

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА

УДК / UDK 336.719

ВЫЗОВЫ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА: СМЕНА ЦЕЛЕЙ И РЕГУЛЯТОРНАЯ ПЕСОЧНИЦА

Сенин В.Б.¹

Увеличение присутствия государства как регулятора и ключевого игрока на финансовом рынке в последние годы привело к ряду существенных изменений. Перед Банком России встают новые задачи по повышению уровня конкуренции в отрасли и увеличению возможностей частного бизнеса. В данной статье автор рассуждает о причинах текущего ограничения конкуренции в банковском секторе, путях выхода из сложившейся ситуации и роли регуляторной песочницы в качестве одного из механизмов возможного внедрения позитивных изменений в регулировании.

Ключевые слова:

Банковский сектор, государственные банки, продукты роста, барьеры рынка, конкурентные преимущества, дорожная карта, регуляторная песочница.

¹ Сенин Владимир Борисович – к.ю.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: GR@hse.ru.

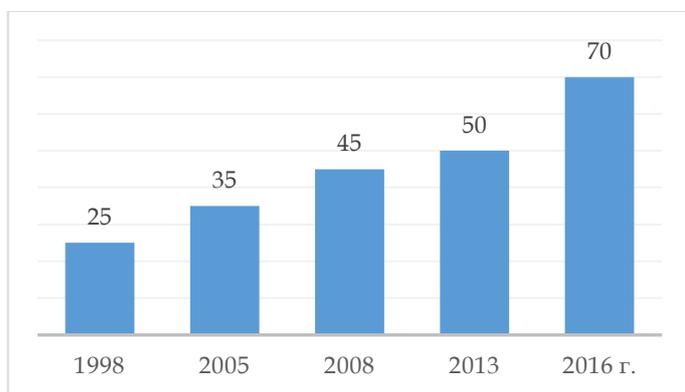
ОТРАСЛЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Сегодняшняя экономика характеризуется, во-первых, доминированием государственных компаний. Эта тема в целом довольно болезненна для российской экономики, где поэтапно реализуется концентрация присутствия государства практически во всех отраслях: если в 1998 году доля государства в российской экономике составляла 25%, то к 2013 году она выросла в 2 раза, а в 2016 году составила порядка 70% (рис. 1).

В результате этого сужаются рынок и возможности для частной инициативы. Помимо этого, данная ситуация оказывает негативное влияние на инвестиционную привлекательность как отдельных отраслей, так и экономики в целом. При таком доминировании государства инициативность частных инвесторов существенно падает.

Трудность сложившейся ситуации заключается в том, что только государство может вылечить эту «болезнь», так как у него находятся регуляторные рычаги.

Рис. 1. Динамика роста доли государства в российской экономике, в %.



Есть основополагающие документы, которыми руководствуются Правительство, Госдума и Совет Федерации и которые связаны с приоритетами развития экономики государства, например, Указ Президента от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных

направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Стоит отметить, что возникает некий дуализм в развитии финансового рынка, определенный конфликт интересов между конкуренцией и стабильностью, так как конкуренция предполагает уход с рынка неконкурентоспособных игроков. Последние несколько лет это было основным трендом регулирования. Председатель Банка России Эльвира Набиуллина неоднократно публично заявляла о том, что она видит конкуренцию прежде всего как удаление с рынка недобросовестных игроков, чтобы на этом поле остались только честные организации, ведущие свою деятельность открыто и прозрачно, а также действующие в рамках установленных правил. Подобная политика Банка России привела к резкому снижению количества кредитных организаций на рынке. Смягчение негативного воздействия – эта цель, которую сейчас преследует Банк России, оказывая поддержку системно значимым институтам финансового рынка, что в целом способствует стабильности.

Таким образом, постоянно приходится искать равновесное состояние между стабильностью и конкуренцией, следовательно, при осуществлении регулирования всегда необходимо иметь в виду этот принцип.

БАРЬЕРЫ ВХОДА И ВЫХОДА

Барьеры входа определяют возможности иерархии функционирования любого рынка, в том и финансового. В этом смысле особенностью финансового рынка является нормативное определение величины капитала, необходимой для входа на рынок, что составляет довольно серьезный барьер для социальных финансовых институтов. Кроме этого, в рамках регулирования к финансовым организациям предъявляется целый па-

кет требований, что нетипично для других отраслей.

За последние 5 лет в России не появилось с нуля ни одной банковской организации, так как это с технологической точки зрения очень тяжелый бизнес, очень не простой по экономическим моделям, в то время как его маржинальность уже не такая высокая, какой была в предыдущие годы.

Приобретение уже существующего бизнеса также не снижает барьер входа, так как характеризуется повышенными скрытыми рисками. Для инвесторов в финансовом секторе есть альтернатива - приобретение акций публичных компаний, которые работают в секторе. Однако стоит отметить, что вместе с тем в последние годы стоимость акций на открытом рынке существенно уступает балансовой стоимости чистых активов, приходящихся на 1 акцию.

Не меньшую роль в принятии долгосрочного решения играют и барьеры выхода, которые препятствуют компании без существенных потерь покинуть отрасль. Для банковского сектора в последнее время барьеры выхода стали серьезной проблемой: покупателя найти тяжело, а бросить данный бизнес невозможно, так как возникнут конкретные последствия, в том числе и уголовного характера. В то же время при текущем рынке не существует «правильных» моделей выхода, на уровне регулирования они не прописаны.

Помимо этого, территориальные свойства Российской Федерации и специфика социально-экономического развития отдельных взятых регионов предполагают наличие дополнительных барьеров.

В связи с этим перед Банком России стоит очень важная задача найти инструменты, которые бы позволяли акционерам,

желающим закрыть свой бизнес, иметь нормальную возможность это сделать.

Был принят закон о пропорциональном регулировании банковского сектора, устанавливающий меньший надзор за деятельностью банков с базовой универсальной лицензией. Теоретически эта модель казалась возможной, однако данный порядок действует относительно недолго, в связи с чем еще неясно, к каким последствиям он приведет. Предполагалось, что именно банки с универсальной лицензией будут заниматься кредитованием малого и среднего бизнеса, однако статистика показывает, что де-факто приток кредитования приходит к крупнейшим банкам, преимущественно с государственным участием.

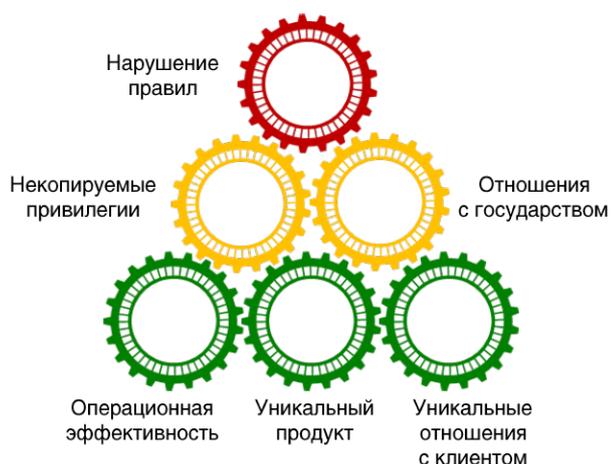
ИСТОЧНИКИ КОНКУРЕНТНОГО ПРЕИМУЩЕСТВА

Позитивную основу конкурентного преимущества (1-й уровень) составляют: операционная эффективность организации, уникальность ее продукта и отношений с ее клиентами. Все они достигаются путем добросовестных, независимых и эффективных действий на финансовом рынке (рис. 2).

Следующий (2-й) уровень составляют так называемые не копируемые привилегии и специальные отношения с государством. Во многом они зависят от внешних факторов, например, географического охвата, специальных прав и специфики отношений с государством. Эти преимущества, хотя получены законно, при этом нарушают принцип нейтральности в отношении к другим субъектам конкуренции. В большинстве своем данные преимущества используют государственные банки или банки с государственным участием. Примером такого преимуществ может служить выгода узких групп финансовых организаций, которые

наделяются исключительным правом на оказание отдельных финансовых услуг.

Рис. 2. Пирамида конкурентных преимуществ.



Третий уровень преимуществ заключается в недобросовестной конкуренции на рынке и, особенно, в намеренном нарушении правил конкуренции.

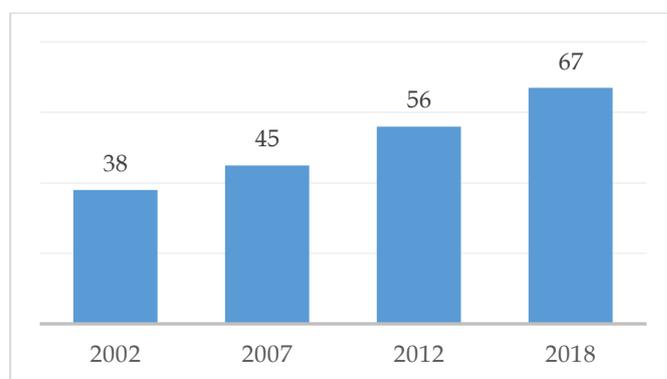
Строгое соблюдение норм регулирования, которые подкреплены единообразием правоприменительной практики и обязательностью исполнения, является важным проконкурентным фактором долгосрочной стратегии эффективного развития как финансового рынка в целом, так и отдельных его участников.

В связи с этим при формировании перечня мер по развитию конкуренции ключевой задачей является максимально возможное продвижение позитивных конкурентных преимуществ при одновременном снижении конкурентных преимуществ 2-го уровня и исключении 3-го уровня.

Процесс очищения банковского сектора, которым занимается Банк России в последние годы, привел к тому, что число банков сократилось с 956 до 561, то есть почти вдвое. Это повлияло на увеличение доли государственных банков на рынке, которая за последние 10 лет возросла на 20 п.п. и достигла 67% (рис. 3).

Было признана необходимость смены целей, так как задача по очищению рынка от недобросовестных финансовых организаций практически выполнена Центральным Банком, а увеличение доли государственных банков на данный момент является главной угрозой развития конкурентной среды в отрасли.

Рис. 3. Динамика роста доли государственных банков в активах банковской системы, в %.



ЛИДЕРЫ ОТРАСЛИ

В сегменте услуг заимствований и сбережений для физических лиц Сбербанк входит в список лидеров 83 субъектов Российской Федерации. Его ближайшим конкурентом является ВТБ, который входит в список лидеров 68 регионов. Анализ ситуации в 2016-2018 гг. показал, что состав лидеров остается неизменным, как правило, это 1-2 крупных федеральных банка, что также говорит о наличии упомянутых ранее высоких барьеров, а также высоком уровне информационно-технологических барьеров, которые выстраивают сами банки-лидеры. Количество региональных рынков с единственным лидером увеличилось с 55 до 67. Показатель рыночной активности отражает уменьшение конкурентных возможностей для остальных участников рынка. Не осталось практически регионов, в которых конкуренция возможна без дополнительного внешнего воздействия.

ПРИЧИНЫ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БАНКОВ

Важнейшей причиной этого, как отмечалось ранее, является общее огосударствление экономики, в чем немалую роль сыграла и санация ряда банков, а также ухудшение инвестиционного климата. К сожалению, достаточно обыденной стала практика по преференциям при работе с государственными средствами. Отдельная проблема в контексте конкуренции заключается в обладании Сбербанком особым статусом, который сложился исторически.

Увеличению доли государства в секторе способствовало и повышенное доверие клиентов именно государственным банкам, особенно в кризисный период, так как в данном случае гарантом выступало само государство.

Не менее важен тот факт, что на сегодняшний день отсутствуют специальные меры регулирования и эффективные институты, которые обеспечили бы стимулирование развития конкуренции в отрасли. С этой точки зрения видится необходимым наделить Банк России и ФАС определенными функциями для определения четкой системы показателей по конкуренции. Здесь очень важно дать оценку той модели, которая сейчас складывается, и обозначить приоритеты, вектор развития конкурентной среды, на основе которых будет строиться дальнейшая регуляторная политика, а также конкретные способы и средства достижения этих выбранной модели, так как на данный период уровень планирования отсутствует.

В Своем докладе «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» ФАС фиксирует сложившуюся на финансовом рынке ситуацию, однако она не имеет полномочий как-либо повлиять на нее, в то время как Центральный Банк, наоборот,

имеет и полномочия, и рычаги, но не имеет законодательно установленной ответственности. В связи с этим возникает некий административный разрыв, который не позволяет принимать какие-либо системные меры.

СОЗДАНИЕ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ

Таким образом, видится необходимость разработать дорожную карту по улучшению конкурентной среды. Во-первых, на уровне закона необходимо наделить Банк России функциями по стимулированию конкуренции на банковском и финансовом рынках. В качестве процедуры контроля могло бы выступить включение в основные направления единого документа о конкурентной политике специального раздела о конкуренции с отчетом перед Федеральным Собранием. Тем самым Банк России будет поставлен в положение, при котором он будет законодательно нести ответственность за ситуацию по конкуренции на финансовом рынке.

Вероятно, стоит подумать и о законодательном ограничении доли государственных банков в отдельных рыночных сегментах: речь идет о плановом снижении этой доли, так как применение единого подхода к неравным участникам рынка приводит лишь к увеличению этого неравенства. К этому же пункту относится и квотирование доли госбанков при проведении конкурса на оказание банковских услуг.

В ряде случаев государственные банки стоит рассматривать не только в качестве коммерческих организаций, но и институтов развития. Ведь фактически они выполняют эту роль, например, при финансировании каких-либо проектов. Недопустима обратная ситуация, когда институты развития вторгаются в конкурентную среду и конкретно в банковскую нишу, как, например, происходит в сфере поддержки малого

бизнеса, где действует «МСП Банк» с региональными партнерами. Одно дело – финансирование банков, кредитующих МСП, и совсем другое дело – самостоятельное кредитование малого и среднего бизнеса с выходом в регионы. Банки, которые являются «дочками» институтов развития, должны становиться их продолжением, а не превращаться в обычные банки, которые конкурируют на этом поле.

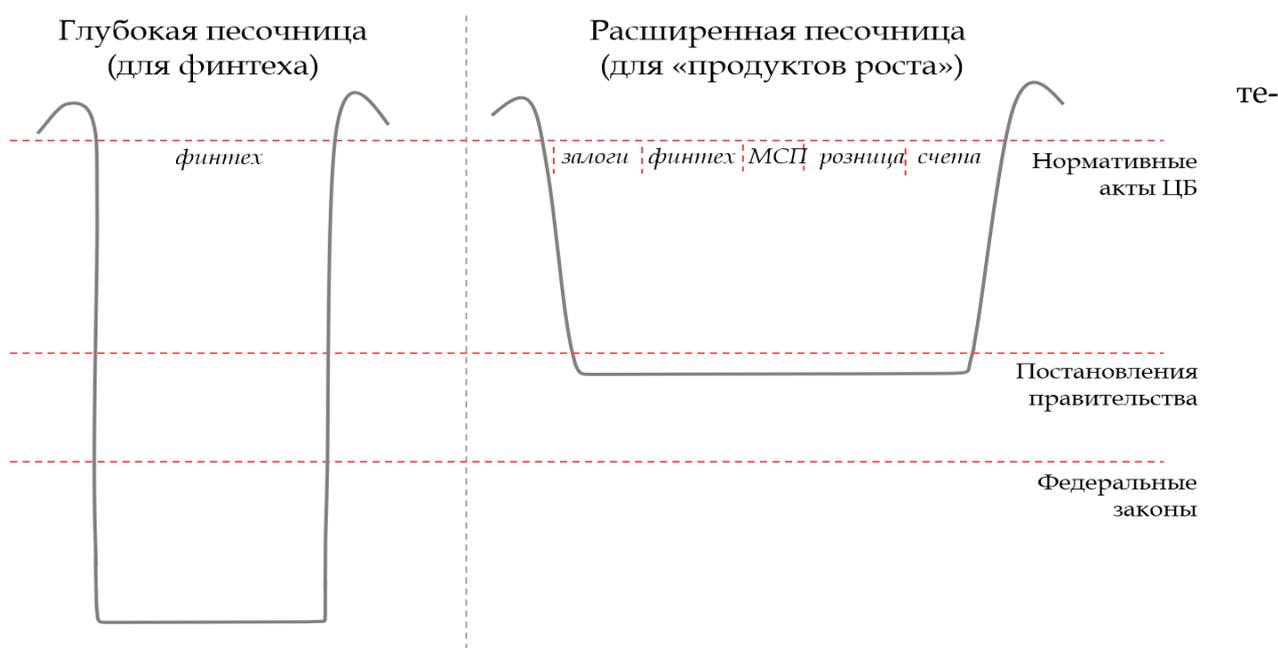
РЕГУЛЯТОРНАЯ ПЕСОЧНИЦА

Наверное, самый важный пункт дорожной карты – это создание «точек роста» для частных банков. С целью устранения с рынка недобросовестных акторов в отрасли было установлено множество регуляторных запретов, которые крайне негативно влияют и на добросовестных игроков. Стоит задуматься о создании специальных режимов ре-

гулирования так называемых «продуктов роста». Не так давно Банк России в рамках финтеха создал регуляторную песочницу. Однако на данный момент ее недостаточно, в связи с чем видится необходимым создание регуляторной песочницы более широкого назначения, распространяющуюся не только на финтех, но и на обычную банковскую деятельность. Данная песочница призвана снять регуляторные барьеры для определенных проектов и фиксированного количества участников для совершенствования регулирования в отрасли и распространения новшеств за пределы этой песочницы.

На данный момент созданная Банком России регуляторная песочница де-факто является механизмом внедрения инноваций для одного игрока, а именно Сбербанка.

Рис. 4. Модели регуляторной песочницы.



Смысл расширенной песочницы заключается в том, что ограничиться нормативно правовыми актами и постановлениями правительства, не затрагивая федеральные законы, так как изменение законодательства – процесс довольно долгий и трудоемкий (рис. 4). Тем не менее она позволит

стировать какие-то модели, когда нет роста или же страдает конкурентная среда. Для этого необходимо определить, во-первых, какие правовые нормы и каким образом следует изменить, во-вторых, что сделает возможным применение специальных правовых режимов, а в-третьих, выявить непо-

средственно сами «продукты роста». На этом этапе эффективнее работать не с правовыми законами, а с нормативными актами ЦБ, которые на данный момент состоят из 51 инструкции, 232 положений и 1594 указаний. Эта нормативная база колоссальна, и ее влияние велико, в то время как не осуществляется даже оценка регулирующего воздействия. Так, расширенная регуляторная песочница позволит внести изменения в эту нормативную базу в пользу развития отрасли.

В качестве «продуктов роста» в рамках расширенной регуляторной песочницы можно было бы протестировать следующие инициативы:

- расширение видов качественных залогов, в том числе залог счетов и вкладов;
- открытие счета МСП с ограниченным перечнем документов;
- микрокредитование малого бизнеса с использованием «больших данных»;
- банковский портал для обслуживания самозанятых граждан.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

В отсутствие адекватной реакции на текущую ситуацию российские частные банки уйдут с рынка в течение ближайших 10-15 лет. Для предотвращения этого необходимо законом возложить на Банк России ответственность за состояние конкурентной среды в банковской системе и на финансовом рынке, на определенный период времени установить ограничения на рыночную долю госбанков, а также создать стимулы для равномерного распределения клиентов - физических лиц (например, при начислении зарплаты сотрудникам бюджетных организаций) и доступа к обслуживанию бюджетных средств между государственными и частными банками.

Помимо этого, в оперативном режиме необходимо создавать нормативные условия посредством специального регулирования для запуска «продуктов роста» в регуляторной песочнице.

В конечном счете, необходимо разработать и внедрять меры по развитию конкуренции на банковском и финансовом рынках в рамках программы улучшения инвестиционного климата.

CHALLENGES IN ACHIEVING BANKING DEVELOPMENT: CHANGE OF GOALS AND REGULATORY SANDBOX

Senin Vladimir – Candidate of Juridical Sciences, Professor of the Department of the Theory and Practice of Business-Government Interaction of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: GR@hse.ru.

The increased presence of the state as a regulator and a key actor at the financial market has led to the number of significant changes. Russian Central Bank faces new challenges to increase the level of competition and new opportunities for private business in banking sector. In this article, the author analyses the reasons for the current restriction of competition in sector, ways out of the current situation and role of regulatory sandbox as one of the mechanisms of possible implementation of positive changes in regulation.

Key words:

Banking sector, government banks, growth products, market barriers, competitive gains, road map, regulation sandbox.