



2020

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия  
«Анализ реализации  
Основных направлений развития  
финансового рынка Российской  
Федерации на период 2016–  
2018 годов и оценка Основных  
направлений развития финансового  
рынка Российской Федерации  
на период 2019–2021 годов»



# Результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов и оценка Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов»

## Цели

Проанализировать реализацию Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов.

Оценить актуальность, достаточность и реалистичность Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов.

## Итоги проверки

Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что из трех целей Основных направлений на период 2016–2018 годов и на период 2019–2021 годов две направлены на увеличение вклада финансового сектора в решение общенациональных социально-экономических задач (повышение уровня и качества жизни граждан, обеспечение экономического роста). Лишь третья (создание условий для роста финансовой индустрии) связана с развитием собственно финансового сектора.

Регуляторы финансовых рынков развитых зарубежных стран (в частности, США, Германии, Великобритании) ставят в своих документах задачи более прикладного характера, непосредственно относящиеся к их компетенции.

План мероприятий («дорожная карта») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов выполнен на 97,8 %, то есть практически полностью. Однако не все значения ключевых целевых показателей эффективности (далее – КПЭ) достигнуты.

## Достижение КПЭ Основных направлений на период 2016–2018 годов



Часть показателей, установленных Основными направлениями на период 2016–2018 годов и на период 2019–2021 годов, напрямую не связаны с поставленными в них целями и не характеризует их достижение, то есть носит субъективный характер.

Несмотря на повышение в целом позиций России в Индексе глобальной конкурентоспособности (с 45 до 43 места), по развитию финансового рынка Российская Федерация не улучшила свои позиции. На октябрь 2019 года Россия занимала по состоянию финансовой системы 95 место (в 2015–2016 годах также 95 место), в том числе 77 место по ее масштабу и 120 место по устойчивости.

Состояние основных секторов российского финансового рынка в проверяемый период можно охарактеризовать следующими данными:

- количество институтов финансового рынка значительно сократилось, в отдельных секторах до 1,5–2 раз;
- низкие темпы роста в банковской сфере сказывались на развитии финансового рынка;

- одним из важнейших источников привлечения финансовых ресурсов в реальный сектор экономики стал быстрый рост объемов размещения облигаций, в том числе корпоративных;
- повышение капитализации российского рынка акций в основном было связано со вторичным оборотом ценных бумаг;
- состояние страховой отрасли в России не соответствует уровню экономического развития нашей страны.

## Выводы

Основные направления не являются документом стратегического планирования и не встроены в систему стратегического планирования.

Отсутствие законодательной регламентации взаимодействия между Банком России и Правительством Российской Федерации по разработке и реализации политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансовых рынков создает риски несогласованности их действий и недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в этой сфере.

Наиболее значимые резервы ускорения развития финансового рынка, увеличения его вклада в обеспечение экономического роста связаны с:

- расширением банковского кредитования экономики, прежде всего, нефинансовых организаций;
- созданием условий и стимулов для более широкого привлечения бизнесом капитала через механизм публичного размещения акций;
- развитием страхового сектора, повышением показателей проникновения и плотности страхования до уровня близкого к зарубежным странам, сопоставимым с Россией по своему экономическому развитию;
- развитием конкуренции на финансовом рынке, уровень которой в исследуемый период существенно понизился в связи со значительным сокращением количества институтов финансового рынка во всех его секторах.

# Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Минфину России предлагается рассмотреть возможность:

1. Проработать совместно с Правительством Российской Федерации вопрос о совершенствовании действующего законодательства Российской Федерации в части:

- определения понятий «финансовый рынок», «развитие и обеспечение стабильности функционирования финансового рынка», установления целей и инструментов политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка, а также содержания Основных направлений;
- конкретизации функций Банка России как участника системы стратегического планирования на федеральном уровне и включения Основных направлений в систему стратегического планирования развития финансового рынка Российской Федерации;
- регламентации порядка взаимодействия Банка России и Правительства Российской Федерации при разработке и проведении политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации.

2. Проработать пути совершенствования системы показателей, характеризующих реализацию Основных направлений в целях обеспечения их большей увязки с достижением целей развития финансового рынка, более полного охвата поставленных задач, а также использования объективных измеримых показателей, в том числе с учетом опыта международных финансовых организаций (МВФ и Всемирного банка) по разработке подходов и систем показателей оценки состояния и развития финансовых рынков.

# Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов и оценка Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

10 декабря 2019 года

## 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.1.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность Центрального банка Российской Федерации по реализации мероприятий в рамках Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации 2016–2018 годов;
- реализация Плана мероприятий («дорожной карты») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов»;
- Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов.

## 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

**3.1. Цель 1.** Проанализировать реализацию в исследуемом периоде Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов.

**3.2. Цель 2.** Оценить актуальность, достаточность и реалистичность Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации (далее – Основные направления) на период 2019–2021 годов.

## 4. Объект экспертно-аналитического мероприятия

Центральный банк Российской Федерации.

## 5. Исследуемый период

2016–2018 годы и истекший период 2019 года (при необходимости более ранние периоды).

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 1 июля 2019 года по 10 декабря 2019 года.

## 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

### 7.1. Проанализировать реализацию в исследуемом периоде Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов (далее – Основные направления на период 2016–2018 годов)

#### 7.1.1. Оценка соответствия Основных направлений на период 2016–2018 годов законодательству Российской Федерации, документам стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации

Согласно статье 453 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) Банк России один раз в три года представляет в Государственную Думу проект Основных направлений. Предварительно проект Основных направлений представляется Банком России Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации. Данная норма вступила в силу с 1 сентября 2013 года.

В соответствии с нормами статьи 18 Федерального закона № 86-ФЗ и статьи 42 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» Банк России разрабатывает Основные направления во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. Пунктом 1 Положения

о Министерстве финансов Российской Федерации<sup>1</sup> разработка Основных направлений во взаимодействии с Банком России возложена на Минфин России.

Основные направления на период 2016–2018 годов разработаны Банком России в соответствии с указанными нормами. Их проект одобрен Правительством Российской Федерации 3 марта 2016 года и Советом директоров Банка России 26 мая 2016 года. Порядок и сроки разработки и представления Основных направлений на период 2016–2018 годов соответствует требованиям действующего законодательства Российской Федерации.

Федеральным законом № 86-ФЗ не определены понятия «финансовый рынок», «развитие и обеспечение стабильности функционирования финансового рынка», а также цели и инструментарий политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации и требования к Основным направлениям. Банк России самостоятельно определял цели и содержание своей работы по выполнению возложенных на него функций в данной сфере, что представляется не вполне корректным.

В связи с этим следует отметить, что статьей 75 Конституции Российской Федерации установлена основная функция Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля. Статьей 341 Федерального закона № 86-ФЗ определено, что данная цель достигается посредством поддержания ценовой стабильности. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) определен целевой ориентир по инфляции на уровне, не превышающем 4 %. Таким образом, в действующем законодательстве четко определены цели и задачи Банка России как органа, осуществляющего денежно-кредитную политику.

Поскольку выполнение основной функции является приоритетом в деятельности Банка России, это допускает достижение других его целей, в том числе по развитию и обеспечению стабильности финансового рынка, лишь в той мере и в таких условиях, когда они не вступают в противоречие с данной целью. Второстепенный для Банка России (по сравнению с основной его функцией) характер политики развития и обеспечения стабильности финансового рынка при отсутствии конкретизации на законодательном уровне ее целей и задач может затруднять достижение позитивных результатов в данной сфере.

Представлялось бы целесообразным определить в действующем законодательстве цели политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка, ее инструменты и методы, а также содержание Основных направлений, как это реализовано в статьях 341–45 Федерального закона № 86-ФЗ применительно к единой государственной денежно-кредитной политике.

В Основных направлениях на период 2016–2018 годов Банк России ссылается на ряд действовавших на момент их принятия документов стратегического планирования

---

1. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329.

по вопросам развития финансового рынка<sup>2</sup>. При этом отмечается, что Основные направления на период 2016–2018 годов учитывают вектор развития, заданный указанными документами, с поправкой на изменения внешней и внутренней среды, произошедшие с момента утверждения указанных документов. Однако на тот момент по вопросам развития финансового рынка действовали и другие документы стратегического планирования, в том числе Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>3</sup> (далее – Концепция до 2020 года) и подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»<sup>4</sup> (далее – Госпрограмма). На уровне целеполагания Основные направления на период 2016–2018 годов в основном соответствуют положениям Концепции–2020 и Госпрограммы. Однако данные документы в Основных направлениях на период 2016–2018 годов не рассматривались, установленные ими задачи и целевые ориентиры не использовались.

В соответствии с пунктом 5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>5</sup> Банк России не может являться участником Госпрограммы, реализуемой в сфере его компетенции, поскольку не является ни федеральным органом исполнительной власти, ни главным распорядителем средств федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации). В связи с этим невозможно включение в Госпрограмму целевых индикаторов и показателей, достижение которых обусловлено деятельностью Банка России (то есть практически всех значимых показателей, характеризующих состояние и развитие финансового рынка). Это создает риски несогласованности действий федеральных органов исполнительной власти и Банка России по реализации политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансовых рынков, а также недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в этой сфере.

В свою очередь, Основные направления по своему содержанию, по задачам, которые они ставят, могли бы рассматриваться как среднесрочный отраслевой документ стратегического планирования. Однако действующим законодательством Российской

- 
2. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р; Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р; Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р.
  3. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
  4. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 370 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» состав подпрограмм изменен; указанная подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» исключена, включена подпрограмма 5 «Развитие законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков, валютного регулирования и валютного контроля, отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней».
  5. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

Федерации они не отнесены к документам стратегического планирования. В силу норм статей 18 и 453 Федерального закона № 86-ФЗ основные направления развития финансового рынка являются документом Банка России. В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ<sup>6</sup> отраслевые документы стратегического планирования утверждаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

В результате Основные направления не встроены в систему стратегического планирования. Это не обеспечивает учет их положений в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также соблюдение Банком России принципов и требований, установленных Федеральным законом № 172-ФЗ. В частности, статьей 7 Федерального закона № 172-ФЗ установлены принципы стратегического планирования. Включение Основных направлений в систему стратегического планирования позволило бы добиваться реализации Банком России данных принципов, которые в настоящее время формально неприменимы к данному документу. Прежде всего, это касается принципов реалистичности, результативности и эффективности, измеряемости целей, соответствия показателей целям, а также ответственности участников стратегического планирования, что в настоящее время в Основных направлениях и работе Банка России по их реализации обеспечивается не в полной мере.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2018 г. № 1963-р Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года признана утратившей силу. В связи с этим актуален вопрос о разработке нового долгосрочного отраслевого документа стратегического планирования по вопросам развития финансового рынка. Такой документ должен стать основой политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации с тем, чтобы в его развитие принимались среднесрочные документы Правительства Российской Федерации и Банка России в данной сфере, включая Основные направления.

Кроме того, необходимо отметить, что Банк России – единственный участник стратегического планирования на федеральном уровне, за которым не закреплены никакие конкретные функции и задачи в этой области. В соответствии со статьей 9 Федерального закона № 172-ФЗ Центральный банк Российской Федерации является участником стратегического планирования на федеральном уровне. Однако по вопросу его полномочий часть 6 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ содержит отсылочную норму, устанавливающую, что Банк России осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом № 86-ФЗ, в котором указанные полномочия Банка России также не определены.

В этой связи целесообразно проработать вопрос о совершенствовании действующего законодательства о стратегическом планировании, в том числе о включении Основных направлений в систему стратегического планирования развития финансового рынка,

---

6. Часть 10 статьи 19 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

а также о конкретизации полномочий Банка России как участника стратегического планирования на федеральном уровне.

## 7.1.2. Анализ выполнения ответственными исполнителями Плана мероприятий («дорожной карты») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов», а также Плана мероприятий («дорожной карты») Банка России на 2016 год по реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов

План мероприятий («дорожная карта») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов, утвержденный Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шуваловым 28 июня 2016 г. № ИШ-П13-3745 (далее – План мероприятий на период 2016–2018 годов), состоит из 16 разделов, включающих 137 мероприятий.

В реализации Плана мероприятий на период 2016–2018 годов принимали участие 29 исполнителей, из них 8 являлись ответственными исполнителями<sup>7</sup> и 21 – соисполнителями<sup>8</sup>. По основной части мероприятий (92, или 67,2 % общего количества) ответственным исполнителем являлся Банк России.

По срокам реализации из 137 мероприятий выполнение планировалось в 2016 году – 24, в 2017 году – 51, в 2018 году – 49, на постоянной основе – 13.

Формы реализации пунктов Плана мероприятий на период 2016–2018 годов включали разработку проектов федеральных законов, принятие нормативных актов Банка России, представление докладов в Правительство Российской Федерации, разработку учебно-методических рекомендаций, проведение организационно-технических мероприятий. За исследуемый период в соответствии с Планом мероприятий на период 2016–2018 годов принят 31 федеральный закон, в том числе: в 2016 году – 5 федеральных законов, в 2017 году – 11 федеральных законов, в 2018 году – 10 федеральных законов, за истекший период 2019 года – 6 федеральных законов. Кроме того, в Государственную Думу внесено 9 проектов федеральных законов, из которых 7 приняты в первом чтении, 2 не рассмотрены. Банком России принято 147 нормативных актов по вопросам, предусмотренным Планом мероприятий на период 2016–2018 годов. В Правительство Российской Федерации направлено 9 докладов из 18<sup>9</sup>, по 9 пунктам доклады не представлялись<sup>10</sup>.

- 
7. Банк России, Минфин России, Минэкономразвития России, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Министерство просвещения Российской Федерации, ФАС России, Роспотребнадзор, АО «Корпорация МСП».
  8. Минтруд России, Минтранс России, Росархив, Росстандарт, Росфинмониторинг, Федеральное казначейство, МЧС России, МВД России, ФНС России, ФСБ России, МИД России, Минюст России, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, АСВ, Фонд социального страхования, Пенсионный фонд России, Федеральный фонд ОМС, АНО «Единая аттестационная комиссия», Евразийская Экономическая комиссия.
  9. Доклады представлены по пунктам: 1.7.6; 2.1.9; 2.2.3; 3.3; 3.5; 7.36; 7.3в; 10.4; 16.3.
  10. Доклады не представлены по пунктам 2.1.5; 2.1.7а; 2.1.8; 3.9; 5.1г; 16.6; 16.7 (отв. Банк России), 3.2; 6.6 (отв. Минфин России).

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия, в октябре 2019 года, из 137 мероприятий исполнены 126, или 91,9 %; частично исполнены 6, или 4,4 %; сняты с рассмотрения в связи с нецелесообразностью дальнейшей реализации 2<sup>11</sup>, или 1,5 %; не исполнены 3 мероприятия<sup>12</sup>, или 2,2 % (которые предусматривали представление докладов в Правительство Российской Федерации). Таким образом, План мероприятий на период 2016–2018 годов выполнен на 97,8 % (с учетом частично выполненных мероприятий). Общие сведения о выполнении Плана мероприятий на период 2016–2018 годов в разрезе ответственных исполнителей представлены в таблице:

Ответственный исполнитель	Всего мероприятий	Исполнено	Частично исполнено	Не исполнено	Снято с рассмотрения
Банк России	92	85	4	2	1
Минфин России	34	31	1	1	1
Минэкономразвития России	4	4	-	-	
Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	2	1	1	-	
Минобрнауки России*	2	2	-	-	
ФАС России	1	1	-	-	
Роспотребнадзор	1	1	-	-	
АО «Корпорация МСП»	1	1	-	-	
Итого	137	126	6	3	2

\* Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство образования и науки Российской Федерации преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Из 16 разделов Плана мероприятий на период 2016–2018 годов 7 выполнены на 100 %, остальные 9 выполнены на 98-99 %, работа по ним продолжается.

### 7.1.3. Анализ достижения целей, задач, ключевых показателей эффективности реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов

В Основных направлениях на период 2016–2018 годов Банк России выделил 3 приоритетные цели развития российского финансового рынка:

11. Пункты 9, 7 (а); 14,8.

12. Не исполнены пункты 2.1.7 (а); 3.2; 16.7.

- повышение уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования инструментов финансового рынка;
- содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долевого финансированию, инструментам страхования рисков;
- создание условий для роста финансовой индустрии.

Из этих трех целей первые две направлены на увеличение вклада финансового сектора в решение социально-экономических общенациональных задач, и лишь третья связана с развитием самого финансового сектора. В связи с этим следует отметить, что регуляторы финансовых рынков развитых зарубежных стран ставят в своих документах задачи более прикладного характера, непосредственно относящиеся к их компетенции.

Мероприятия, направленные на достижение целей, определенных в Основных направлениях на период 2016–2018 годов, сгруппированы по 10 направлениям развития финансового рынка. Для оценки эффективности их реализации определены ключевые целевые показатели эффективности (далее – КПЭ). Всего установлено 13 КПЭ, из них по 2 направлениям развития – по 3 КПЭ; по 1 направлению развития – 2 КПЭ; по 5 направлениям развития – по 1 КПЭ; по 2 направлениям развития КПЭ не установлены<sup>13</sup>.

Анализ соответствия целевых показателей направлениям развития, а также сведений о достижении их плановых значений показывает, что из 13 КПЭ целевые значения достигнуты лишь по 5 показателям<sup>14</sup>, не достигнут установленный целевой уровень по 8 КПЭ. Тем не менее, по 4 КПЭ, хотя их целевые значения не были достигнуты, показатели имели положительную динамику по сравнению с 2016 годом<sup>15</sup>. Остальные 4 КПЭ показали отрицательную динамику или не изменились по итогам рассматриваемого периода.

Необходимо отметить, что ряд установленных КПЭ не характеризует достижение приоритетных целей, определенных Основными направлениями на период

- 
13. Дестимулирование недобросовестного поведения на финансовом рынке; Повышение привлекательности для инвесторов долевого финансирования публичных компаний за счет улучшения корпоративного управления.
  14. Достигнуты целевые значения следующих показателей:
    - индекс ценовой доступности финансовых услуг для взрослого населения;
    - доля объема рынка облигаций юридических лиц – резидентов Российской Федерации, размещенных на территории Российской Федерации, в общем объеме заимствований юридических лиц – резидентов Российской Федерации;
    - уровень затрат на бумажный документооборот на финансовом рынке;
    - исполнение российской юрисдикцией обязательств по внедрению международных принципов и стандартов;
    - присвоенный рейтинг в ходе обновления результатов оценки юрисдикции Российской Федерации на предмет соответствия «Принципам для инфраструктур финансового рынка».
  15. Положительная динамика зафиксирована по следующим показателям:
    - степень удовлетворенности населения ответами Банка России на направленные ими жалобы в интернет-приемную Банка России;
    - индекс защиты миноритарных инвесторов;
    - доля видов продуктов и услуг, доступных клиентам – физическим лицам через дистанционные каналы связи;
    - совершенствование регулирования финансового рынка, в том числе применение пропорционального регулирования, оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка.

2016–2018 годов (повышение уровня и качества жизни граждан, содействие экономическому росту, создание условий для роста финансовой индустрии). Например, такой целевой показатель, как индикатор финансовых знаний, отражает знакомство граждан с базовыми понятиями «инфляция», «процентная ставка» и т. п., что само по себе важно, но не характеризует способность граждан принимать адекватные финансовые решения. Представляется, что повышение финансовой грамотности должно в большей степени ориентироваться на достижение полезных практических результатов. В частности, обращают на себя внимание такие проблемы, как:

- значительное несоответствие инфляционных ожиданий населения действительности (то есть неспособность правильно оценивать удорожание потребительской корзины в целом);
- быстрый рост необеспеченного потребительского кредитования (то есть непонимание опасностей, связанных с необдуманном ростом задолженности);
- непонимание многими гражданами рисков при использовании различных финансовых инструментов и неумение принимать адекватные инвестиционных решения, и др.

Сосредоточение на прикладных аспектах финансовой грамотности дало бы более полезные практические результаты для жизни граждан.

Также не отражает степень достижения поставленных целей, например, увеличение с 7 до 10 количества видов аттестатов участников финансового рынка. Оценка степени удовлетворенности населения ответами Банка России на жалобы важна для оценки работы подразделений Банка России по работе с обращениями граждан, но не позволяет оценить достижение приоритетных целей, и т. д. Основная часть показателей (7 из 13) определяется по данным опросов, которые подвержены влиянию субъективных и случайных факторов. Таким образом, проверить достоверность представленных Банком России значений невозможно.

Банк России не установил целевые значения показателей, характеризующих динамику развития финансового рынка, ссылаясь на мировую практику отказа от количественных ориентиров развития финансового рынка. В связи с этим необходимо отметить, что в мировой практике, тем не менее, создан инструментарий для количественной оценки состояния и развития финансовых институтов и финансовых рынков. Так, в Международном валютном фонде разработан Индекс финансового развития<sup>16</sup>, который позволяет оценивать состояние финансовых институтов и финансовых рынков по группам показателей их глубины (масштаба), доступности и эффективности. Аналогичный подход по бенчмаркингу финансовых систем разработан Всемирным банком<sup>17</sup>, при этом кроме трех названных характеристик используются также показатели стабильности. Применение подходов и показателей, используемых международными финансовыми институтами,

---

16. Sahay R., Čihák M., N'Diaye P., Barajas A., Bi R., Ayala D., Gao Y., Kyobe A., Nguyen L., Saborowski Ch., Svirydzenka K., Yousefi S. R. (2015). Rethinking financial deepening: Stability and growth in emerging markets. IMF Staff Discussion Note, SDN/15/08.

17. Čihák M., Demirgüç-Kunt A., Feyen E., Levine R. (2012). Benchmarking financial systems around the world. World Bank Policy Research Working Paper, No. 6175.

обеспечило бы измеримость ключевых характеристик развития российского финансового рынка, позволило бы устанавливать конкретные ориентиры политики его развития и контролировать их достижение. С учетом изложенного представляется необходимым совершенствование системы показателей, характеризующих реализацию Основных направлений: обеспечение их большей увязки с достижением целей развития финансового рынка, более полного охвата поставленных задач, а также использование объективных измеримых показателей.

Кроме КПЭ в Основных направлениях на период 2016–2018 годов указан ряд показателей, ожидаемых в случае успешной реализации предусмотренных мероприятий. Ожидаемые и фактические значения данных показателей представлены в таблице:

(%)

Показатель Основных направлений развития	Ожидаемое значение к концу 2018 г.	Фактическое* значение на конец	
		2017 г.	2018 г.
Отношение активов банковского сектора к ВВП	120-125	92,6	90,8
Отношение капитала кредитных организаций к ВВП	11,5	10,2	9,8
Отношение кредитов экономике к ВВП	Более 70	49,9	51,1
Активы страховых организаций к ВВП	2,2	2,6	2,8
Размер страховых премий по договорам страхования к ВВП	1,5	1,4	1,4
Отношение пенсионных накоплений в рамках обязательного пенсионного страхования к ВВП	3,2	2,6	2,4
Отношение пенсионных резервов в рамках негосударственного пенсионного обеспечения к ВВП	1,3	1,1	1,1

\* Рассчитано по данным Росстата и Банка России (Отдельные показатели деятельности кредитных организаций на 1 января 2018 года, на 1 января 2019 года; Обзор ключевых показателей НПФ № 4, 2018; Обзор ключевых показателей страховщиков № 4, 2018).

По итогам 2018 года из 7 показателей ожидаемое значение достигнуто только по одному – отношению активов страховых организаций к ВВП. Еще по одному показателю (размер страховых премий по договорам страхования к ВВП) фактическое значение не достигнуто, но приближено к ожидаемому. Остальные 5 показателей существенно ниже ожидаемых значений.

Несмотря на практически полное выполнение Плана мероприятий на период 2016–2018 годов, в исследуемом периоде не достигнуты целевые значения по большинству КПЭ, а также ожидаемые в случае успешной реализации мероприятий Основных направлений на период 2016–2018 годов значения показателей развития финансового

рынка. Это свидетельствует о недостаточности предусмотренных мер для достижения поставленных целей.

С учетом этого, в частности, представлялось бы целесообразным в дальнейшем организовать в рамках внутреннего аудита Банка России аудит реализации Основных направлений, что позволило бы своевременно выявлять риски недостижения установленных ими целей и показателей и принимать необходимые меры для их достижения.

#### 7.1.4. Анализ деятельности Банка России по регулированию, контролю и надзору на финансовом рынке в исследуемом периоде

Результаты осуществления Банком России в 2016–2018 годах контроля и надзора за деятельностью участников финансового рынка отражены в таблице:

Принятые меры	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего за 2016–2018 гг.	2018 г. по отношению к 2016 г., %
Возбуждено дел об административных правонарушениях, ед.	15 671	18 975	23 458	58 104	149,7
Начислено административных штрафов, млн руб.	1 800	1 471,3	1 797,9	5 069,2	99,9
Подано в суды заявлений о признании несостоятельными (банкротами) и о принудительной ликвидации, ед.	1960	894	637	3 491	32,5
в том числе в отношении:					
кредитных организаций	101	64	69	234	68,3
некредитных финансовых организаций	1859	830	568	3 257	30,6

В исследуемом периоде количество выявленных Банком России административных правонарушений постоянно увеличивалось и по сравнению с 2016 годом выросло в 2017 году на 21,1%, а в 2018 году – на 49,7%. Однако при этом сумма наложенных штрафов сократилась в 2017 году по сравнению с 2016 годом на 18,3%, а в 2018 году она практически вернулась к уровню 2016 года. Динамика этих показателей показывает, что выявляется большее количество правонарушений, но менее значительных. Вместе с тем количество обращений Банка России в суды с требованиями о признании несостоятельными (банкротами) и о принудительной ликвидации поднадзорных организаций сократилось в 3,1 раза. Это свидетельствует об определенной стабилизации положения, о сокращении количества случаев, требующих принудительной ликвидации объектов контроля и надзора Банка России.

Основаниями для аннулирования Банком России лицензий поднадзорных организаций являлись нарушения законодательства Российской Федерации,

добровольный отказ от лицензий, реорганизация, банкротство. Информация об изменении количества институтов финансового рынка представлена в таблице:  
(на начало года)

Наименование институтов финансового рынка	Количество институтов финансового рынка, ед.				
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	изменение за 2016–2018 гг., %
Кредитные организации	733	623	561	484	-34,0
в том числе банки	681	575	517	440	-35,4
Субъекты страхового дела	478	364	309	275	-42,5
в том числе страховые организации	334	256	226	199	-40,4
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	875	681	614	537	-38,6
Субъекты рынка коллективных инвестиций	517	449	405	363	-29,8
в том числе НПФ	102	74	66	52	-49,0
Паевые инвестиционные фонды	1 559	1 553	1 497	1 440	-7,6
Субъекты микрофинансирования	17 420	14 601	12 024	10 005	-42,6
в том числе микрофинансовые организации	3 688	2 588	2 271	2 002	-45,7

В течение исследуемого периода количество институтов финансового рынка значительно сократилось во всех его секторах. В наименьшей степени данный процесс затронул паевые инвестиционные фонды (далее – ПИФ), количество которых снизилось лишь на 7,6 %, что говорит об относительной стабильности организаций данного сектора. Наибольшее сокращение отмечено среди НПФ (на 49,0 %), субъектов микрофинансирования (на 42,6 %), субъектов страхового дела (на 42,5 %).

Банк России отмечает, что осуществление им контрольных и надзорных полномочий в проверяемом периоде обеспечивало очищение финансового рынка от недобросовестных и финансово неустойчивых участников. Вместе с тем это привело к сокращению количества институтов финансового рынка, в отдельных секторах до 1,5–2 раз. Это свидетельствует о сложности выхода на финансовый рынок новых участников, которые бы поддерживали уровень конкуренции на нем.

В части регулирования финансового рынка Банк России принимал нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также участвовал в подготовке проектов федеральных законов по проблематике развития и обеспечения стабильности финансового рынка. Следует отметить такие направления работы

по совершенствованию регулирования финансового рынка, проводившейся в исследуемом периоде, как:

- внедрение пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора (с учетом системной значимости финансового института);
- выявление и реагирование на проблемы финансовых организаций на ранней стадии;
- переход к проактивному надзору без увеличения регуляторной нагрузки на добросовестных участников рынка;
- совершенствование механизмов санации финансовых организаций, создание условий для использования новых форм и методов предоставления финансовых услуг, в том числе в электронном формате и др.

В рамках своей компетенции Банк России в исследуемом периоде принял 147 нормативных актов по вопросам регулирования финансового рынка, в том числе 24 положения, 118 указаний и 5 инструкций. Наибольшее количество нормативных актов было принято для решения следующих задач:

- реализация мероприятий по противодействию фиктивному ценообразованию на открытых рынках (пункт 3.11 Плана мероприятий на период 2016–2018 годов) – 16 нормативных актов;
- переход некредитных финансовых организаций на международные стандарты финансовой отчетности, а также на электронный формат сбора и обработки отчетных данных (пункт 6.1) – 14 нормативных актов;
- исключение дублирующей и (или) не используемой информации из отчетности финансовых организаций, а также дополнение единой отчетности, позволяющее осуществлять эффективный дистанционный и пруденциальный надзор (пункт 6.2) – 13 нормативных актов;
- совершенствование системы оценки деловой репутации членов органов управления и должностных лиц финансовых организаций и подходов к устанавливаемым к ним квалификационным требованиям (пункт 3.10) – 12 нормативных актов.

В части регулирования отдельных секторов финансового рынка принимались следующие меры.

1) Банковский сектор. Реализованы международные стандарты регулирования Базель II, Базель III и другие стандарты Базельского комитета по банковскому надзору (далее – БКБН), принятые в рамках антикризисных реформ. По итогам программы Regulatory Consistency Assessment Program БКБН впервые получена высшая оценка соответствия банковского регулирования стандартам Базеля II, Базеля 2,5 и Базеля III<sup>18</sup>.

---

18. Следует отметить, что мероприятия, направленные на реализацию рекомендаций БКБН, в значительной степени связаны с увеличением регуляторной нагрузки на банковский сектор, что хотя и ведет к повышению его стабильности, но может сдерживать его рост и развитие.

В 2017 году создан новый механизм финансового оздоровления кредитных организаций, который предусматривает прямое участие Банка России в капитале saniруемых банков через Фонд консолидации банковского сектора.

Завершен переход к пропорциональному регулированию кредитных организаций. В зависимости от величины капитала и, как следствие, системной значимости и масштаба рисков, кредитные организации имеют возможность оформить банковские лицензии разных уровней либо получить статус небанковской кредитной организации. В то же время необходимо отметить, что пропорциональное регулирование не должно приводить к дискриминации банков с базовой лицензией, в том числе в кредитовании крупного бизнеса, устанавливая для них запретительный порядок инвестирования в отдельные финансовые инструменты. В противном случае искусственно созданная для них специализация, приведет к сокращению клиентской базы, низкой или даже отрицательной рентабельности и создает риски исчезновения таких организаций.

В октябре 2018 года был завершен процесс централизации банковского надзора. Функции надзора за всеми кредитными организациями перешли из территориальных учреждений в Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями и Службу текущего банковского надзора. Централизация способствует применению единых стандартов надзорной работы, оперативному реагированию на негативные явления. Для организации превентивного банковского надзора выстроена система идентификации системных рисков на основе постоянного анализа состояния банковского сектора и принимаемых рисков, направленная на выявление негативных тенденций, способных привести к ухудшению состояния банковского сектора.

2) Сектор коллективных инвестиций и доверительного управления. Банком России приняты нормативные акты, устанавливающие требования к организации управления рисками в негосударственных пенсионных фондах, в том числе к измерению рисков, организации процесса инвестирования, регулярному проведению стресс-тестирования.

3) Сектор микрофинансовых организаций. В целях совершенствования надзора за деятельностью субъектов рынка микрофинансирования Банком России сформированы досье, содержащие всю необходимую информацию о деятельности и финансовом состоянии всех действующих участников этого рынка.

4) Страховой сектор. Создана национальная перестраховочная компания.

В 2018 году создан механизм финансового оздоровления страховых организаций – через Фонд консолидации страхового сектора.

Разработана концепция и начато внедрение риск-ориентированного подхода к осуществлению регулирования и надзора в страховом секторе Solvency II.

С 2016 года Банк России формирует досье страховых организаций, которые содержат комплекс постоянно актуализируемой информации об их деятельности.

5) Рынок ценных бумаг. Осуществлен переход на использование в регуляторных целях национальных кредитных рейтингов. Проведена реформа регулирования деятельности центрального контрагента. Введена система требований к финансовой устойчивости профессиональных участников рынка ценных бумаг. Разработаны требования по организации внутреннего контроля и внутреннего аудита инфраструктурных организаций финансового рынка.

#### 7.1.5. Анализ деятельности Банка России по совершенствованию системы управления рисками на финансовых рынках при реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов

Статья 452 Федерального закона № 86-ФЗ предусматривает, что Банк России осуществляет мониторинг состояния финансового рынка Российской Федерации, в том числе для выявления ситуаций, угрожающих финансовой стабильности Российской Федерации. С целью предупреждения возникновения ситуаций, угрожающих финансовой стабильности Российской Федерации, Банк России разрабатывает меры, направленные на снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации. В Основные направления на период 2016–2018 годов включен раздел II.10 «Совершенствование инструментария по обеспечению стабильности финансового рынка», содержание которого соответствует данной норме и который полностью посвящен вопросам своевременного выявления и адекватного реагирования на имеющиеся риски. В разделе V Основных направлений на период 2016–2018 годов оговаривается, что реализация предлагаемых мероприятий будет осуществляться с учетом рисков и ограничений, в том числе связанных с геополитическими рисками и внешними шоками, высокой скоростью проводимых изменений, ограниченными ресурсами финансовой индустрии и другими факторами.

В ходе реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов Банк России проводил работу по совершенствованию системы управления рисками на финансовых рынках по следующим 6 направлениям:

- мониторинг финансовой стабильности посредством разработки и использования индикаторов, характеризующих финансовую стабильность;
- регулирование, надзор и наблюдение за финансовыми организациями, в том числе инфраструктурными организациями финансового рынка, и платежными системами;
- макропруденциальное регулирование и надзор;
- мониторинг рисков с целью выявления потенциальных системных угроз, стресс-тестирование отдельных секторов финансового рынка и анализ эффекта заражения;
- обеспечение бесперебойности и эффективности функционирования инфраструктурных организаций финансового рынка и платежных систем;
- реализация антикризисных мер в случае финансовой нестабильности.

В рамках этой работы Банком России разработан комплекс индикаторов устойчивости финансовых рынков для раннего выявления возникающих угроз финансовой стабильности. Риски разделены на 2 группы: риски финансовых рынков и риски банковского сектора, в каждой из них определено по 6 основных рисков,

а для каждого риска от 2 до 8 индикаторов. Перечень рисков, мониторинг которых осуществляет Банк России, представлен в таблице:

Риски финансовых рисков	Риски банковского сектора
Риск рублевого денежного рынка	Риск массового изъятия вкладов
Риск валютного денежного риска	Риск массовой конверсии рублей в иностранную валюту
Риск валютного рынка	Риск дефицита обеспечения
Риск рынка государственных заимствований	Риск неустойчивости фондирования
Риск рынка корпоративных заимствований	Процентный риск
Риски на внешних рынках	Кредитный риск

В Банке России выстроена система ежедневного мониторинга рисков и идентификации угроз финансовой стабильности, в том числе с помощью сигнальной Панели индикаторов финансовой стабильности. Результаты оценки рисков выносятся на заседания Комитета финансовой стабильности Банка России.

Для поддержания финансовой стабильности в исследуемом периоде Банк России принимал меры, направленные на купирование как текущих, так и потенциальных рисков. Так, в 2018 году в качестве меры реагирования на текущие риски Банком России была приостановлена покупка иностранной валюты в рамках бюджетного правила. Это позволило ограничить волатильность курса рубля и связанные с ней риски для финансовой стабильности. Для минимизации потенциальных будущих рисков принимались макропруденциальные меры в сегментах необеспеченного потребительского кредитования, ипотечного кредитования с низким первоначальным взносом.

В 2017 году Банк России разработал концепцию макропруденциального стресс-тестирования финансового сектора, в рамках которой рассматриваются риски банков, НПФ, страховых компаний. Стресс-тестирование включает оценку рыночного риска, процентного риска, кредитного риска и риска ликвидности на нескольких временных горизонтах (от двух дней до двух лет). В 2018 году эта методика была дополнена оценкой вероятности дефолта корпоративных заемщиков и рисков необеспеченного потребительского кредитования, а в число участников макропруденциального стресс-тестирования были включены профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры).

В исследуемом периоде Банк России внедрил механизм мотивированного профессионального суждения, которое применяется в отношении кредитных организаций в таких областях как определение связанности сторон, оценка активов и обязательств, оценка качества управления рисками и внутреннего контроля. Распространение практики использования стресс-тестирования, а также развитие

института мотивированного (профессионального) суждения направлены на обеспечение проактивного надзора и выявление проблем в деятельности финансовых организаций на ранних стадиях с целью защиты интересов инвесторов, клиентов, кредиторов и других заинтересованных лиц.

Вместе с тем Банк России отмечал, что если следствием такого суждения могут стать меры надзорного реагирования, необходимо предусмотреть для финансовой организации возможность их обжалования<sup>19</sup>. В связи с этим представляется актуальным вопрос о создании правовых и организационных механизмов, обеспечивающих независимость рассмотрения таких вопросов, поскольку обжалование решений Банка России в сам Банк России создает риски незащищенности финансовых организаций от действий регулятора.

## 7.2. Оценить актуальность, достаточность и реалистичность Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов (далее – Основные направления на период 2019–2021 годов)

### 7.2.1. Анализ состояния, тенденций, проблем развития финансового рынка Российской Федерации в исследуемом периоде с учетом международного опыта

В Основных направлениях на период 2019–2021 годов Банк России рассматривает ситуацию на российском финансовом рынке в контексте международной конкурентоспособности, в том числе с учетом оценок международных организаций и показателей международных рейтингов и индексов.

В Индексе глобальной конкурентоспособности (далее – ИГК) Всемирного экономического форума за 2018–2019 годы Россия занимала общее 43 место среди 141 государства по сравнению с 45 местом из 140 государств в 2015–2016 годах. В то же время по фактору «развитие финансового рынка», одному из 12 составных факторов данного индекса, Россия осталась на 95 месте, как и в 2015–2016 годах. Таким образом, за время реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов наша страна не улучшила свое относительное положение в ИГК в части развития финансового рынка и по-прежнему существенно отстает от ведущих в этом отношении государств мира. За исследуемый период из 8 компонентов фактора «Развитие финансового рынка» относительное место России ухудшилось по 7 позициям, улучшилось по 1 позиции (индекс законных прав). Динамика данных показателей за 2015–2018 годы представлена в таблице (место России в Индексе глобальной конкурентоспособности по компонентам фактора «Развитие финансового рынка»):

---

19. Доклад для общественных консультаций. Использование в надзорной практике Банка России мотивированного (профессионального) суждения.

Компонент	2015–2016 гг.	2016–2017 гг.	2017–2018 гг.
Возможность получения финансовых услуг	69	111	101
Ценовая доступность финансовых услуг	67	102	94
Финансирование через локальный фондовый рынок	88	95	90
Легкость получения кредитов	57	115	110
Возможность получения венчурного капитала	66	87	89
Устойчивость банков	115	121	121
Регулирование фондовых бирж	97	113	112
Индекс законных прав	80	46	49

В ИГК, опубликованном в октябре 2019 года, состав компонентов фактора «финансовая система» изменился по сравнению с предыдущими выпусками, что делает их не вполне сопоставимыми. Среди тех компонентов, которые сохранились в новой структуре ИГК, Россия по устойчивости банков осталась на 115 месте, как и в 2015–2016 годах, а по возможности получения венчурного финансирования ее место понизилось с 66 до 94. По масштабу финансового рынка Российская Федерация заняла 77 место. В то же время по устойчивости финансовой системы наша страна заняла лишь 120 место, что говорит о значительных рисках, присущих российскому финансовому рынку по оценке международных экспертов.

Россия занимает в мире 11 место по размерам номинального ВВП и 6 место по объему ВВП с учетом паритета покупательной способности. Низкие позиции России по показателям развития финансового рынка говорят о его несопоставимости с масштабом экономики нашей страны и ее потребностями в финансовых ресурсах, прежде всего, в инвестициях.

# Динамика развития крупнейших секторов финансового рынка России по данным Банка России, на конец периода

в % к ВВП\*



\* Источник: приложение 1 к письму Банка России от 5 июля 2019 года № 03-52/5189.

Как видно на графике, в исследуемом периоде 2016–2018 годов общий объем отраженных на нем секторов финансового рынка по отношению к ВВП оставался существенно меньше максимального значения, достигнутого в 2007 году (141 % ВВП). В 2016 году суммарный показатель по данным секторам финансового рынка составил 110 % ВВП и превысил уровень предшествующего ему 2015 года (104 % ВВП). Однако в дальнейшем наблюдалось его ежегодное снижение – в 2017 году до 104 % ВВП, а в 2018 году до 103 % ВВП, то есть ниже уровня 2015 года.

В 2018 году по сравнению с 2015 годом наблюдалось относительное сокращение банковского кредитования нефинансовых организаций – с 40 до 32 % ВВП. В то же время относительно увеличилась капитализация рынка акций (с 35 до 39 % ВВП), а также объемы рынков государственных ценных бумаг (с 6 до 7 % ВВП), корпоративных долговых ценных бумаг (с 10 до 11 % ВВП) и банковских кредитов физическим лицам (с 13 до 14 % ВВП).

Развитие отдельных секторов финансового рынка в исследуемом периоде характеризуется следующими данными:

Показатель	На 01.01.2016	На 01.01.2019	Изменение за 2016– 2018 гг., %	Изменение в реальном выражении, %
Количество кредитных организаций, ед.	733	484	-34,0	-
Активы, млрд руб.	82 999,7	94 083,7	+13,4	+0,6
в том числе:				
кредиты нефинансовым организациям	33 300,9	33 371,8	+0,2	-11,0
кредиты физическим лицам	10 684,3	14 901,4	+39,5	+23,8
Капитал (собственные средства), млрд руб.	9 008,6	10 269,3	+14,0	+1,2
Кредиты в рублях и иностранной валюте предоставленные юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (за предшествующий дате год), млрд руб.	34 236,3	45 005,1	+31,5	+16,7
Кредиты в рублях и иностранной валюте предоставленные физическим лицам (за предшествующий дате год), млрд руб.	5 861,4	12 456,1	+112,5	+88,7

В исследуемом периоде крупнейшим сектором финансового рынка оставался банковский. Низкие темпы его роста отразились на приведенных выше показателях российского финансового рынка в целом.

За 2016–2018 годы величина активов и собственных средств кредитных организаций в реальном выражении возросла незначительно. При этом их количество уменьшилось в 1,51 раза, значительно повысилась степень концентрации в данном секторе рынка. Доля 5 крупнейших банков в активах банковского сектора увеличилась с 54,1 до 60,4 %, а в капитале – с 53,5 до 69,1 %.

В общей сложности за 3 года исследуемого периода кредитные организации предоставили юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям кредиты в рублях и иностранной валюте на сумму 119,0 трлн рублей<sup>20</sup>, а физическим лицам – на сумму 28,9 трлн рублей<sup>21</sup>. В то же время в балансе банковского сектора кредит нефинансовым организациям за 3 года исследуемого периода значительно сократился в реальном выражении, а в номинальном выражении его прирост составил лишь 70,9 млрд рублей по сравнению с 4 217,1 млрд рублей прироста кредита физическим лицам. Такая динамика говорит о неблагоприятных условиях кредитования реального сектора экономики в исследуемом периоде, в том числе по сравнению с кредитованием физических лиц.

20. В том числе: в 2016 году – 35,6 трлн рублей, в 2017 году – 38,5 трлн рублей, в 2018 году – 45,0 трлн рублей.

21. В том числе: в 2016 году – 7,2 трлн рублей, в 2017 году – 9,2 трлн рублей, в 2018 году – 12,5 трлн рублей.

По данным Всемирного банка<sup>22</sup>, внутренний кредит, предоставленный финансовым сектором, составил в России в 2015 году 57,8 % ВВП и относительно сократился в 2018 году до 53,9 % ВВП. В то же время в мире данный показатель увеличился со 132,8 % ВВП в 2015 году до 142,5 % ВВП в 2018 году (в 2,64 раза больше, чем в России), в том числе в странах с высоким уровнем доходов – со 140,4 до 141,7 %, в странах со средним и низким уровнем доходов – со 119,6 до 143,9 %.

Показатели российской банковской системы в проверяемом периоде свидетельствуют о проблемах в развитии этого крупнейшего сектора финансового рынка, о низком уровне кредитования российской экономики и о наличии в нем значительных резервов для решения задач ускорения экономического роста.

Показатели развития фондового рынка в 2016–2018 годах представлены в таблице:

Показатель	На 01.01.2016	На 01.01.2019	Изменение за 2016– 2018 гг., %	Изменение в реальном выражении, %
Количество эмитентов облигаций, ед.	376	406	+8,0	-
Объем выпущенных на внутреннем рынке долговых ценных бумаг, млрд руб.	13 600,3	21 220,8	+56,0	+38,5
в том числе:				
органов государственного управления	6 012,8	8 455,8	+40,6	+24,8
нефинансовых организаций	3 731,5	6 718,5	+80,1	+59,8
Количество эмитентов акций, ед.	252	219	-13,1	-
Капитализация российского рынка акций, трлн руб.	28,8	40,0	+39,1	+23,5
Среднемесячное количество клиентов – активных участников торгов (за предшествующий год), тыс. ед.	73	200	+174,0	-

В исследуемом периоде на фондовом рынке России наблюдался значительный рост стоимостных показателей как в номинальном, так и в реальном выражении, и числа активных участников торгов. Объем размещения облигаций на Московской бирже за 2016–2018 годы составил 39 899 млрд рублей<sup>23</sup>. В том числе были размещены корпоративные облигации на сумму 8 340 млрд рублей<sup>24</sup>.

Сумма задолженности нефинансовых организаций по облигациям за 3 года возросла на 2 987,2 млрд рублей по сравнению с 70,9 млрд рублей прироста суммы предоставленных им банковских кредитов. Таким образом, если абсолютный объем

22. Источник: The World Bank. Data. Domestic credit provided by financial sector (% of GDP). <http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS>.

23. В том числе: в 2016 году – 5 027 млрд рублей, в 2017 году – 15 250 млрд рублей, в 2018 году – 19 622 млрд рублей.

24. В 2016 году – 2 342 млрд рублей, в 2017 году – 3 148 млрд рублей, в 2018 году – 2 850 млрд рублей.

кредитов, привлекаемых нефинансовым сектором через рынок облигаций, пока значительно уступает банковским кредитам (в 2018 году в 15,8 раза), то чистое привлечение финансовых ресурсов через облигационный рынок в 42,1 раза превысило прирост задолженности по банковским кредитам. Это говорит об успешном развитии рынка облигаций и о большой роли, которую он играл в исследуемом периоде в финансировании реального сектора экономики. В то же время данная форма привлечения финансовых ресурсов доступна не всем эмитентам.

Российский рынок акций в исследуемом периоде также продемонстрировал значительный рост, который опережал показатели большинства зарубежных рынков. Международный фондовый индекс MSCI<sup>25</sup> в России вырос с 1 января 2016 года до 1 января 2019 года на 43,9 %.

## Динамика индекса MSCI в России в сравнении со странами с формирующимися и развитыми рынками\*



\* Источник: приложение 1 к письму Банка России от 5 июля 2019 г. № 03-52/5189.

25. Индексы MSCI рассчитываются агентством Morgan Stanley Capital International на основе цен акций эмитентов стран с формирующимися и развитыми рынками, в том числе России.

В то же время необходимо отметить, что увеличение капитализации рынка акций в основном происходило за счет повышения котировок на вторичном рынке, что не связано с привлечением эмитентами финансовых ресурсов. Публичные размещения акций российскими эмитентами носили эпизодический характер. По данным годовых отчетов Московской биржи, за исследуемый период эмитенты провели публичное размещение акций на сумму 325,3 млрд рублей<sup>26</sup>. В общей сложности это составляет 2,9% прироста капитализации рынка акций за исследуемый период. Количество эмитентов на рынке акций сократилось в связи с банкротством или реорганизацией компаний, а также делистингом своих акций рядом компаний (включая такие компании, как «Дикси», «Омскшина» и ряд других; в феврале 2019 года решение о делистинге своих акций было принято ПАО «АвтоВАЗ»). Таким образом, в исследуемом периоде рынок акций был менее привлекателен для размещения ценных бумаг, чем рынок облигаций, и его значение в привлечении финансовых ресурсов для реального сектора экономики было сравнительно невелико. В целом привлечение бизнесом нового капитала через размещение акций было незначительным по сравнению с привлечением банковских и облигационных займов.

Показатели развития страхового сектора в 2016–2018 годах приведены в таблице:

Показатель	На 01.01.2016	На 01.01.2019	Изменение за 2016– 2018 гг., %	Изменение в реальном выражении, %
Количество субъектов страхового дела, ед.	478	275	-32,5	-
в том числе страховых организаций	334	199	-40,4	-
Количество заключенных договоров страхования (за предшествующий год), млн ед.	143,4	202,6	+41,2	-
в том числе:				
с физическими лицами	129,4	181,4	+40,1	-
с юридическими лицами	14,0	21,2	+50,9	-
Страховые премии (за предшествующий год), млрд руб.	1 023,8	1 479,5	+44,5	+28,3
Активы, млрд руб.	1 624,9	2 918,9	+79,6	+59,5
Капитал, млрд руб.	0,4	0,7	+71,4	+52,2
Страховые резервы, млрд руб.	972,9	1 831,1	+88,2	+67,1

26. В том числе: в 2016 году – 67,0 млрд рублей, в 2017 году – 258,3 млрд рублей, в 2018 году публичное размещение акций не проводилось.

В исследуемом периоде наблюдался значительный рост показателей развития страхового сектора. Тем не менее, в международных сравнениях уровень его развития все еще остается невысоким. По данным швейцарской перестраховочной компании Swiss Re, в 2018 году среднемировой показатель проникновения страхования (отношение суммы страховых премий к ВВП) составил 6,09 %, а в России – 1,53 % (в 4 раза меньше). Плотность страхования (сумма страховых премий на душу населения) в среднем в мире составила 682 доллара США, а в России – 164 доллара США (в 4,2 раза меньше). По этим показателям Россия уступает не только развитым, но и большинству развивающихся стран, включая страны БРИКС.

Показатели страхования в России и зарубежных странах в 2018 году<sup>27</sup> представлены в таблице:

	Доля страховых премий в ВВП			Страховые премии на душу населения		
	%	по отношению к России, раз	место в мире*	долл. США	по отношению к России, раз	место в мире*
Мир	6,09	3,98	-	682	4,16	-
Россия	1,53	1,00	70	164	1,00	62
США	7,14	4,67	17	4 481	27,32	12
Германия	6,03	3,94	23	2 908	17,73	20
Япония	8,86	5,79	11	3 466	21,13	16
Китай	4,22	2,76	38	406	2,48	44
Индия	3,70	2,42	43	74	0,45	74
Бразилия	3,90	2,55	41	345	2,10	50
ЮАР	12,89	8,42	4	840	5,12	34

\* Из 88 стран, по которым приведены данные.

Таким образом, состояние страховой отрасли в России по ряду показателей не соответствует уровню экономического развития нашей страны. Для развития страховой деятельности в России имеются значительные резервы. Повышение показателей проникновения и плотности страхования хотя бы до уровня стран, сопоставимых с Россией по уровню экономического развития, способно увеличить вклад отрасли в повышение темпов экономического роста, расширение инвестиционного потенциала, а также обеспечение защиты от рисков для граждан и экономических агентов.

27. Источник: Swiss Re Institute. World insurance: the great pivot east continues. © 2019.

Показатели развития сектора коллективных инвестиций и доверительного управления в 2016–2018 годах приведены в таблице:

Показатель	На 01.01.2016	На 01.01.2019	Изменение за 2016–2018 гг., %	Изменение в реальном выражении, %
Количество паевых инвестиционных фондов, ед.	1 559	1 440	-7,6	-
Количество владельцев акций (паев), тыс. ед.	2 305,4	1 660,3	-28,04	-
Активы, млрд руб.	2 675,0	3 665,5	+37,0	+21,7
Количество негосударственных инвестиционных фондов, ед.	102	52	-49,0	-
Количество застрахованных лиц, тыс. чел.	26 327,7	36 973,3	+40,4	-
Количество участников добровольной пенсионной системы, тыс. чел.	5 806,7	6 131,6	+5,6	-
Активы, млрд руб.	2 886,9	4 057,0	+40,5	+24,8

В исследуемом периоде активы паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов существенно возросли. Увеличилось количество застрахованных лиц в добровольной пенсионной системе. В то же время заметно сократилось количество лицевого счетов владельцев акций (паев) паевых инвестиционных фондов.

Показатели развития сектора микрофинансирования в 2016–2018 годах приведены в таблице:

Показатель	На 01.01.2016	На 01.01.2019	Изменение за 2016–2018 гг., %	Изменение в реальном выражении, %
Количество микрофинансовых институтов, ед.	17 420	10 005	-42,6	-
в том числе микрофинансовых организаций	3 688	2 002	-45,7	-
Количество заключенных договоров микрозайма (за предшествующий год), тыс. ед.	11 320,3	28 902,5	+155,3	-
в том числе:				
с индивидуальными предпринимателями	32,2	15,0	-53,4	-

Показатель	На 01.01.2016	На 01.01.2019	Изменение за 2016– 2018 гг., %	Изменение в реальном выражении, %
с юридическими лицами	21,4	17,0	-20,8	-
с физическими лицами	11 266,7	28 870,5	+156,2	-
Сумма выданных микрозаймов (за предшествующий год), млрд руб.	139,9	329,8	+135,7	+109,3
в том числе:				
индивидуальным предпринимателям	11,0	13,7	+25,3	
юридическим лицам	11,4	17,6	+54,0	
физическим лицам	117,5	298,5	+154,0	
Активы	70,3	163,6	+40,4	-
Капитал	51,1	78,6	+5,6	-

Несмотря на значительное сокращение числа микрофинансовых институтов в исследуемом периоде, количество предоставляемых ими микрозаймов выросло в 2,55 раза, а их сумма – в 2,36 раза в номинальном и в 2,09 раза в реальном выражении. Основной рост произошел в сфере кредитования физических лиц, причем средний размер одного микрозайма в номинальном выражении практически не изменился (уменьшился на 0,5 %) и составил в 2018 году 10,8 тыс. рублей. Однако в реальном выражении с учетом инфляции средняя величина микрозайма уменьшилась на 12 %.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица стали брать микрозаймы реже, но на более крупные суммы. В 2018 году средняя величина микрозайма для индивидуальных предпринимателей составила 924,1 тыс. рублей по сравнению с 340,3 тыс. рублей в 2015 году, а для юридических лиц, соответственно, 1153,4 тыс. рублей по сравнению с 533,1 тыс. рублей. Тем не менее, по сравнению с банковским кредитованием, микрофинансовый сектор остается сравнительно небольшим источником кредитных ресурсов для бизнеса.

Таким образом, анализ ситуации в основных секторах финансового рынка в исследуемом периоде показывает, что с учетом их масштаба и динамики показателей наиболее значимые резервы ускорения его развития, увеличения его вклада в обеспечение экономического роста связаны с:

- расширением банковского кредитования экономики, прежде всего, нефинансовых организаций;
- созданием условий и стимулов для более широкого привлечения бизнесом капитала через механизм публичного размещения акций;

- развитием страхового сектора, повышением показателей проникновения и плотности страхования до уровня, близкого к зарубежным странам, сопоставимым с Россией по своему экономическому развитию;
- развитием конкуренции на финансовом рынке, уровень которой в исследуемом периоде существенно понизился в связи со значительным сокращением количества институтов финансового рынка во всех его секторах.

## 7.2.2. Оценка актуальности, достаточности, реалистичности целей и мер Банка России по развитию финансового рынка на период 2019–2021 годов

В Основных направлениях на период 2019–2021 годов задачи развития российского финансового рынка и меры, направленные на достижение поставленных целей, определены на основе комплексного анализа текущего состояния и выявленных проблем в данной сфере. Проанализированы результаты реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов и текущее состояние финансового рынка, а также задачи будущего развития и долгосрочные вызовы, в том числе в контексте глобальной конкуренции. На этой основе определен круг проблем, требующих решения, имеющиеся возможности для этого и ограничения. В соответствии с ними сформулированы цели и направления развития финансового рынка, рассмотрены риски недостижения целей и подходы Банка России к управлению данными рисками.

В Основных направлениях на период 2019–2021 годов Банк России выделяет те же три приоритетные цели развития российского финансового рынка, что и в предыдущем аналогичном документе.

- 1) Повышение уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования инструментов финансового рынка.
- 2) Содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долевым финансированию, инструментам страхования рисков.
- 3) Создание условий для роста финансовой индустрии.

При этом количество направлений развития финансового рынка, выбранных для достижения указанных целей, сократилось с 10 до 4:

- формирование доверительной среды;
- развитие конкуренции на финансовом рынке;
- поддержание финансовой стабильности;
- обеспечение доступности финансовых услуг и капитала.

Для решения этих задач в Основных направлениях на период 2019–2021 годов сформулированы 18 мероприятий, определено влияние каждого из них на реализацию указанных 4 направлений развития. Данные мероприятия конкретизированы в Плане мероприятий по реализации Основных направлений на период 2019–2021 годов,

утвержденном Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г.Силуановым 27 марта 2019 года (№ 2693п-П13) (далее – План мероприятий на 2019–2021 годы).

Информация о распределении мероприятий, предусмотренных Основными направлениями на период 2019–2021 годов, по направлениям развития финансового рынка представлена в таблице:

Направление развития	Количество мероприятий, влияющих на достижение целей по направлениям развития финансового рынка		
	в первую очередь	во вторую очередь	в третью очередь
Формирование доверительной среды	4	2	6
Развитие конкуренции на финансовом рынке	3	3	8
Поддержание финансовой стабильности	6	5	2
Обеспечение доступности финансовых услуг и капитала	5	8	2

Наибольшее количество мероприятий направлено на достижение целей по поддержанию финансовой стабильности и обеспечению доступности финансовых ресурсов. В частности, предусмотрены мероприятия по всем позициям, которые были выявлены в разделе 7.2.1 настоящего отчета как наиболее масштабные и значимые резервы развития финансового рынка по результатам анализа динамики показателей его основных секторов. При этом направления по формированию доверительной среды и развитию конкуренции на финансовом рынке также в достаточной степени обеспечены мероприятиями, влияющими на достижение поставленных целей.

Для оценки реализации Основных направлений на период 2019–2021 годов по каждому из 4 направлений развития установлены целевые значения количественных и качественных показателей, характеризующих достижение поставленных целей. В то же время необходимо отметить, что, как и в Основных направлениях на период 2016–2018 годов, данные показатели напрямую не связаны с целями развития финансового рынка, не отражают его вклад в повышение уровня и качества жизни граждан, содействие экономическому росту в целом и росту финансовой индустрии в частности. Часть показателей носит субъективный характер и связана с оценкой достигнутых результатов теми или иными категориями лиц (профессиональным и экспертным сообществом – по опросам; заявителями, обратившимися в интернет-приемную Банка России; клиентами финансовых организаций и т. д.). Это затрудняет объективное измерение и оценку достигнутых результатов.

Ряд целевых показателей связан с принятием или реализацией определенных документов<sup>28</sup>. Однако сам факт принятия или выполнения документа не означает достижение полезных результатов в той сфере, которую он регулирует.

Объективный измеримый характер носит лишь ограниченное число показателей, предусмотренных Основными направлениями на период 2019–2021 годов.

Количественные параметры развития финансового рынка по итогам реализации Основных направлений на период 2019–2021 годов не определены даже в качестве ожидаемых, как в предшествующем аналогичном документе.

Для предусмотренных Основными направлениями на период 2019–2021 годов 18 мероприятий целевые показатели вообще не установлены. Все это затрудняет объективную оценку результатов их выполнения и вклада конкретных мероприятий в достижение целей по направлениям развития финансового рынка.

Как отмечалось в разделе 7.1.3 отчета, отказ от использования разработанных международными финансовыми институтами подходов и систем показателей количественной оценки состояния и развития финансовых рынков затрудняет объективный анализ ситуации, постановку конкретных измеримых целей политики развития финансового рынка и контроль их достижения. Это представляется недостатком Основных направлений на период 2019–2021 годов даже в большей степени, чем предыдущего аналогичного документа, поскольку установленные в них целевые показатели и количественные параметры носят, как показано выше, еще менее конкретный и измеримый характер.

При оценке достаточности целей и мер, предусмотренных Основными направлениями на период 2019–2021 годов, необходимо учитывать, что в соответствии с пунктом 1.1 статьи 4 Федерального закона № 86-ФЗ Банк России разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. Как отмечается в Основных направлениях на период 2019–2021 годов, многие предусмотренные ими мероприятия не могут быть проведены исключительно силами Банка России. Это делает ряд рисков, связанных с их реализацией, неподконтрольными Банку России.

Кроме того, как показали результаты реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов, даже практически полное выполнение предусмотренных мероприятий само по себе не гарантирует достижение ожидаемых результатов.

Для развития финансового рынка помимо возможностей предоставления (и получения) услуг, востребованных участниками финансовых рынков, требуется также наличие у них мотивации для работы на данном конкретном финансовом рынке, а не на конкурирующих зарубежных рынках. Для этого российский финансовый рынок и российская экономика в целом должны обеспечивать не только

---

28. Публикация концепции макропруденциального стресс-тестирования; введение инструментов урегулирования несостоятельности центрального контрагента; степень выполнения плана мероприятий, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годы».

удобные и доступные, но и выгодные условия для использования отечественной финансовой инфраструктуры, для привлечения инвестиций.

В связи с этим следует отметить, что ежегодно, начиная с 2008 года, фиксируется чистый отток капитала из России. За время реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов он составил 105,8 млрд долларов США. По среднегодовому курсу рубля за соответствующие годы это эквивалентно 6,6 трлн рублей, что составляет 13,6 % инвестиций в основной капитал за 2016–2018 годы. При этом до 2014 года основным фактором оттока капитала было масштабное размещение средств резидентов за рубежом. В исследуемом периоде значительная часть вывоза капитала частным сектором связана с погашением внешнего долга в условиях санкций ряда зарубежных стран в отношении Российской Федерации, российских банков и компаний. За 2016–2018 годы внешний долг негосударственных банковского и небанковского секторов сократился на 77,41 млрд долларов США (с 476,26 до 398,85 млрд долларов США), что составляет 73,2 % чистого вывоза капитала частным сектором за этот период. Тем не менее, чистый отток капитала, не связанный с погашением внешнего долга, в размере 28,4 млрд долларов США за тот же период свидетельствует о недостаточно благоприятном инвестиционном климате, о недостаточности привлекательных с точки зрения участников финансовых рынков инвестиционных возможностей, конкурентоспособных по сравнению с вариантами размещения капитала за рубежом.

Отмеченные в разделе 7.2.1 настоящего отчета проблемы развития основных секторов финансового рынка, в том числе в привлечении банковских кредитов предприятиями реального сектора экономики, в использовании российским бизнесом механизмов привлечения финансовых ресурсов с помощью публичного размещения акций, в развитии страхового сектора и др., также свидетельствуют о недостаточной мотивации бизнеса для использования российского финансового рынка, о необходимости повышения его привлекательности для инвесторов и бизнеса.

Возможности Банка России по созданию стимулов для инвестиций ограничены. В значительной степени решение этих задач требует структурных реформ, проведение которых относится к компетенции Правительства Российской Федерации. В связи с этим достаточность целей и мер, предусмотренных Основными направлениями на период 2019–2021 годов, в определяющей степени зависит от эффективной организации взаимодействия между Банком России и Правительством Российской Федерации, от того, насколько реализация Основных направлений на период 2019–2021 годов будет встроена в контекст общегосударственной экономической политики.

### 7.2.3. Оценка соответствия Основных направлений на период 2019–2021 годов законодательству Российской Федерации, документам стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, а также их места в системе стратегического планирования

Вопросы о правовых основаниях разработки Основных направлений раскрыты в разделе 7.1.1 отчета. Проект Основных направлений на период 2019–2021 годов одобрен Правительством Российской Федерации 29 ноября 2018 года и Советом

директоров Банка России 8 февраля 2019 года. Порядок и сроки разработки и представления указанного документа соответствуют требованиям действующего законодательства Российской Федерации.

В Основных направлениях на период 2019–2021 годов Банк России ссылается на ряд действовавших на момент их принятия документов стратегического планирования по вопросам развития финансового рынка. В частности, это Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации; Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года; Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы<sup>29</sup>; Стратегия государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года<sup>30</sup>. При этом отмечается, что при подготовке Основных направлений на период 2019–2021 годов учитывались главные идеи данных стратегий с поправкой на изменения внутренней и внешней среды, произошедшие с момента их утверждения.

В то же время не упоминаются другие действовавшие на тот момент документы стратегического планирования, в которых также затрагивались вопросы развития финансового рынка. В том числе это Концепция до 2020 года и Госпрограмма, а также Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года<sup>31</sup>.

На уровне целеполагания Основные направления на период 2019–2021 годов в основном соответствуют положениям указанных документов. В то же время меры, направленные на достижение поставленных в документах целей, не полностью согласуются. В частности, несмотря на участие Правительства Российской Федерации в подготовке Основных направлений на период 2019–2021 годов и одобрение им проекта данного документа, в нем не нашли отражения такие задачи, поставленные в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, как развитие институциональной среды, обеспечивающей функционирование страховой инфраструктуры и доступность страховых услуг, в том числе:

- развитие добровольных видов страхования в отраслях экономики;
- поэтапная либеризация условий обязательных видов страхования;
- выстраивание прозрачного, оперативного и недискриминационного доступа финансовых организаций к информации о действующих и потенциальных клиентах посредством развития института кредитной истории.

Необходимо также отметить, что Основные направления на период 2019–2021 годов лишь частично синхронизированы с документами стратегического планирования в финансовой сфере, принятыми Правительством Российской Федерации, и документами самого Банка России. Так, принятые Банком России Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период

---

29. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р.

30. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № 1837-р.

31. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

2018–2020 годов<sup>32</sup> и Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов<sup>33</sup> имеют временной горизонт с 2018 по 2020 год, Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации – также до 2020 года, Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации – до 2023 года. Представляется, что синхронизация тематически взаимосвязанных среднесрочных документов стратегического планирования и иных плановых документов по срокам их принятия и периоду действия, позволила бы улучшить координацию процессов их реализации и повысить прозрачность результатов их выполнения.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года предусмотрены непрерывный мониторинг состояния финансовых рынков и банковского сектора и оценка эффективности мер государственного регулирования на основе показателей, установленных Основными направлениями на период 2019–2021 годов. В рекомендациях Государственной Думы на проект Основных направлений на период 2019–2021 годов<sup>34</sup> Банку России также предлагается на ежегодной основе представлять Государственной Думе информацию о реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации в рамках рассмотрения годового отчета Банка России. Представляется, что эти меры повысят прозрачность реализации политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации и ответственность за выполнение Основных направлений.

Тем не менее, для Основных направлений на период 2019–2021 годов полностью сохраняют актуальность отраженные в разделе 7.1.1 принципиальные проблемы, связанные с недостаточной встроенностью принимаемых документов в систему стратегического планирования. Для решения данной проблемы требуется совершенствование действующего законодательства Российской Федерации и системы стратегического планирования в сфере развития и обеспечения стабильности финансового рынка.

#### 7.2.4. Оценка соответствия Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов национальным целям и стратегическим задачам развития Российской Федерации, установленным Указом № 204

Указ № 204 не ставит задачи непосредственно перед Банком России. Вместе с тем в соответствии с пунктом 1.1 статьи 4 Федерального закона № 86-ФЗ Банк России разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. В связи с этим ряд задач, связанных с достижением национальных целей и решением стратегических задач развития Российской Федерации, в части компетенции Банка России нашел отражение

---

32. Одобрена Советом директоров Банка России 26 марта 2018 года.

33. [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

34. Направлены письмом Комитета Государственной Думы по финансовому рынку от 6 февраля 2019 г. № 3.24-21/174.

в Основных направлениях на период 2019–2021 годов. По информации Банка России, в 2019–2021 годах в части его компетенции предусматриваются следующие меры по реализации 8 из 13 национальных проектов:

Национальные проекты	Меры Банка России
Демография	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создание и развитие института индивидуального пенсионного капитала (ИПК).</li> <li>2. Реформа системы тарификации ОСАГО</li> </ol>
Здравоохранение	Продолжение реализации Плана мероприятий («дорожной карты») повышения доступности услуг финансовых организаций для людей с инвалидностью, маломобильных групп населения и пожилого населения на 2017–2019 годы
Образование	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Продолжение реализации Перечня мероприятий Минобрнауки России и Банка России в области повышения финансовой грамотности обучающихся образовательных организаций в Российской Федерации на 2017–2021 годы (План мероприятий от 18.04.2017 № ПМ-01-59/12).</li> <li>2. Продолжение реализации Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на период 2017–2023 годы</li> </ol>
Жилье и городская среда	1. Изменение механизма финансирования долевого строительства в целях минимизации рисков для граждан. Новый механизм представлен на замену финансирования долевого строительства средствами граждан, предоставляемыми непосредственно застройщикам, банковским финансированием проектов жилищного долевого строительства
Экология	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создание институтов устойчивого развития.</li> <li>2. Формирование национальной системы финансовых инструментов устойчивого развития, организации методологической и верификационной системы по инструментам ответственного финансирования</li> </ol>
Цифровая экономика	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Разработка предложений и требований к платформе цифрового профиля с использованием единого технологического идентификатора.</li> <li>2. Создание и развитие платформы для удаленной идентификации.</li> <li>3. Создание в 2019–2021 годах регуляторной среды для функционирования роботов-советников</li> </ol>
Культура	1. Продолжение реализации Перечня мероприятий Минобрнауки России и Банка России в области повышения финансовой грамотности обучающихся образовательных организаций в Российской Федерации на 2017–2021 годы

Национальные проекты	Меры Банка России
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	<p>1. Внедрение единых стандартов кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства стандартизирует процедуру выдачи кредитов субъектам МСП, повысит финансовую устойчивость кредитных организаций, снизит риски кредитных организаций, упростит взаимодействие между кредитными организациями, в том числе для реализации сделок по секьюритизации, что в целом будет способствовать снижению ставок для конечного заемщика и стимулировать развитие кредитования сегмента МСП.</p> <p>2. В рамках поддержки развития кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства будет проводиться совершенствование пропорционального регулирования (соответственно объему и сложности операций банков) и обеспечение специализации банков с базовой лицензией на кредитовании МСП</p>

### 7.2.5. Оценка взаимодействия между Банком России и Правительством Российской Федерации при разработке и реализации политики развития и обеспечения стабильности финансового рынка

Нормами пункта 1.1 статьи 4 и статьи 45.1 Федерального закона № 86-ФЗ установлено, что Банк России разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. Однако порядок и формы их взаимодействия нормативными правовыми актами не определены. Также на законодательном уровне не определен порядок участия федеральных органов исполнительной власти в реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов и порядок участия Банка России в реализации документов стратегического планирования.

В рамках реализации Основных направлений сложилась практика утверждения дорожных карт, предусматривающих участие в их реализации Банка России, федеральных органов исполнительной власти, а в отдельных случаях и иных организаций. Так, для реализации Основных направлений на период 2016–2018 годов Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шуваловым утвержден План мероприятий на период 2016–2018 годов. Минфин России ежеквартально представлял отчет о ее реализации в Правительство Российской Федерации. План мероприятий на 2019–2021 годы утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г.Силуановым. Доклад о ходе реализации данного плана мероприятий представляется Минфином России в Правительство Российской Федерации на ежегодной основе<sup>35</sup>.

Однако порядок разработки, согласования и утверждения таких дорожных карт не регламентирован, они являются результатом разовых решений. Также

35. Поручение Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А.Г.Силуанова от 27 марта 2019 г. № СА-П13-2341.

не определена ответственность исполнителей за невыполнение мероприятий по реализации Основных направлений. Это не обеспечивает их надлежащее выполнение, а также принятие в будущем аналогичных документов.

С учетом изложенного представляется необходимым совершенствование действующего законодательства Российской Федерации в части регламентации порядка взаимодействия между Банком России и Правительством Российской Федерации, в том числе при разработке и реализации Основных направлений.

## 8. ВЫВОДЫ

**8.1.** Порядок и сроки разработки Основных направлений на период 2016–2018 годов, а также на период 2019–2021 годов соответствуют требованиям действующего законодательства Российской Федерации.

**8.2.** Действующим законодательством не определены понятия «финансовый рынок», «развитие и обеспечение стабильности функционирования финансового рынка», а также цели и инструментарий политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации и требования к Основным направлениям. Банк России самостоятельно определял цели и содержание своей работы по выполнению возложенных на него функций в данной сфере. Представляется целесообразным регламентировать данные вопросы в действующем законодательстве, как это реализовано в отношении денежно-кредитной политики.

**8.3.** Цели Основных направлений на период 2016–2018 годов и на период 2019–2021 годов идентичны и носят общий характер. Из трех целей указанных документов две направлены на увеличение вклада финансового сектора в решение общенациональных социально-экономических задач (повышение уровня и качества жизни граждан, обеспечение экономического роста) и лишь третья (создание условий для роста финансовой индустрии) связана с развитием собственно финансового сектора. В связи с этим следует отметить, что регуляторы финансовых рынков развитых зарубежных стран (в частности, США, Германии, Великобритании) ставят в своих документах задачи более прикладного характера, непосредственно относящиеся к их компетенции.

**8.4.** План мероприятий на период 2016–2018 годов выполнен на 97,8 %, то есть практически полностью. Несмотря на это, не достигнуты целевые значения по 8 из 13 КПЭ, установленных Основными направлениями на период 2016–2018 годов, а также по 5 из 7 значений показателей развития финансового рынка, ожидаемых в случае успешной реализации мероприятий Основных направлений на период 2016–2018 годов. Это свидетельствует о недостаточности предусмотренных мер для достижения поставленных целей.

**8.5.** Ряд КПЭ, установленных Основными направлениями на период 2016–2018 годов и на период 2019–2021 годов, напрямую не связаны с поставленными в них целями и не характеризуют их достижение. Часть показателей носит субъективный характер, что затрудняет объективное измерение и оценку достигнутых результатов.

Количественные параметры развития финансового рынка по итогам реализации Основных направлений на период 2019–2021 годов не определены даже в качестве ожидаемых, как это было сделано в предшествующем аналогичном документе.

Представляется необходимым совершенствование системы показателей, характеризующих реализацию Основных направлений: обеспечение их большей увязки с достижением целей развития финансового рынка, более полного охвата поставленных задач, а также использование объективных измеримых показателей. При этом целесообразно учитывать опыт международных финансовых организаций по разработке системы показателей, характеризующих состояние и развитие финансовых рынков (в том числе Индекс финансового развития МВФ и материалы Всемирного банка по бенчмаркингу финансовых систем).

**8.6.** За исследуемый период, несмотря на повышение в целом позиций России в Индексе глобальной конкурентоспособности (с 45 до 43 места), по развитию финансового рынка Российская Федерация не улучшила свои позиции (заняв 95 место как в 2015–2016 годах, так и в 2019 году). За 2015–2018 годы из 8 компонентов фактора «Развитие финансового рынка» относительное место России ухудшилось по 7 компонентам, улучшилось по 1 компоненту. По данным Банка России, в исследуемом периоде совокупный объем крупнейших секторов финансового рынка России по отношению к ВВП снизился со 110 % ВВП в 2016 году до 103 % ВВП в 2018 году и оставался существенно ниже максимального значения, достигнутого в 2007 году (141 % ВВП). Низкие позиции России по показателям развития и масштабу финансового рынка говорят о его несопоставимости с масштабом экономики страны и ее потребностями в финансовых ресурсах, прежде всего, в инвестициях.

**8.7.** Состояние основных секторов российского финансового рынка в проверяемом периоде характеризуется следующими данными.

**8.7.1.** В течение исследуемого периода количество институтов финансового рынка значительно сократилось, в отдельных секторах до 1,5–2 раза. Это свидетельствует о сложности выхода на финансовый рынок новых участников, которые бы поддерживали уровень конкуренции на нем.

**8.7.2.** На развитии финансового рынка сказывались низкие темпы роста в его крупнейшем секторе – банковской сфере. По данным Всемирного банка, в России внутренний кредит, предоставленный финансовым сектором, составлял в 2015 году 57,8 % ВВП и относительно сократился в 2018 году до 53,9 % ВВП. В мире данный показатель увеличился со 132,8 % ВВП в 2015 году до 142,5 % ВВП в 2018 году. За 2016–2018 годы имел место рост кредитования физических лиц, но кредиты нефинансовым организациям сократились в реальном выражении и по отношению к ВВП.

Такая динамика говорит о неблагоприятных условиях для кредитования реального сектора экономики, сложившихся в исследуемом периоде.

**8.7.3.** Быстрый рост объемов размещения облигаций, в том числе корпоративных, сделал данный сектор российского фондового рынка одним из важнейших источников привлечения финансовых ресурсов в реальный сектор экономики. Чистый прирост задолженности нефинансовых организаций по облигациям за исследуемый период в 42 раза превысил аналогичный показатель банковского кредитования. В то же время данная форма привлечения финансовых ресурсов доступна не всем эмитентам.

**8.7.4.** В исследуемом периоде привлечение бизнесом нового капитала через размещение акций было незначительным по сравнению с привлечением банковских и облигационных займов. Повышение капитализации российского рынка акций в основном было связано со вторичным оборотом ценных бумаг. Публичные размещения акций носили эпизодический характер и проводились в небольших объемах (2,9% прироста капитализации рынка акций за 2016–2018 годы). Количество эмитентов на рынке акций сократилось. Это говорит о низкой привлекательности рынка акций как источника финансовых ресурсов.

**8.7.5.** Несмотря на значительный рост показателей развития страхового сектора в исследуемом периоде, состояние страховой отрасли в России по ряду показателей не соответствует уровню экономического развития нашей страны. По основным показателям страхования Россия значительно уступает не только ведущим экономикам мира, но и большинству развивающихся стран, включая страны БРИКС.

**8.8.** Анализ ситуации в основных секторах финансового рынка в исследуемом периоде показывает, что с учетом их масштаба и динамики показателей наиболее значимые резервы ускорения его развития, увеличения его вклада в обеспечение экономического роста связаны с:

- расширением банковского кредитования экономики, прежде всего, нефинансовых организаций;
- созданием условий и стимулов для более широкого привлечения бизнесом капитала через механизм публичного размещения акций;
- развитием страхового сектора, повышением показателей проникновения и плотности страхования до уровня, близкого к зарубежным странам, сопоставимым с Россией по своему экономическому развитию;
- развитием конкуренции на финансовом рынке, уровень которой в исследуемом периоде существенно понизился в связи со значительным сокращением количества институтов финансового рынка во всех его секторах.

**8.9.** Основные направления не являются документом стратегического планирования и не встроены в систему стратегического планирования. Это не обеспечивает учет их положений в деятельности федеральных органов исполнительной власти, их полное соответствие документам стратегического планирования, а также соблюдение Банком

России принципов и требований, установленных Федеральным законом № 172-ФЗ (прежде всего, принципов реалистичности, результативности и эффективности, измеряемости целей, соответствия показателей целям, ответственности участников стратегического планирования). В настоящее время в Основных направлениях и в работе Банка России по их реализации обеспечивается не в полной мере. Кроме того, Банк России – единственный участник стратегического планирования на федеральном уровне, за которым не закреплены никакие конкретные функции и задачи в этой области. Для решения этих проблем представляется необходимым совершенствование законодательства о стратегическом планировании.

**8.10.** Для развития финансового рынка помимо возможностей предоставления (и получения) услуг, востребованных его участниками, требуется также наличие у них мотивации для работы именно на российском финансовом рынке, для инвестиций в экономику России, а не других стран, предлагающих аналогичный спектр финансовых услуг. Возможности Банка России по созданию стимулов для инвестиций ограничены. В значительной степени решение этих задач требует структурных реформ, проведение которых относится к компетенции Правительства Российской Федерации. В связи с этим достаточность целей и мер, предусмотренных Основными направлениями, в определяющей степени зависит от эффективной организации взаимодействия между Банком России и Правительства Российской Федерации.

**8.11.** Несмотря на нормы Федерального закона № 86-ФЗ о разработке и проведении политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации, в настоящее время порядок и формы указанного взаимодействия не определены. На законодательном уровне не определен порядок участия федеральных органов исполнительной власти в реализации Основных направлений и участия Банка России в реализации документов стратегического планирования, включая Госпрограмму. Планы мероприятий по реализации Основных направлений с участием Банка России, федеральных органов исполнительной власти и иных организаций утверждались на основе разовых решений, ответственность исполнителей за выполнение предусмотренных ими мероприятий не установлена, что не обеспечивает их надлежащее выполнение, а также принятие в будущем аналогичных документов.

Отсутствие законодательной регламентации взаимодействия между Банком России с Правительством Российской Федерации по разработке и реализации политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансовых рынков создает риски несогласованности их действий и недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в этой сфере, что требует совершенствования действующего законодательства по данным вопросам.

## 9. Предложения (рекомендации)

**9.1.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Национальный финансовый совет, Центральный банк Российской Федерации.

**9.2.** Направить в Центральный банк Российской Федерации информационное письмо о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

