation of Gross City Product and its Structure (In Russ.). Available at: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf.

The Institute for Urban Economics (2020b). Economy of Russian Cities and Urban Agglomerations. Iss. 5: The Largest Russian City Agglomerations in Global Economy (In Russ.). Available at: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf.

The World Bank (2017). From Recession to Recovery. Russia Economic Report 37 (In Russ.). Available at: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rer>.

Quigley J.M. (2008). Urbanization, Agglomeration, and Economic Development. Commission on Growth and Development Working Paper № 19. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28042>.

Zubarevich N.V. (2017). Russia's Agglomerations Development: Trends, Resources and Governing. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Modernity*, no. 6, pp. 5–21 (In Russ.).

Zubarevich N.V. (2019). Inequality of Regions and Large cities of Russia: What Was Changed in the 2010s? *Obshchestvennyye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Modernity*, no. 4, pp. 57–70 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.31857/S086904990005814-7>.

Received 20.05.2020

Accepted for publication 23.10.2020



Налоговая автономия и бюджетные балансы регионов

Борис Иванович Алехин, д. э. н., профессор кафедры финансов и кредита
Российского государственного гуманитарного университета, г. Москва
E-mail: b.i.alekhin@gmail.com, ORCID 0000-0002-9571-4836

Аннотация

Цель исследования — протестировать предположение о том, что расширение региональной налоговой автономии, измеренной отношением имущественных налогов к бюджетным расходам регионов, способствует улучшению региональных бюджетных балансов. С этой целью из статистики исполнения региональных консолидированных бюджетов выбраны данные по 82 субъектам Российской Федерации за 2005–2018 гг. Двухшаговая динамическая модель бюджетного сальдо оценена «системным» обобщенным методом моментов. Обнаружена положительная и статистически значимая зависимость сальдо от налоговой автономии. Автор присоединяется к тем исследователям, которые считают важным направлением развития бюджетного федерализма в России укрепление налоговой автономии регионов с упором на имущественные налоги.

Ключевые слова: налог на недвижимость, налоговая автономия, субнациональные органы власти, фискальный дисбаланс

JEL: H62, H71, H77, E62

Для цитирования: Алехин Б. И. Налоговая автономия и бюджетные балансы регионов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 114–127. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-114-127.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-114-127

Regional Tax Autonomy and Budget Balances

Boris I. Alekhin¹

E-mail: b.i.alekhin@gmail.com, ORCID 0000-0002-9571-4836

¹ Russian State University for the Humanities, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The purpose of this study is to test the proposition that better regional fiscal balances are associated with stronger regional tax autonomy as measured by the ratio of property taxes to expenditures. The study uses panel data for 82 subjects of the Russian Federation over 14 years (2005–2018). A two-step dynamic model of budget balance is estimated by the “system” generalized method of moments. A positive and statistically significant association between fiscal balances and tax autonomy is established. This study emphasizes the importance of regional tax autonomy for the development of market-preserving fiscal federalism in Russia.

Keywords: property tax, tax autonomy, sub-national government, fiscal imbalance

JEL: H62, H71, H77, E62

For citation: Alekhin B.I. Regional Tax Autonomy and Budget Balances. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 114–127 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-114-127.

ВВЕДЕНИЕ

К началу нынешнего века в России, по свидетельству Т. Г. Нестеренко, «отсутствовало как полноценное законодательное разграничение полномочий между уровнями государственного управления и местного самоуправления, так и формализованные методики распределения финансовой помощи регионам, что порождало “необеспеченные мандаты” и в целом дисбалансы в бюджетной системе России»¹. Пережив в 1990-е гг. «парад суверенитетов», российское государство стало наводить порядок в разбалансированной бюджетной системе, и за считанные годы в стране утвердились «сверхцентрализация и полное отсутствие голоса регионов при принятии решений... Все решения принимаются наверху, без оглядки на интересы регионов»². Эти слова Н. В. Зубаревич напоминают, что реально стоит за термином «бюджетная децентрализация», когда контекст — российский.

Неудивительно, что в «сверхцентрализованной» России А. М. Лавров и Е. А. Домбровская обнаружили «чрезмерно низкую по международным меркам долю в доходах субнациональных бюджетов налоговых доходов, полностью или частично регулируемых региональными или местными органами власти» и определили это как «реальную и достаточно специфическую проблему российской системы межбюджетных отношений... По степени “налоговой автономии” региональных и местных органов власти Российская Федерация уступает не только всем развитым федеративным государствам, кроме Германии и Австрии, но и большинству унитарных стран — членов ОЭСР» [Лавров А. М., 2019, с. 124]³.

Аргументы в пользу расширения налоговой автономии регионов дает экономика общественного сектора, интегрирующая государственные финансы в кейнсианскую макроэкономику. Отметив преобладание долгосрочных динамических последствий бюджетной децентрализации для заинтересованных сторон, Н. Сингх и Т. Н. Сринивазан заключили, что «распределительная эффективность налоговой системы... имеет второстепенное значение по сравнению с бюджетной автономией в области доходов». Создание стимулов для коррекции малозначительных экстерналий не так важно, как создание устойчивых стимулов для долгосрочного экономического роста, «а это может сделать только система с малым вертикальным разрывом и широкой налоговой автономией на субцентральной уровне» [Singh N., Srinivasan T. N., 2006, p. 33].

Теория налогового сглаживания Р. Барро и правило бюджетной реакции на рост долга Х. Бона тоже подводят к мысли о пользе налоговой автономии. Теория Барро рекомендует сглаживать налоговую нагрузку во времени с целью минимизации избыточного налогового бремени, а правило Бона — корректировать бюджет на высоких уровнях долга для сохранения платежеспособности [Barro R. J., 1979; Bohn H., 1995]. Достижение этих целей на региональном уровне требует свободы налогового маневра.

Теория бюджетного федерализма второго поколения, известная своим критическим отношением к бюджетной децентрализации, признает, что налоговая автономия дает регионам определенные преимущества. Прежде всего повышается их доля выгод от успешно реализованных государственных программ, расширяется контроль над бюджетом, улучшается способность реагировать на экономические шоки, с расширением ответственности регионов за получение собственных доходов система межбюджетных трансферов становится более устойчивой к мягким бюджетным ограничениям, поскольку регионы лучше

¹ Первый замминистра финансов РФ: улучшить госуправление помогут IT-технологии. Интервью / ТАСС. 07.09.2018. URL: <https://tass.ru/interviews/5534795>.

² Наталья Зубаревич: «Дефект системы — регионам надо не развиваться, а вышибать деньги». Интервью / Бизнес Online. 23.01.2019. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/410518>.

³ Ради упрощения текста словами «центр» и «регион» заменены все возможные названия центрального и регионального уровней государственного управления. Слово «долг» означает только государственный долг региона или центра, поэтому прилагательное «государственный» опущено. Слово «трансфер» означает только трансфер из федерального бюджета.

справляются с бюджетными проблемами, которые они сами на себя навлекают. Вместе с тем налоговая децентрализация порождает или усугубляет рост горизонтальных экономических диспропорций в стране, рост давления на систему выравнивающих платежей центра, политику «нищего соседа», снижение эффективности политики макроэкономической стабилизации и другие серьезные проблемы [Boadway R., Eyrraud L., 2018].

Российские исследователи бюджетного федерализма положительно оценивают идею расширения налоговой автономии регионов, но пока не отметились эмпирическими работами по данной теме. Цель исследования, результаты которого приведены в данной статье, — протестировать на российских данных следующие противоположные гипотезы:

1) долгосрочный сбалансированный бюджет имеет место, когда регионы пользуются широкой налоговой автономией при свободе заимствований, особенно если акцент делается на имущественных налогах;

2) крупный и устойчивый бюджетный дефицит преобладает, когда регионы зависят от трансферов и свободны в заимствованиях [Rodden J., 2002, p. 1].

С этой целью из статистики исполнения региональных консолидированных бюджетов выбраны данные по 82 субъектам Российской Федерации за 2005–2018 гг.⁴ Получилась строго сбалансированная панель: каждый регион имеет одно и то же число наблюдений, и наблюдения для каждого региона сделаны в одно и то же время. Панельные данные, объединяя межгрупповые различия с внутригрупповой динамикой, дают исследователю больше информации, чем перекрестные данные и отдельно взятые временные ряды.

ХРОНИЧЕСКИЙ БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ

Выражение «долгосрочный сбалансированный бюджет» означает, что сальдо могло менять знак от года к году, но в среднем за эти годы оно положительное. Выражение «крупный и устойчивый бюджетный дефицит» означает, что в среднем дефицит был крупнее профицита, имел меньшую волатильность и чаще был хроническим. Некоторые выводы можно сделать, изучая стандартные показатели описательной статистики, которые относятся либо к регионам, либо к временным рядам.

Среднегодовое число регионов с бюджетным дефицитом за 2005–2018 гг. достигло пика в 2013 г. и затем быстро снижалось, показав за весь период слабый рост (рис. 1, табл. 1). Такую же динамику, но с противоположным знаком демонстрировало сальдо бюджета в процентах к валовому региональному продукту (ВРП). Удвоение дефицита в 2013 г. вызвано замедлением с 2012 г. экономического роста и появлением у регионов дополнительных расходных обязательств вследствие майских указов президента (2012 г.). С 2015 г. сальдо быстро улучшалось и в 2018 г. переросло в профицит размером 0,504 трлн руб. Бюджетный кризис в целом закончился, и регионы на время превратились в коллективного чистого кредитора остального мира⁵.

Чистое заимствование, приравненное к сальдо бюджета региона, ушло в отрицательную зону в 2008 г. и вышло оттуда лишь в 2018 г., обнаружив почти нулевой темп роста за весь период (рис. 1, табл. 1). Поскольку регионы в целом были чистым заемщиком,

⁴ Остальные регионы в панель не попали из-за неполных данных. Данные приведены к административно-территориальному устройству России по состоянию на 2019 г. Источники данных в текущих ценах: статистика исполнения консолидированных бюджетов регионов — Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели. Статистический сборник. (2007–2019 гг.); государственный долг регионов — Министерство финансов. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/.

⁵ По данным Минфина России, число регионов с дефицитным бюджетом выросло с 15 в 2018 г. до 35 в 2019 г. (Число российских регионов с дефицитом бюджета удвоилось. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/02/2020/5e4281299a79471b4769c391>).

их долг в процентах к ВРП рос. Дважды он набирал темп — в кризисные 2008 и 2014 гг. — и трижды терял темп, сохраняя тенденцию к росту. В 2017–2018 гг. долг «притормозил», реагируя на резкое улучшение сальдо (рис. 1).

Рисунок 1



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

Таблица 1

**Описательная статистика сальдо бюджета, долга
и числа регионов с бюджетным дефицитом /
Descriptive statistics for budget balance, public debt and regions with budget balance**

Год	Сальдо, % ВРП	Долг, % ВРП	Число регионов с бюджетным дефицитом
Среднее	-0,48	3,51	53
Стандартное отклонение	0,66	1,49	18
Минимум	-1,78	1,63	15
Максимум	0,54	5,68	76
Темп роста	-1,18	2,55	0,03

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Ответ на вопрос, какое сальдо преобладало — долгосрочное неотрицательное или крупное и устойчивое отрицательное, дает изучение некоторых абсолютных и среднерегionalных показателей (табл. 2). По числу инцидентов дефицит в 1,8 больше профицита, а число «дефицитных» регионов превысило число «профицитных» в 8,2 раза. Дефицит крупнее профицита (по модулю) в 2,4 раза и менее волатилен (более стабилен).

Таблица 2

**Описательная статистика сальдо бюджета /
Descriptive statistics for the budget balances**

Показатель	Сальдо	Профицит	Дефицит
Число инцидентов	1145	402	743
Число регионов	82	10	72
Среднее, % ВРП	-0,48	0,53	-1,25
Минимум, % ВРП	-11,12	0,00	-11,12
Максимум, % ВРП	11,14	11,14	-0,00
Стандартное отклонение	1,65	1,64	1,24

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Умеренный дефицит — не причина для тревоги, как и крупный «мимолетний» дефицит, вызванный экономическим шоком. С математической точки зрения все 72 региона с дефицитом не соблюдали бюджетную дисциплину, с математико-статистической — не все. Можно ли ставить Амурскую область в один ряд с Мордовией, показавшей среднегодовой дефицит в 104 раза больше «амурского»: соответственно, $-0,03\%$ и $-3,12\%$ ВРП? Мы провели Z-тест, который выдает одностороннюю вероятность (p) для Z-статистики. Принятый в данной работе доверительный интервал — 95% . У 26 регионов $p < 0,05$, их сальдо статистически не отличается от нуля, и о нем можно забыть. У 46 регионов $p > 0,05$, их сальдо статистически отличается от нуля, его нельзя игнорировать, и необходимо искать причины.

Говоря об устойчивости дефицита, следует отметить, что у многих регионов бюджет был дефицитным несколько лет подряд. Мы назвали хроническим дефицит, который наблюдался не менее шести лет подряд. У 54 регионов дефицит был хроническим и длился в среднем десять лет при простом усреднении и восемь лет при взвешивании по числу регионов (табл. 3).

Таблица 3

**Хронический бюджетный дефицит /
Chronic budget deficit**

Число «дефицитных» лет подряд	6	7	8	9	10	11	12	13
Число регионов	10	11	10	8	6	6	2	1

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Регионы испытывают устойчивый, переходящий в хронический бюджетный дефицит по следующим основным причинам:

1. *Структурный разрыв между расходными обязательствами региона и распределением доходов между центром и регионом.* Предоставленные региону доходные полномочия недостаточны для выполнения его расходных обязательств. Отсюда заимствования для покрытия структурного дефицита (иначе недопоставка государственных услуг населению).

2. *Мягкие бюджетные ограничения и/или моральный риск.* Регион может совершать избыточные расходы и брать займы, не без оснований полагая, что центр спасет его от дефолта по финансовым и расходным обязательствам.

Эти причины вместе с необходимостью занимать ради инвестиций, циклом деловой активности и редкими, но крупными экстраординарными расходами объясняют, почему гипотезы (1) и (2) предусматривают широкую автономию регионов в области заимствований. Российские регионы имеют такую автономию. Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 7 и 8) относит заимствования и управление долгом к бюджетным полномочиям регионов, а определение общего порядка и принципов заимствований — к бюджетным полномочиям центра. Развязывает руки регионам еще и то, что «определение общего порядка и принципов» — открытая проблема. По признанию Минфина России, «установленные Бюджетным кодексом... ограничения практически не сдерживают роста задолженности регионов. Некоторые из них являются слишком «мягкими» и потому практически не работают. Суть других ограничений «искажена» временными нормами, позволяющими региональным властям их не учитывать... Отсутствует единый подход к регулированию допуска субъектов к разным формам привлечения кредитных средств»⁶.

⁶ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. М.: 2017, с. 53.

НАЛОГОВАЯ АВТОНОМИЯ

О том, как дает о себе знать причина (1), пишет Н. И. Малис: «...Если доля социальных расходов региональных бюджетов в 2000 г. составляла 39 %, то к 2016 г. она выросла до 61,2 %. Таким образом, опережающий рост бюджетных расходов из-за необходимости выполнения расходных обязательств и их несоответствие доходным источникам привели к проблеме усугубляющейся разбалансированности региональных бюджетов» [Малис Н. И., 2017, с. 44]. Этот структурный разрыв, именуемый вертикальным бюджетным разрывом (ВБР), покрывается трансферами центра и заимствованиями регионов. В данной работе ВБР сведен к трансферной зависимости, поскольку заимствования в основном рыночные и невелики в сравнении с трансферами.

Что касается причины (2), большая часть современной теоретической литературы о бюджетном федерализме (теория второго поколения) предупреждает об опасности трансферной зависимости, рассматривая ее как набор мягких бюджетных ограничений, позволяющих регионам переключать их финансовые проблемы и издержки финансирования расходов на остальной мир. По словам У. Оутса, при мягких бюджетных ограничениях «нижестоящие власти действуют, ожидая, что их бюджетные дефициты будут покрыты вышестоящими (чаще центральными) властями... Короче, им не надо содержать свой фискальный дом в порядке» [Oates W. E., 2006, p. 18–19].

Трансферная зависимость может вызвать атрофию регионального налогового потенциала и тем самым сделать регион уязвимым для отрицательных внешних шоков и спекулятивных атак на его долг. Зависимый от трансферов регион, отмечает Дж. Родден, «может не обладать гибкостью, необходимой для получения дополнительных доходов, и будет вынужден сокращать услуги, сводить бюджет с дефицитом или копить неплатежи работникам и подрядчикам» [Rodden J., 2006, p. 12]. В России «низкая гибкость региональных бюджетов в части возможностей сокращения бюджетного дефицита» — установленный Минфином факт⁷.

Мысль об атрофии регионального налогового потенциала подтверждена исследованием фирмы «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.», которое заканчивается выводом о том, что «регионы, имеющие возможность погашать дефицит бюджета за счет дотаций, лишены достаточных стимулов для работы с собственной налоговой базой, своими налогоплательщиками. Такие регионы предпочитают решать проблемы за счет дотаций из федерального бюджета вместо поиска сложных решений по нахождению правильного баланса между желанием пополнив бюджет, необходимостью поддерживать экономического рост и обеспечивать социальную стабильность и конкуренцию» [ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В., 2017].

Региональный налоговый потенциал трансформируется в доходы регионального бюджета главным образом через налогообложение имущества, прибыли организаций (НПО) и доходов физических лиц (НДФЛ). Налоги на имущество — региональные налоги. Регионы получают 100 % доходов от налога на имущество организаций и транспортного налога, предполагающего владение определенными видами движимого имущества. В 2018 г. первый принес регионам 85,79 % всех доходов от этих трех налогов, второй — 14,03 %, а налог на игорный бизнес — 0,18 %.

«Спросите экономистов, какие налоги самые эффективные, и в начале списка окажутся налоги на имущество. Они меньше искажают наше поведение, больше содействуют росту, чем налоги на доходы, занятость и даже потребление... Правительства поступят хорошо, если будут больше опираться на имущественные налоги» [The Economist, 2013]. Экономисты считают имущественные налоги «хорошими» и советуют наращивать и совершенствовать их, особенно на региональном и местном уровнях [Slack E., Bird R. M., 2014, p. 3].

⁷ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. М.: 2017, с. 51.

Уклониться от уплаты имущественных налогов трудно, когда имущество недвижимое: налоговая база не может менять место в ответ на миграцию налогоплательщиков, и ее нельзя утаить. Имущественные налоги не так сильно искажают наши решения работать, инвестировать, производить и заниматься новаторством, как налоги на доходы и продажи [Johannesson A. et al., 2008]. Когда имущественные налоги налагаются субцентрными властями, они усиливают автономию этих властей по отношению к центральной власти, их ответственность и подотчетность перед избирателями из-за привязки многих публичных услуг (школы, дороги, транспорт, парки) к стоимости имущества. Наивысшая степень налоговой самостоятельности регионов обнаружена в периодическом налогообложении недвижимого имущества [Dougherty S. et al., 2019]. Этот «эффект местных стимулов» для субцентральных властей дополняется тем большим плюсом, что налоги на жилую недвижимость особенно хороши для финансирования субцентральных расходов, так как их платят резиденты региона, потребляющие его услуги [Slack E., Bird R. M., 2014].

Налог можно считать подлинно региональным, а налоговую автономию региона — широкой, если регион решает, вводить налог или нет, устанавливает его точную базу и ставку, администрирует (оценивает, собирает, следит, чтобы платили), оприходует все поступления от него и вправе предоставлять льготы по нему без консультаций с центром. В России регионы вправе определять ставку своего важнейшего налога — налога на имущество — и льготы по нему, но в границах, установленных гл. 30 Налогового кодекса, а эта глава диктует предельную налоговую ставку и условия ее дифференциации. Даже особенности определения налоговой базы тоже следует уточнять в рамках, установленных той же главой, и лишь для порядка и сроков уплаты налогов нет спущенных сверху пределов коррекции.

Это формальная налоговая автономия. На деле ставки и льготы устанавливаются на федеральном уровне, а регионы лишь детализируют особенности применения федеральных установок и в большинстве своем остаются сборщиками отрегулированных центром налогов. По оценкам Ф. Эйгел и Е. Новиковой из S&P Global Ratings, центр регулирует более 95 % всех доходов бюджетов регионов, т. е. по сути все мало-мальски значимые налоговые решения принимаются в центре⁸.

НПО и НДС — федеральные налоги. В 2019 г. регионы получали доходы от НПО по нормативу 18 %, (общая ставка — 20 %) и доходы от НДС — по нормативу 70 %⁹. Отчисления от федеральных налогов в региональные бюджеты позволяют центру снабжать регионы финансовыми ресурсами, сохраняя контроль за бюджетными агрегатами. Федеральные налоги уплачиваются на всей территории страны (если иное не предусмотрено специальными налоговыми режимами), и все полномочия по их установлению — у центра. Нормативы распределения федеральных налогов между бюджетами разных уровней устанавливаются центром и закрепляются федеральным законом, так что «голос регионов» совсем не слышен при принятии решений о разделе федеральных налоговых доходов. Некоторые экономисты считают отчисления от федеральных налогов видом трансферов из-за их неподконтрольности регионам [Boadway R., Eyraud L., 2018]. Без налоговых полномочий регионов доходы как от федеральных, так и собственных налогов функционально эквивалентны трансферам из федерального бюджета [Blöchliger H., King D., 2006].

Налоговые доходы регионов дополняются безвозмездными поступлениями. За малым исключением это дотации, субсидии, субвенции и иные выплаты из центра¹⁰. Никаких прав менять параметры этих поступлений у регионов нет.

⁸ Ведомости, 15 февраля 2018 г.

⁹ Нормативы отчислений менялись в течение периода наблюдения.

¹⁰ Безвозмездные поступления включают межбюджетные и частные трансферы. В 2005–2018 гг. это почти исключительно трансферы из федерального бюджета. Например, за 2018 г. безвозмездные поступления составили 4117,8 млрд руб., в том числе трансферы центра — 4033,8 млрд руб.

За 2005–2018 гг. в структуре региональных доходов произошли изменения, созвучные гипотезе (1). Доля имущественных налогов имела тенденцию к росту, но так и не достигла хотя бы 12 %. У этих налогов стандартное отклонение намного меньше, чем у отчислений от федеральных налогов и трансферов, что позволяет считать их наиболее стабильными и предсказуемыми «поставщиками» региональной казны (рис. 2, табл. 4). Трансферная зависимость ослабла, но это ослабление не было целиком восполнено ростом доли имущественных налогов; доля отчислений от федеральных налогов тоже росла, и эти отчисления продолжают доминировать в бюджетных доходах регионов. Ими регионы финансируют большую часть своих расходов и обычно делают это не по указу центра, а согласно статьям своего бюджета.

Рисунок 2



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

Таблица 4

**Описательная статистика доходов региональных бюджетов /
Descriptive statistics for regional budget revenues by source**

Показатель	Налоги на имущество	НПО и НДФЛ	Безвозмездные поступления
	в % к итогу		
Среднее	9,82	70,98	19,20
Стандартное отклонение	1,37	3,09	3,34
Минимум	7,87	63,80	15,58
Максимум	11,70	76,01	26,70
Темп роста	2,84	-0,05	-0,43

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

ЭКОНОМЕТРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Модель

Пусть, согласно Х. Бону, отношение (первичного) сальдо бюджета с региона i для всех t есть линейная функция начального отношения долга d^* к ВРП:

$$s_{t,i} = \rho \cdot d_{t,i}^* + \mu_{i,t}, \quad (1)$$

где ρ — константа и $\mu_{i,t}$ — набор других детерминантов сальдо.

Функция (1) не означает, что на рост долга сегодня ответственный должник обязан ответить (первичным) профицитом завтра; он может сделать это «в конце концов» [Bohn H., 1995, p. 259]. Если компоненты $\mu_{i,t}$ тоже поделены на ВРП, то положительный долговой коэффициент ρ предполагает, что профицит возникнет, когда долг достигнет опасного уровня и платежеспособность должника окажется под вопросом.

Функция (1) может быть легко искажена циклическими колебаниями экономики и экстраординарными расходами должника в ответ на события с крупными отрицательными для него последствиями. И чтобы не потерять функцию (1), выбор компонентов $\mu_{i,t}$ должен опираться на теорию. Такой опорой обычно становится теория налогового сглаживания Р. Барро¹¹. Она рекомендует включать в функцию (1) временные колебания выпуска и государственных расходов. Исходя из гипотезы (1), мы добавили к ним индикатор налоговой автономии. Тогда

$$s_{t,i} = \rho \cdot d_{i,t-1} + \alpha_1 \cdot s_{i,t-1} + \alpha_2 \cdot g_{i,t} + \alpha_3 \cdot e_{i,t} + \alpha_4 \cdot h_{i,t} + u_{i,t} \quad (2)$$

$$u_{i,t} = \eta_i + v_t$$

для $i = 1, \dots, 82, t = 2, \dots, 14, |\alpha_1| < 1$,

где η_i и v_t — групповая и временная компоненты остаточного члена $u_{i,t}$;

$s_{t,i}$ (сальдо) — сальдо бюджета региона i в году t в процентах к ВРП. Добавление сальдо с одним лагом в правую часть делает модель динамической; в нее вводится прошлогодняя история регрессоров, так что любое их воздействие на зависимую переменную обусловлено не только новой информацией, но и этой историей, в данном случае историей бюджетных балансов. Ожидаемый $\alpha_1 > 0$. За дефицитом в предыдущем году с большей вероятностью следовал дефицит в данном году¹²;

$d_{i,t-1}$ (долг) — весь государственный долг региона i на 1 января предыдущего года в процентах к ВРП. Ожидаемый $\rho > 0$ в соответствии с функцией (1);

$g_{i,t}$ (разрыв выпуска) — разность между фактическими значениями ВРП и его трендом, извлеченным с помощью фильтра Ходрика — Прескотта со сглаживающим параметром 100¹³, в процентах к ВРП. Разрыв выпуска выделяет колебания, привносимые в динамику сальдо циклом деловой активности. Ожидаемый $\alpha_2 > 0$, так как отрицательное сальдо ассоциируется с рецессией и депрессией, когда расходы растут, а доходы падают, а положительное — с восстановлением и бумом;

$e_{i,t}$ (разрыв расходов) — разность между расходами и их трендом, извлеченным вышеуказанным способом, в процентах к ВРП. Эта переменная перехватывает влияние экстраординарных расходов бюджета, вызванных масштабными для региона событиями природного, техногенного или политического происхождения. Ожидаемый $\alpha_3 < 0$;

$h_{i,t} - 1$) отношение имущественных налогов к бюджетным расходам региона i в году t (автономия); 2) отношение всех налогов к бюджетным расходам (широкая автономия). Ожидаемый $\alpha_4 > 0$ в соответствии с гипотезой (1). Появление широкой автономии вызвано двумя причинами. Во-первых, регионы расходуют отчисления от федеральных налогов согласно статьям своего бюджета, то есть «автономны» в использовании этих средств. Во-вторых, развести автономию и широкую автономию по разным спецификациям модели (2) диктовало опасение их тесной линейной взаимозависимости.

¹¹ Подробнее о тесте Бона на российских данных см. [Алехин Б. И., 2019].

¹² Прописные аббревиатуры названий переменных означают, что переменные являются относительной, а не абсолютной величиной.

¹³ Использована надстройка Excel HP Filter К. Аннена (Hodrick Prescott Filter. URL: <http://web-reg.de/webreg-hodrick-prescott-filter/>).

В модель (2) также добавлены фиктивные переменные для временных периодов (годовые прокси). Регрессия без годовых прокси пропускала бы влияние на зависимую переменную со стороны общих трендов временных рядов, которые ничего не сообщают о причинно-следственных отношениях сальдо с правой частью модели. Удален свободный член α_0 , чтобы избежать совершенной коллинеарности с годовыми прокси.

Тест Грэнджера

Некоторые регрессоры модели (2) эндогенны в том смысле, что они находятся в двусторонней причинно-следственной связи с зависимой переменной. Установить эндогенность позволяет тест Грэнджера на парную причинность / блок-экзогенность, основанный на векторной авторегрессионной модели (VAR) [Granger C. W. J., 1969]. Он отвечает на вопрос, можно ли эндогенную переменную считать (слабо) экзогенной. Для проверки этой гипотезы в данном уравнении VAR каждый регрессор в отдельности и все регрессоры приравниваются к нулю и выполняется тест Вальда на значимость «обнуления». Если статистика теста Вальда значима, то регрессор или блок регрессоров признается экзогенным (его удаление означает потерю важной информации о зависимой переменной).

Ниже приведены результаты теста для каждой переменной, которая становилась зависимой переменной в своем уравнении VAR и регрессором — в остальных (табл. 5). Сальдо имело двустороннюю причинно-следственную связь с долгом и разрывом расходов, то есть долг и разрыв выпуска эндогенны. Вообще вскрытые тестом зависимости соответствуют теоретическим предположениям. Главное — экзогенность блока переменных («все») по отношению к сальдо; каждая переменная блока соотносилась с сальдо как причина со следствием. Автономия влияла на сальдо, но сальдо не влияло на автономию.

Таблица 5

Wald χ^2 -статистика для теста Грэнджера на блок-экзогенность / Wald χ^2 statistics for Granger block exogeneity test

Исключенная переменная	Зависимая переменная				
	Сальдо	Автономия	Долг	Разрыв выпуска	Разрыв расходов
Сальдо	-	3,166 (0,205)	147,477 (0,000)	3,260 (0,196)	12,759 (0,002)
Автономия	6,568 (0,037)	-	11,486 (0,003)	1,722 (0,423)	2,930 (0,231)
Долг	23,625 (0,000)	5,098 (0,078)	-	2,456 (0,318)	0,424 (0,809)
Разрыв выпуска	8,506 (0,014)	8,402 (0,015)	12,558 (0,001)	-	30,682 (0,000)
Разрыв расходов	56,284 (0,000)	116,521 (0,000)	21,148 (0,000)	33,540 (0,000)	-
Исключены все	111,649 (0,000)	165,809 (0,000)	204,656 (0,000)	41,786 (0,000)	50,855 (0,000)

Примечания: N, T = (82, 12); использовано наблюдений: 984; число лагов по AIC: 2; в скобках — p-значения / Note: N, T = (82, 12); used observations: 982; AIC-determined lag length: 2; p values — in parentheses. Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Проверка на коллинеарность

«Мультиколлинеарность представляет собой угрозу — часто очень серьезную угрозу — как должной спецификации, так и эффективной оценке структурных отношений, обычно исследуемых с помощью регрессионной техники... Она становится проблемой, если подрывает критически важные независимые переменные», — отмечали Д. Е. Фаррар и Р. Р. Глобер [Farrar D. E., Glauber R. R., 1964, p. 5, 17]. В данном случае критически важные независимые переменные — индикаторы налоговой автономии.

Две переменные совершенно коллинеарны, если между ними есть точная линейная зависимость, так что их корреляция равна 1 или -1. Совершенная коллинеарность встречается редко. Для выявления трудноуловимой «почти совершенной» коллинеарности

использован метод Белсли — Ку — Уэлша [Belsley D. A., et al., 1980]¹⁴. Число обусловленности η_k , отображающее наихудшую коллинеарность в матрице пропорций дисперсии коэффициентов линейной регрессии, не должно превышать 30, иначе коллинеарность — сильная и требуется вмешательство.

В данном случае $\eta_k = 45,194$ с учетом годовых прокси, поэтому следующий шаг — изучить пропорции дисперсий, ϕ , критически важных переменных. Если $\phi > 0,5$, то следует пересмотреть спецификацию модели. У автономии $\phi = 0,201$, но у широкой автономии $\phi = 0,855$, так что решение развести их по разным спецификациям, чтобы коллинеарность не представляла собой угрозу «эффективной оценке структурных отношений», оправданно.

Результаты

Модель (2) оценена «системным» обобщенным методом моментов (GMM), который успешнее, чем другие методы оценивания панельных моделей, решает следующие проблемы:

- 1) эндогенные регрессоры из-за двусторонней причинно-следственной связи с зависимой переменной могут коррелировать с остаточным членом;
- 2) независимые от времени региональные особенности могут коррелировать с регрессорами. Эти фиксированные эффекты η_i кроются в остаточном члене;
- 3) присутствие лагированной зависимой переменной в правой части модели вызывает неприемлемую автокорреляцию остатков;
- 4) панель короткая (14 лет) и широкая (82 региона) [Blundell R. et al., 2000; Mileva E., 2007].

К «системному» GMM прилагаются некоторые тесты, проверяющие важные для него допущения модели. Ключевое допущение, «конституирующее» GMM, — экзогенность инструментов. Хороший инструмент должен коррелировать с инструментируемым регрессором и не должен коррелировать с остаточным членом. Тест Саргана (Sargan) на сверхидентифицирующие ограничения проверяет это допущение. Уверенное опровержение этого допущения — важная причина сомневаться в валидности расчетных параметров. В данном случае тест показал, что использованные инструменты экзогенны и потому приемлемы. Тест Ареллано — Бонда (Arellano–Bond) проверяет гипотезу отсутствия автокорреляции остатков. В модели с дифференцированными регрессорами автокорреляция первого порядка (AR(1)) — не угроза состоятельности оценок, но автокорреляция второго порядка (AR(2)) нарушает установленные статистические допущения в отношении уровней. Тест уверенно опроверг эту гипотезу для AR(2). А тест Вальда (Wald) опроверг гипотезу совместной незначимости регрессоров. Число инструментов — 82, что соответствует эмпирическому правилу держать это число ближе к числу групп.

Модель (2) неплохо подогнана к данным. Разность между наблюдаемым и расчетным сальдо больше 2,5 стандартной ошибки лишь в 32 (3,04 %) наблюдениях спецификации 2.1 и 24 (2,67 %) наблюдениях спецификации 2.2. Все коэффициенты статистически значимы (табл. 6).

Текущее сальдо испытывало сильное положительное влияние прошлогоднего сальдо. При «низкой гибкости региональных бюджетов в части возможностей сокращения бюджетного дефицита» за дефицитом в предыдущем году чаще следовал дефицит в текущем году, превращаясь в хронический.

¹⁴ *Продукт метода Белсли — Ку — Уэлша — матрица, где столбцы — дисперсии коэффициентов линейной регрессии, строки — индексы обусловленности η в порядке увеличения, элементы — пропорции дисперсий ϕ . Индекс — корень квадратный из частного от деления максимального (первого в столбце) собственного числа матрицы на максимальное следующее число. Собственные числа упорядочены по убыванию, но удобнее пользоваться индексами.*

Результаты оценивания модели (2) /
Model (2) parameter estimates

Расчетные параметры, зависимая переменная: сальдо		
Регрессор	Коэффициент регрессии	
	Спецификация 2.1	Спецификация 2.2
Сальдо (-1)	0,119 (0,000)	0,078 (0,000)
Долг (-1)	0,128 (0,000)	0,193 (0,000)
Разрыв выпуска	0,045 (0,000)	0,020 (0,000)
Разрыв расходов	-0,042 (0,000)	-0,023 (0,000)
Автономия	0,039 (0,002)	-
Автономия широкая	-	0,112 (0,000)
Тесты GMM, тестовая статистика		
Sargan, $\chi^2 =$	68,555 (0,357)	63,532 (0,528)
Arellano – Bond AR(2), $m =$	0,257 (0,797)	0,781 (0,435)
Wald, $\chi^2 =$	9735,400 (0,000)	13 942,530 (0,000)

Примечания: $N, T = (82, 12)$; использовано наблюдений: 984; в скобках – p -значение / Note: $N, T = (82, 12)$; used observations: 982; p values – in parentheses.

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Устойчива такая бюджетная политика, которая меняется, чтобы в нужный момент дать ожидаемый устойчивый результат, а именно: несомненную платежеспособность государства. Тест Бона обнаружил положительную реакцию сальдо на рост долга, что указывает на восприимчивость регионов к проблеме сохранения платежеспособности, но не означает, что регионы отвечали на высокие значения долга только профицитом. Платежеспособность также поддерживалась центром с его безвозмездными трансферами и бюджетными кредитами под 0,01 % годовых.

«Переменные Барро» влияли на сальдо в ожидаемом направлении. Регионы пережили мощный и стремительный экономический кризис в 2008–2009 гг., спад в 2013 г., затяжной экономический кризис в 2014–2017 гг., и сальдо оказалось чувствительным к циклическим колебаниям экономики. В целом за период наблюдения с ростом разрыва выпуска при повышательном тренде ВРП сальдо улучшалось. Бюджетная политика регионов была скорее контрциклической. Регионы были вынуждены находить дополнительные средства на решение проблем, вызванных экстраординарными по масштабу и последствиям отрицательными шоками, что усиливало разбалансированность бюджетов.

Налоговая автономия в узкой и широкой формах оказывала положительное влияние на сальдо. Этот результат не опроверг гипотезу (1). Отметим снова, что простое сравнение налогов с расходами поверхностно отражает реальный контроль регионов над их финансовыми ресурсами с целью выполнения их расходных обязательств. Ради усиления «эффекта местных стимулов» и создания устойчивых стимулов для экономического роста следует повышать роль региональных налогов, в первую очередь имущественных, в финансировании региональных расходов, соблюдая «золотое правило» государственных финансов: занимать, чтобы инвестировать, а налоги тратить на текущее потребление. Отсюда два направления дальнейших исследований данной темы: разработка совершенного показателя налоговой автономии и поиск ответа на вопрос, насколько регионы верны «золотому правилу».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

GMM обнаружил положительное и статистически значимое влияние налоговой автономии регионов на их бюджетные балансы, созвучное предположению о том, что долгосрочный

сбалансированный бюджет имеет место, когда регионы пользуются широкой налоговой автономией, особенно если акцент делается на имущественных налогах. Тест Бона дал положительное заключение об устойчивости бюджетной политики регионов. Это не означает, что регионы отвечали на высокие значения долга только профицитом. «Переменные Барро» успешно вычленили колебания, привносимые в динамику сальдо циклом деловой активности и экстраординарными бюджетными расходами регионов. Автор присоединяется к тем исследователям, которые считают важным направлением развития бюджетного федерализма в России укрепление налоговой автономии регионов с упором на имущественные налоги.

Список источников

- Алексин Б. И. Бюджетная устойчивость России. Что показал тест Бона // Финансовый журнал. 2019. № 5. С. 21–36. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-5-21-36>.
- Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2019, 832 с.
- Малис Н. И. Налоговые доходы региональных бюджетов: проблемы и перспективы // Налоги и финансы. 2017. № 2. С. 44–48.
- Рейтинг эффективности региональной налоговой политики по итогам 2016 года / ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В., 2017. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/regions-tax-rating-2016.html>.
- Barro R. J. On the Determination of the Public Debt // Journal of Political Economy. 1979. Vol. 87. Iss. 5. P. 940–971.
- Belsley D. A., Kuh E., Welsch R. E. Regression Diagnostics: Identifying Influential Data and Sources of Collinearity. New York: John Wiley and Sons, 1980. URL: <http://dx.doi.org/10.1002/0471725153>.
- Blöchliger H., King D. Less than you Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments // OECD Economic Studies. 2006. No. 43. P. 155–188.
- Blundell R., Bond S., Windmeijer F. Estimation in dynamic panel data models: Improving on the performance of the standard GMM estimators / IFS Working Papers W00/12. P. 1–46. Institute for Fiscal Studies, 2000.
- Boadway R., Eyraud L. Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries / International Monetary Fund WP/18/271. December 2018. P. 1–44.
- Bohn H. The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy // Journal of Money, Credit and Banking. 1995. Vol. 27. Iss. 1. P. 257–271.
- Dougherty S., Harding M., Reschovsky A. Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications / OECD Working Papers on Fiscal Federalism. November 2019. No. 29. P. 1–38. URL: <https://doi.org/10.1787/22265848>.
- Farrar D. E., Glauber R. R. Multicollinearity in Regression Analysis: The Problem Revisited. 105-64 / Sloan School of Management. Massachusetts Institute of Technology. December 1964.
- Granger C. W. J. Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods // Econometrica. 1969. Vol. 37. Iss. 3. P. 424–438.
- Johannesson A., Heady Ch., Arnold J. et al. Tax and Economic Growth. / Economics Department Working Paper. No. 620. 2008. July 11. P. 1–85.
- Mileva E. Using Arellano – Bond Dynamic Panel GMM Estimators in Stata Tutorial with Examples using Stata 9.0 / Economics Department, Fordham University, 2007, July 9.
- Oates W. E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization / IFIR Working Paper. 2006. No. 2006-05. P. 1–36.
- Property taxes: An unexploited resource // The Economist. Blog edition, 2013. June 27th.
- Rodden J. Achieving Fiscal Discipline in Federations: Germany and the EMU / Fiscal Policy Surveillance in Europe. Ed. by P. Wierds, S. Deroose, E. Flores and A. Turrini. Palgrave Macmillan, 2006. P. 137–160.
- Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World // American Journal of Political Science. 2002. Vol. 46. No. 3. P. 670–687. URL: <https://doi.org/10.2307/3088407>.
- Singh N., Srinivasan T. N. Federalism and Economic Development in India: An Assessment. November 6, 2006. URL: <https://ssrn.com/abstract=950309>.
- Slack E., Bird R. M. The Political Economy of Property Tax Reform / OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2014. No. 18. P. 1–36.

*Поступила в редакцию 24 апреля 2020 г.
Принята к публикации 23 октября 2020 г.*

References

- Alekhin B.I. (2019). Russia's Fiscal Sustainability. What Bohn's Test Has Revealed. *Financial Journal*, vol. 11, no. 5, pp. 21–36 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-5-21-36>.
- Barro R.J. (1979). On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, vol. 87, iss. 5, pp. 940–971.
- Belsley D.A., Kuh E., Welsch R.E. (1980). *Regression Diagnostics: Identifying Influential Data and Sources of Collinearity*. New York: John Wiley and Sons. Available at: <http://dx.doi.org/10.1002/0471725153>.
- Blöchliger H., King D. (2006). Less than you Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Economic Studies*, no. 43, pp. 155–188.
- Blundell R., Bond S., Windmeijer F. (2000). Estimation in dynamic panel data models: Improving on the performance of the standard GMM estimators. Institute for Fiscal Studies, IFS Working Papers W00/12, pp. 1–46.
- Boadway R., Eyraud L. (2018). Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries. International Monetary Fund WP/18/271, pp. 1–44.
- Bohn H. (1995). The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, iss. 1, pp. 257–271.
- Dougherty S., Harding M., Reschovsky A. (2019). Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, November, no. 29, pp. 1–38. Available at: <https://doi.org/10.1787/22265848>.
- Farrar D.E., Glauber R.R. (1964). Multicollinearity in Regression Analysis: The Problem Revisited. 105-64. Sloan School of Management. Massachusetts Institute of Technology.
- Granger C.W.J. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods. *Econometrica*, vol. 37, iss. 3, pp. 424–438.
- Johannesson A., Heady Ch., Arnold J. et al. (2008). Tax and Economic Growth. Economics Department Working Paper, no. 620, pp. 1–85.
- Lavrov A.M. (2019). Logic and Perspectives of Budgetary Reforms in Russia: In Search of the Optimal Decentralization. Moscow: HSE Publishing House (In Russ.).
- Malis N.I. (2017). Tax Revenues of Regional Budgets: Problems and Prospects. *Nalogi i finansy — Taxes and Finance*, no. 2, pp. 44–48 (In Russ.).
- Mileva E. (2007). Using Arellano — Bond Dynamic Panel GMM Estimators in Stata Tutorial with Examples using Stata 9.0. Economics Department, Fordham University.
- Oates W.E. (2006). On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper, no. 2006-05, pp. 1–36.
- Property taxes: An unexploited resource. *The Economist*. Blog edition, 2013. June 27th.
- PwC in Russia (2017). Efficiency rating of the regional tax policy based on 2016 results (In Russ.). URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/regions-tax-rating-2016.html>.
- Rodden J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, vol. 46, no. 3, pp. 670–687. Available at: <https://doi.org/10.2307/3088407>.
- Rodden J. (2006). Achieving Fiscal Discipline in Federations: Germany and the EMU. In: *Fiscal Policy Surveillance in Europe*. Ed. by P. Wierds, S. Deroose, E. Flores and A. Turrini. Palgrave Macmillan, 2006, pp. 137–160.
- Singh N., Srinivasan T.N. (2006). Federalism and Economic Development in India: An Assessment. Available at: <https://ssrn.com/abstract=950309>.
- Slack E., Bird R.M. (2014). The Political Economy of Property Tax Reform. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 18, pp. 1–36.

Received 24.04.2020

Accepted for publication 23.10.2020

Уважаемые читатели и авторы!

Подписку на «Финансовый журнал» вы можете оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

Доставку любого номера журнала первого и второго полугодия 2020 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Приглашаем авторов к сотрудничеству с «Финансовым журналом»!

Все статьи в журнале публикуются **БЕСПЛАТНО**. Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier).

С правилами рецензирования и публикации статей, стандартами издательской этики и требованиями по оформлению материалов можно ознакомиться на странице «Авторам» сайта журнала — www.finjournal-nifi.ru.

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 26.10.2020. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 2773-20

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.

Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru