

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Ведев А.Л., Ковалева М.А., Ставцева А.А.

**Анализ направлений воздействия процессов
разгосударствления финансового сектора на развитие
финансовых рынков**

Москва 2020

Аннотация. Работа посвящена анализу зависимости финансового сектора России от государства, оценке влияния государственного присутствия в активах финансовых компаний на динамику развития финансового сектора в целом, а также исследованию регуляторного воздействия на функционирование финансовых организаций, как банковских, так и небанковских. Актуальность работы определяется масштабами зависимости финансового сектора от государства: Россия занимает первое место в мире по показателю доли государства в активах коммерческих банков, аналогичный показатель в активах негосударственных пенсионных фондов превышает 90%, регуляторная нагрузка на страховой и инвестиционный рынки настолько велика, что приводит к отсутствию возможности появления новых игроков и интенсивного развития.

Работа содержит ретроспективный анализ государственного присутствия в финансовом рынке, анализ регуляторной и надзорной нагрузки на рынок финансовых услуг, сравнительный анализ размеров финансовых рынков, а также сравнительный анализ присутствия государства на финансовых рынках.

Ведев А.Л., заведующий лабораторией структурных исследований ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ковалева М.А., научный сотрудник лаборатории структурных исследований ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ставцева А.А., научный сотрудник лаборатории структурных исследований ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Причины национализации финансового сектора.....	6
2 Сравнительный анализ доли государственных и частных банков в отдельных показателях в развитых странах и России.....	14
3 Влияние государства на страховой рынок.....	20
4 Влияние государства на рынок пенсионных накоплений.....	24
5 Перспективы снижения доли государства в финансовом секторе РФ.....	29
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	34
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	38

ВВЕДЕНИЕ

Одной из проблем финансового сектора в России является избыточность доли государства, а также чрезмерное административное регулирование финансовых организаций - как банковских, так и небанковских.

Особенностью российского финансового рынка является доминирование банковского сектора с сильным присутствием государства, которое влечет за собой ограничение конкуренции на рынке банковских услуг. Тренд увеличения государственного присутствия в финансовом секторе усилился в 2014 - 2017 гг. в результате экономического кризиса и банкротства и национализации крупных частных банков. Руководство Центрального Банка РФ высказало готовность и необходимость приватизации государственных банков, но ни сроков, ни источников инвестиций.

Другой особенностью финансового сектора в России является слабая развитость инвестиционных институтов (в первую очередь НПФ, ПИФы), обеспечивающих долгосрочные финансовые ресурсы для экономики. В совокупности ограниченность небанковского сектора приводит к тому, что домашние хозяйства не кредитуют реальный сектор. Для сравнения: в развитых странах внутреннее кредитование частного сектора составляет более 100% ВВП, а в России – чуть более 50% ВВП, по данным Всемирного Банка.

В данной работе будет дан анализ последствий увеличения государственного присутствия в финансовом секторе, а также представлен опыт разгосударствления в развитых странах в целях выработки приемлемого механизма приватизации для России.

Разгосударствление является глобальным трендом мировой экономики, начиная с января 2013-го по декабрь 2016 года (по данным Всемирного Банка) поступления от приватизации в мире составили почти один триллион долларов (998,8 млрд долл.). Новый заметный рост приватизационных сделок позволяет оценивать период 2012–2016 гг. как начало новой масштабной приватизационной волны мире. В России происходит пока обратный процесс: общая доля государственного сектора в ВВП, включая доли ГУПов, выросла с 39,6% в 2006 г. до 46,0% в 2016 г. Причем в результате кризиса 2008 г. усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий.

Таким образом, уровень прямого и косвенного участия государства в экономике РФ, особенно через компании с госучастием, остается весьма значительным и растет. В связи с санацией в 2017 г. крупных финансовых компаний «Открытие» и «Бинбанка» доля банков с государственным участием достигла 73%, по оценкам Центрального Банка. Это создает дисбаланс в распределении кредитных ресурсов Банка России, поскольку больший объем

рефинансирования со стороны Банка России приходится на самые крупные банки с госучастием. В начале 2016 г. на пятерку крупнейших банков приходилось 79% объема рефинансирования Банка России [2].

Однако российскому небанковскому сектору также характерно состояние глубокой депрессии - как по причине большой доли государства на рынке НПФ и страховом рынке, так и по причине небольших его размеров по отношению к банковскому сектору, так и по отношению к экономике в целом. Размер активов небанковских финансовых организаций (относительно суммарных активов всех финансовых организаций) в России находится на самом низком уровне среди 50 крупнейших национальных финансовых рынков [3]. По мнению Данилова, Абрамова, Буклемишева, чем ниже доля активов небанковских финансовых организаций, тем ниже объем ресурсов, перераспределяемых всем финансовым сектором в инвестиции в основной капитал в рамках экономики [3].

Между тем во многих странах именно небанковские финансовые организации обеспечивают приток длинных денег в экономику, а также влияют на активность фондового рынка. Фактически пенсионные, страховые компании, управляющие компании являются институциональными инвесторами. В российских условиях слабость подобных институциональных инвесторов препятствует полноценному функционированию финансового рынка.

Доминирование государства не сводится только к высокой его доли в акционерных капиталах финансовых компаний, но также в регуляторной среде, которая создает ограничения для нормального функционирования финансового сектора.

1 Причины национализации финансового сектора

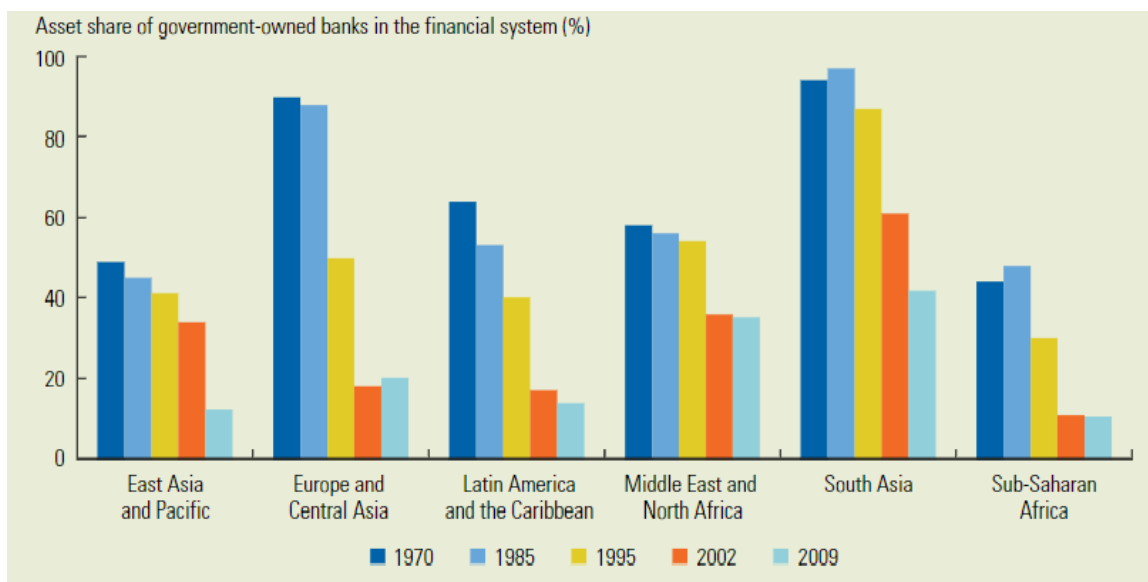
Тенденция наращивания государственной собственности в разных секторах экономики, в том числе финансовом, стала явно проявляться в послевоенный период (1940-1950 гг.). Наращивание государственного присутствия в финансовом секторе объяснялось тем, что восстановление экономики в послевоенный период требовало больших инвестиций, а частные банки были не в состоянии обеспечить удовлетворение масштабных потребностей в финансировании экономики.

Эта тенденция усилилась в некоторых новых независимых странах (бывшие колониальные страны) в результате нежелания населения пользоваться услугами иностранных банков, которые преследовали интересы бывших колонизаторов или транснациональных корпораций в ущерб интересам коренного населения и локальных национальных компаний [4].

Альтернативной предпосылкой для расширения государственного присутствия в финансовом секторе являются политические интересы, которые идут вразрез с условиями для экономического роста и развития. La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer считают, что государство использует банки и реальный сектор экономики для поддержания занятости населения, распределения субсидий и льгот определенным слоям населения взамен на политическую лояльность населения [5]. Также через систему государственных банков, владеющих широкой филиальной сетью в регионах, осуществляется финансирование определенных предприятий на нерыночных условиях кредитования, что подрывает стабильность финансовой системы в целом [6]. Например, одной из проблем банковской системы в Китае является объем необслуживаемых кредитов, выданных государственным предприятиям. В результате государственные банки привлекают ресурсы населения через депозиты, которые инвестируются в экономически невыгодные и рискованные проекты. Напротив, коммерческие банки оценивают заемщиков, исходя из экономических интересов, а не политических, поскольку они заинтересованы в возврате кредитных ресурсов.

Заметное снижение доли госсобственности в банковском секторе стало наблюдаться в 70-х годах прошлого столетия, причиной чему послужили экономические и финансовые кризисы в странах. Так, в 1970-х гг. большинство банков в африканских странах были национализированы, а к 1980-х по африканским странам прокатилась волна сильных финансовых кризисов [7], что спровоцировало приватизацию финансового сектора. Подобная ситуация наблюдалась в то же время в латиноамериканских странах, результатом которой стала распродажа государственных активов в том числе и банков.

Волна приватизации не обошла и европейские страны, где также в 1980-х гг. государственные банки стали передавать в частный сектор. Причиной приватизации банков стали высокие издержки и неэффективность государственного управления, в результате чего издержки стали превышать выгоды. В странах бывшего соцлагеря принципиальным моментом перехода к рыночной экономике являлась приватизация банковского сектора.



Примечание - Источник: [9]

Рисунок 1 – Доля госбанков в период 1970-2009 гг. по регионам

С 1970-х годов доля государственных банков по отношению к совокупным активам банковской системы резко сократилась во всех развивающихся регионах: в среднем с 67 % в 1970 г. до 22 % в 2009 г. (Рисунок 1) Сокращение участия государства было особенно сильным в регионе Восточной Европы и Центральной Азии. Масштабная программа приватизации в странах с переходной экономикой, начатая в 1990-х гг., сократила долю правительства в банковской системе с почти полной собственности (88% в 1985 г.) до промежуточных уровней участия правительства (20% в 2009 г.).

Сокращение государственных банков в финансовом секторе может быть объяснено плохими финансовыми показателями, а также ограниченным вкладом в развитие экономики, особенно в странах с доминированным участием государства в банковской системе. Эта тенденция также отражает сокращение государственного сектора и консолидацию бюджета в некоторых странах.

Несмотря на то, что активность и важность государственных банков со временем резко снизились, они все еще играют существенную роль в некоторых странах. Например, государственные банки по-прежнему доминируют в Алжире, Белоруссии, Китае, Египте,

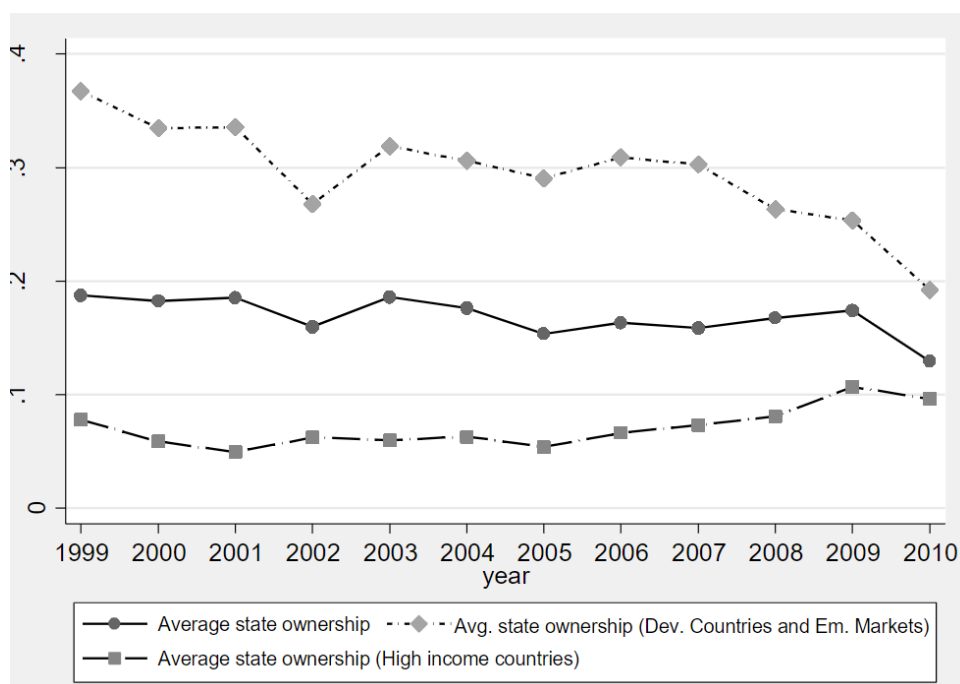
Индии и Сирии, где доля активов этих банков на рынке превышает половину активов банковского сектора.

В других странах государственные банки по-прежнему играют важную роль. Например, государственные банки в Аргентине, Бразилии, Индонезии, Корее, Польше, Российской Федерации и Турции имеют внушительную долю рынка активов - от 20 до 50%. Хотя средняя доля рынка государственных банков незначительна в странах Восточной Европы, она по-прежнему велика среди стран Центральной Азии.

Также стоит подчеркнуть, что одним из общих инструментов борьбы с банковскими кризисами является национализация частных банков в качестве альтернативы их банкротству. В Аргентине было национализировано 3 частных банка в 2001 г., в Финляндии за два года (1993-1994 гг.) 41 сберегательный банк объединился в Сберегательный банк Финляндии, приобретенный Фондом государственных гарантий. В Индонезии в 1997-2001 гг. 12 банков были национализированы, 8 - рекапитализированы. В России в период 1998-1999 гг. 21 банк был реструктуризирован или ликвидирован Агентством по реструктуризации кредитных организаций. В 2003 г. АРКО продала свои акции в 11 банках или передала доли. В Турции в 2002 г. под госконтроль попали 20 банков, большинство из которых в последствии прошли через слияние или ликвидацию, акции 5 банков были проданы.

Мировой финансовый кризис 2008 г. также спровоцировал рост госсобственности в банковском секторе, причем в большей степени в развитых странах. В результате средняя доля государственной собственности на рынке банковских услуг увеличилась в странах с высоким уровнем дохода с 7,3% в 2007 г. до 10,8% в 2009 г., а затем немного снизилась до 9,9% в 2010 г.

На Рисунок 2 показана среднегодовая доля банковских активов, принадлежащих государственным банкам за период 1999-2010 гг.



Примечания

1 Перевод легенды: средний показатель доли активов государственных банков; средний показатель доли активов государственных банков (развивающиеся страны и развивающиеся рынки); средний показатель доли активов государственных банков (высокоразвитые страны).

2 Источник: Bertay, Ata Can; Demirguc-Kunt, Asli; Huizinga, Harry. 2012. Bank Ownership and Credit over the Business Cycle: Is Lending by State Banks Less Procyclical Policy Research Working Paper; No. 6110.

Рисунок 2 – Доля банковских активов, принадлежащих государственным банкам за период 1999-2010 гг.

Увеличение доли государственных банков в развитых странах можно объяснить слияниями, рекапитализацией и национализацией проблемных финансовых учреждений, которые были более распространены среди развитых стран, чем в развивающихся странах. Таким образом, в настоящее время национализация банков чаще проходит под воздействием сложных экономических и финансовых условий и осуществляется в целях спасения банковской системы в целом.

Проблеме влияния государственных банков на экономический рост посвящено исследование La Porta, Lopez-de-Silanes и Shleifer (2002), которые на основе данных по 92 странам пытались выяснить, способствует ли государственная собственность экономическому росту и финансовому развитию. Авторы приходят к выводу, что высокая доля государственной собственности в экономике характерна для стран с низким экономическим ростом и слабым развитой институциональной средой, низкими уровнями дохода на душу населения, слабую правовую среду и отсутствие гарантий прав собственности.

В работе [8] делается вывод, что качество институтов является ключевым фактором, который влияет как на экономическое развитие, так и на долю государственной собственности в экономике. Аналогичный вывод приводится в эмпирической работе [10]: институциональная среда играет более важную роль в развитии финансового сектора, чем нормативные и пруденциальные рамки.

Иными словами, как правило, развивающимся странам характерна слабая институциональная среда, низкое качество государственного управления, что сказывается на менеджменте государственных банков, поэтому в таких странах чаще происходят банковские кризисы. Принятие политических решений в области совершенствования институциональной среды, а также снижение прямого политического вмешательства со стороны правительства в функционирование банковского сектора предполагает плавное сокращение государственного присутствия на рынке банковских услуг.

Большое количество межстрановых исследований показывают, что государственная собственность на банки связана с низкой банковской эффективностью и более низкими уровнями финансового развития (Barth, Caprio and Levine, 2001[11], 2004 [12], La Porta, Lopez-de-Silanes and Shleifer, 2002 [13]). Владение государственным банком снижает охват банковского сектора (Beck, Demirguc-Kunt и Martinez Peria, 2007 [14]) и ведет к большим издержкам на посреднические услуги и замедление экономического роста, а также усилению финансовой нестабильности (La Porta, Lopez-de-Silanes and Shleifer, 2002 [13]; Caprio and Martinez Peria, 2002 [15]).

Dinc (2005) [16] утверждает, что кредитование государственных банков является политически мотивированным, поскольку государственные банки в формирующихся рынках увеличивают объемы кредитования в предвыборный период по сравнению с частными банками. Эффективность банковской деятельности также ухудшается в связи с государственной собственностью. Например, Mian (2003) [17] считает, что государственные банки показывают более высокий объем просроченных кредитов и достигают более низкой прибыльности, чем частные банки.

Micco, Panizza и Yanez (2007) [18] полагают, что государственные банки, расположенные в развивающихся странах, как правило, имеют более низкую доходность и более высокие затраты, чем частные.

Cornett et al. (2010) [19] обнаружили, что государственные банки в 16 азиатских странах работали менее прибыльно и имели больший кредитный риск, чем частные банки до 2001 г., хотя этот разрыв в показателях был в значительной степени закрыт после азиатского финансового кризиса.

Бергер и др. (2005) [20] определили, что эффективность государственных банков в Аргентине была низкой в 1990-х годах и значительно улучшилась после приватизации. Лин и Чжан (2009) [21] считают, что государственные коммерческие банки «большой четверки» в Китае менее прибыльны, менее эффективны и имеют худшее качество активов, чем другие типы банков, в которых задействована некоторая внутренняя или иностранная частная собственность. Важно, что страновые исследования также показывают, что политики используют государственное банковское кредитование для обеспечения политических целей, что приводит к значительному неправильному распределению кредитов (см., например, Коул (2009 г.) [22] для Индии, Хваджа и Миан (2005 г.) [23] для Пакистана, Карвалью (2010 г.) [24] для Бразилии и Sapienza (2004 г.) [25] для Италии).

Помимо того, что кредитование государственных банков носит политический характер, консолидированный рынок банковских услуг приводит к тому, что ряд секторов не получают финансирование, в котором остро нуждаются. Особенно это касается субъектов малого и среднего предпринимательства. (Berger et al., 2005 [20]; Ongena и Sendeniz-Yuncu, 2011 [26]). Таким образом, существует огромное количество публикаций, свидетельствующих о том, что государственная собственность на банки снижает производительность банков с отрицательными последствиями для экономического роста.

Выше указывалось, что в ответ на финансовый кризис многие развитые страны были вынуждены пойти на увеличение государственной собственности в банковском секторе. Рассмотрим опыт стран, в которых банковским кризисам предшествовала приватизация госбанков. В качестве примера приводится опыт Мексики и Чили.

В 1973 г. в Чили началась широкомасштабная программа приватизации госбанков. В результате к 1975 г. частным инвесторам были проданы 19 из 20 госбанков. Однако уже в 1981 г. банковская система оказалась в кризисе и Центральный Банк был вынужден поддерживать ликвидность восьми проданных ранее банков. Причиной кризиса стала непоследовательность приватизации [27]. Основная часть госбанков была приобретена финансовыми компаниями, которые должны были внести лишь 20-процентный первоначальный взнос от стоимости акций госбанков. Часть финансовых компаний использовала приобретенные банки для кредитования покупки других госактивов в реальном секторе, также для внесения авансовых платежей. В конце 1970-х годов были внесены некоторые изменения в правоприменительную практику банковского надзора, однако они оказались недостаточными для решения проблем быстро меняющегося финансового сектора. После рекапитализации проблемных банков Центральный банк снова продал частным инвесторам. Ошибки в проведении приватизации госбанков,

которые привели к кризису, был преодолены ужесточением пруденциальных мер и увеличением финансирования и штата надзорного ведомства.

В Мексике масштабная программа приватизации прошла в 1991-1992 гг., в ходе которой были проданы контрольные пакеты 18 крупных госбанков. Параллельно проводились мероприятия по повышению конкуренции в банковском секторе - упрощение процедуры вхождения частного капитала на банковский рынок, что спровоцировало рост отечественных частных банков. Конкуренция была также повышена после подписания в 1994 г.

В 1994 г. а Мексике было подписано Североамериканское соглашение о свободной торговле. В результате подписания этого соглашения была повышена конкуренция за счет появления большого количества иностранных банков на финансовом рынке Мексики [28]. Однако на дальнейшее развитие финансового рынка повлияло отсутствие пруденциальных мер, существующие нормы и правила оказались слишком слабыми, в результате чего банки накапливали плохие активы и участвовали в кредитовании рискованных проектов и компаний. В 1995 г. последовал валютный кризис, что привело к масштабным проблемам в банковском секторе и потребовало запуска программы по рекапитализации проблемных активов.

Однако в случаях с Мексикой и Чили нельзя сказать, что приватизация спровоцировала банковский кризис. Скорее всего, отсутствие развитой институциональной среды, согласованности с другими реформами по либерализации спровоцировали кризис в банковском секторе. Таким образом, если бы существовали более жесткие пруденциальные меры и эффективный банковский надзор, то этих проблем можно было бы избежать. Например, установление жестких ограничений на ведение валютных операций и участие в рискованных проектах и инвестирование проблемных компаний.

Также можно сопоставить время проведения приватизации госбанков с периодом начала банковских кризисов. Оказывается, что лишь в пяти странах банковскому кризису предшествовала в течение пяти лет приватизация государственных банков. Из 65 стран, рассмотренных в работе [29] такая взаимосвязь была выявлена лишь в пяти странах: Камерун, Хорватия, Кения, Корея, Мексика, Украина.

Из рассмотренных 65 стран, которые проводили приватизацию госбанков, действительно пережили банковские кризисы. Однако, скорее всего, приватизация госбанков стала ответной мерой на финансовый кризис. Поскольку 23 страны из 39 начали программу приватизации во время кризиса или в течение трех лет после кризиса. В

большинстве случаев речь идет о реприватизации ранее национализированных банков в период кризиса. Такое объяснение находится в опыте одной трети стран из 23 стран.

Также приватизация госбанков происходила в странах, испытывающие кризис и обратившихся за финансовой помощью к МВФ и Всемирному Банку, которые предъявляют требования к улучшению институциональной среды, в том числе снижение госсобственности, как условие предоставления кредитов.

Также правительства идут на приватизацию госбанков в том случае, когда присутствие государства в банковском секторе оборачивается масштабными политическими издержками.

Как правило в большинстве стран кризис в банковской сфере сопровождается экономическим и кризисом финансовой системы в целом, что говорит о системном кризисе, предотвращение от которого требует масштабных реформ в институциональной среде.

Таким образом, можно привести следующие основные причины банковских кризисов: отсутствие эффективного банковского надзора, отсутствие пруденциальных норм и правил, нехватка квалифицированного управленческого персонала, нехватка активов.

Также стоит отметить, что в рассмотренных странах проводилась частичная приватизация: контрольный пакет акций все равно сохранялся за государством, а изменениям подвергалось только управление. Таким образом, изменение только собственности недостаточно для проведения масштабных реформ в банковском секторе, необходимо изменение институциональной среды и снижение влияния правительства на банки.

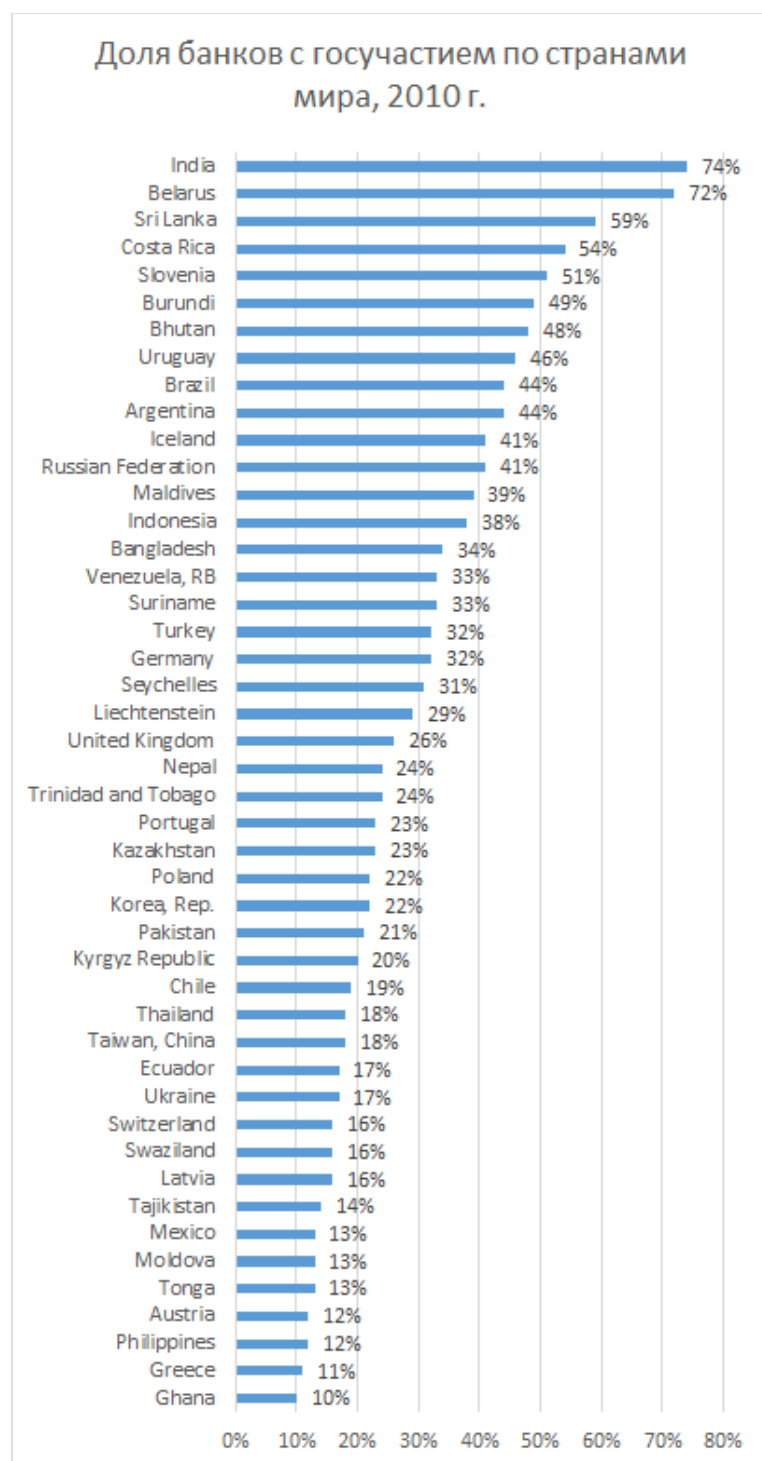
Причиной банковских кризисов в развивающихся странах может быть частичная приватизация госбанков, которая не приводит к кардинальному изменению системы управления в самих банках, не снижает влияние правительства на банковский сектор и не способствует преодолению провалов рынка, связанных с большой долей государственной собственности в банковском секторе.

2 Сравнительный анализ доли государственных и частных банков в отдельных показателях в развитых странах и России

Резкий рост темпов огосударствления российского банковского сектора стал происходить в 2017-2018 гг., что было связано с санацией крупных игроков на банковском рынке. Сейчас в первой десятке крупнейших российских банков лишь 2 банка являются частными, а остальные являются государственными. Во второй десятке также много банков, которые прямо или косвенно аффилированы с государством. Таким образом, уже примерно 75% активов российского банковского сектора связано с государством.

Таким образом, Россия приблизилась по показателю доли госбанков в банковском секторе страны к Индии и Белорусии.

Отметим, что по данным Всемирного Банка в 2010 г., доля госбанков России составляла лишь 41% [32]. В таблице ниже приведен рейтинг стран по доли госсобственности в банковском секторе. Отметим, что в рейтинге учитывались банки, в которых доля государства была больше 50% (Рисунок 3).



Примечания

1 Индия, Белоруссия, Шри-Ланка, Коста-Рика, Словения, Бурунди, Бутан, Уругвай, Бразилия, Аргентина, Исландия, Россия, Мальдивы, Индонезия, Бангладеш, Венесуэла, Суринам, Турция, Германия, Сейшельы, Лихтенштейн, Великобритания, Непал, Тринидад и Тобаго, Португалия, Казахстан, Пакистан, Киргизия, Чили, Таиланд, Тайвань, Эквадор, Украина, Швейцария, Свазиленд, Латвия, Таджикистан, Мексика, Молдавия, Тонга, Австрия, Филиппины, Греция, Гана.

2 Источник: Bank Ownership: Trends and Implications. IMF Working Paper WP/17/60. 2017

Рисунок 3 – Доля банка с госучастием на рынке банковских услуг по данным странам мира, 2010 г.

Таблица 1 – Доли банков в совокупных активах и капитале банковского сектора по группам банков. 2017-2018 гг.

Примечание - Источник: ЦБ РФ

Группа кредитных организаций	Количество кредитных организаций	Доля в совокупных активах банковского сектора, %		Доля в совокупном капитале банковского сектора, %	
		01.01.17	01.01.18	01.01.17	01.01.18
Банки, контролируемые государством	19	58,5	58,5	63,8	70,7
Банки, контролируемые нерезидентами	72	7,7	7,7	11,5	11,8
Частные банки с капиталом более 1 млрд руб.	204	17,3	17,5	18,9	20,8
Частные банки с капиталом менее 1 млрд руб.	193	0,8	0,6	1,0	1,0
Санируемые банки	29	12,7	12,2	4,0	-5,1
Небанковские кредитные организации	44	3,0	3,5	0,7	0,8

Доля банков, контролируемых государством, в совокупных активах банковского сектора составляет, по данным на 1 января 2018 г., 58,5%, а доля в совокупном капитале банковского сектора - 70,7%. На частные банки с капиталом более 1 млрд руб. - 17,5% и 20,8%, соответственно (Таблица 1 – Доли банков в совокупных активах и капитале банковского сектора по группам банков. 2017-2018 гг.

Сопоставление отдельных показателей государственных банков с коммерческими банками в России.

На государственные банки в России приходится большая доля вкладчиков - 66,5% по состоянию на 1 января 2018 г., в то время как на частные банки с капиталом более 1 млрд руб. приходился 18,5%, на мелкие банки - 0,8%, на иностранные - 6,2%, а на санируемые государством - 8%. Можно сказать, что в совокупности с показателем по санируемым банкам, под контролем государства находится 74,5% средств вкладчиков (Таблица 2).

Таблица 2 – Распределение вкладов физических лиц по группам кредитных организаций

Группы кредитных организаций	Доля в показателе по банковскому сектору, %		Доля в пассивах соответствующей группы банков, %	
	01.01.17	01.01.18	01.01.17	01.01.18
Банки, контролируемые государством	65,4	66,5	33,6	34,7
Банки, контролируемые нерезидентами	5,7	6,2	22,0	24,4
Частные банки с капиталом более 1 млрд руб.	18,1	18,5	31,5	32,2
Частные банки с капиталом менее 1 млрд руб.	0,8	0,8	31,6	39,2

Санируемые банки	9,7	8,0	23,0	20,1
------------------	-----	-----	------	------

Примечание – Источник: ЦБ РФ

По показателю кредитов нефинансовым организациям в общем объеме кредитов по банковскому сектору на долю госбанков приходится 69,7%, а вместе с санируемыми банками - 78,3%. В то время как на частные банки приходится всего 15,9%, на иностранные 5,8% (Таблица 3).

Таблица 3 – Распределение кредитов нефинансовым организациям в общем объеме кредитов по банковскому сектору, %

Группа банков	01.01.2017	01.01.2018
Банки, контролируемые государством	67,1	69,7
Банки, контролируемые нерезидентами	6,0	5,8
Частные банки с капиталом более 1 млрд руб.	15,1	15,5
Частные банки с капиталом менее 1 млрд руб.	0,5	0,4
Санируемые банки	11,2	8,6
Небанковские кредитные организации	0,0	0,0

Примечание - Источник: ЦБ РФ

Если посмотреть на отраслевую структуру кредитного портфеля в нефинансовым организациям, большая его доля приходится на предприятия добывающей отрасли и обрабатывающей промышленности - в совокупности 31,4%.

Госбанки демонстрируют наибольшую рентабельность активов и капитала. В целом по рынку рентабельность активов кредитных организаций по итогам 2017 г. составила 1,0%, рентабельность капитала – 8,3% (годом ранее – 1,2 и 10,3% соответственно).

Рентабельность активов госбанков составила 2,1%, а рентабельность капитала - 16,1%, также высокую рентабельность показали иностранные банки: рентабельность активов - 2,4%, рентабельность капитала - 13,8% (Таблица 4).

Таблица 4 – Показатели рентабельности банков в зависимости от группы банков

Группы кредитных организаций	Рентабельность активов, %		Рентабельность капитала, %	
	2016	2017	2016	2017
Банки, контролируемые государством	1,9	2,1	15,8	16,1
Банки, контролируемые нерезидентами	1,8	2,4	11,4	13,8
Частные банки с капиталом более 1 млрд руб.	0,4	1,4	3,3	10,9
Частные банки с капиталом менее 1 млрд руб.	0,1	–0,01	0,5	–0,1
Справочно: системно значимые кредитные организации	1,9	1,7	15,7	13,5

Примечание - Источник: ЦБ РФ

Вместе с тем госбанки демонстрируют не самые высокие показатели чистых комиссионных доходов. Так, по данным ЦБ на 1 января 2018 г. удельный вес чистых комиссионных доходов в структуре прибыли отмечался у частных банков с капиталом, превышающим 1 млрд руб. составил 28%. При этом банки, контролируемые государством и банки с капиталом менее 1 млрд руб. продемонстрировали примерно идентичный удельный вес чистых комиссионных доходов в структуре прибыли – 23 и 24% соответственно [33].

Если посмотреть на источники капитала банков, то можно увидеть, что на долю госбанков приходится больше субординированных кредитов в целом по рынку. В 2017 г. - 63%, против 23% субординированных кредитов, предоставляемых частным банкам с капиталом более 1 млрд руб. (Таблица 5).

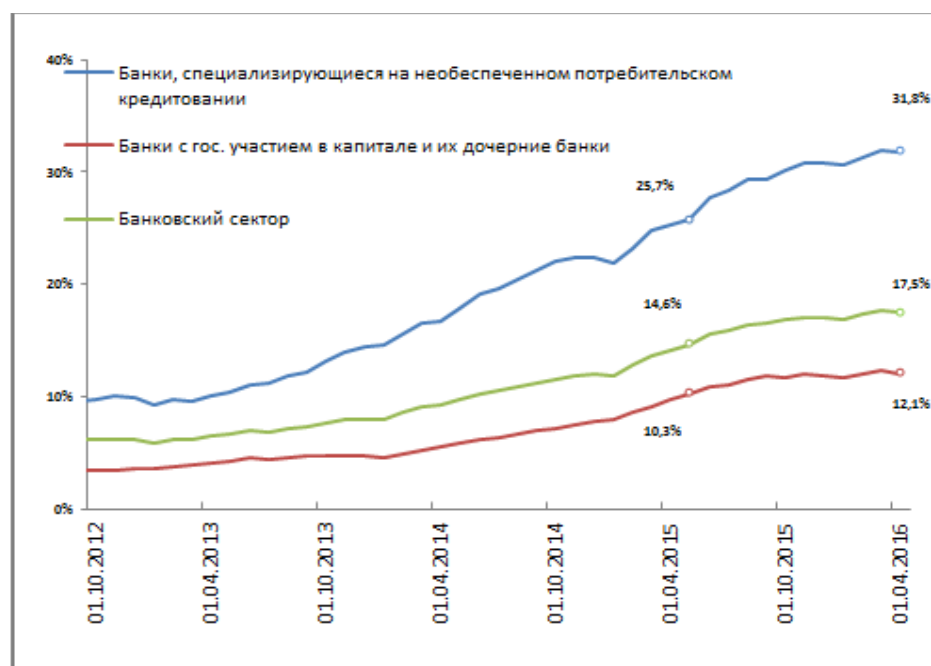
Таблица 5 – Структура источников капитала по группам банков

	Банки, контролируемые государством, млрд руб.	Иностранные банки, млрд руб.	Частные банки с капиталом более 1 млрд руб., млрд руб.	Частные банки с капиталом менее 1 млрд руб., млрд руб.	Санируемые банки, млрд руб.
Источники капитала	7 848	1 186	2 047	102	1 156
Уставный капитал	1 582	290	424	43	311
Эмиссионный доход	1 044	107	175	3	435
Прибыль и фонды КО	3 696	592	915	38	201
Субординированные кредиты	1 458	172	483	10	183

Примечание - Источник: ЦБ РФ

Выше говорилось, что большая доля госбанков на рынке ведет к снижению конкуренции, усилению политического влияния (у госбанков есть возможность получать большие объемы субординированных кредитов, госбанки кредитуют крупные госкомпании, в то время как малые и средние предприятия остаются без необходимого финансирования).

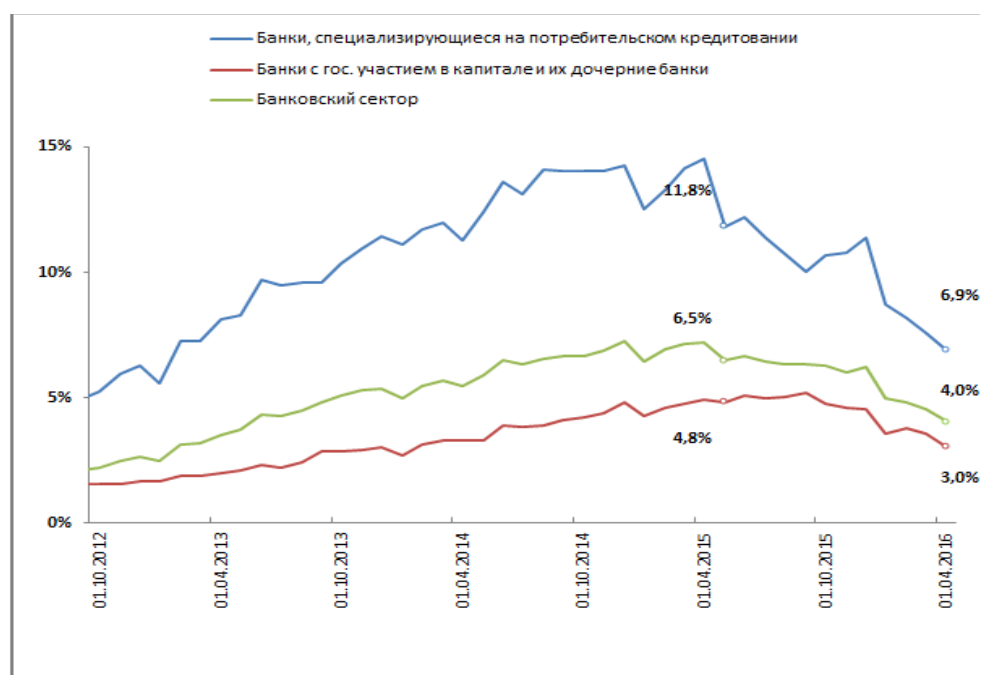
Однако, если посмотреть статистику Центрального Банка России, госбанки придают должное внимание пруденциальным процедурам при выдаче кредитов заемщикам. По показателю доли «плохих» долгов (доля ссуд с просроченными платежами свыше 90 дней) банки с госучастием в капитале и их дочерние банки имеют самый низкий показатель - 12,1%, тогда как по банковскому сектору этот показатель составляет 17,5% (Рисунок 4).



Примечание - Источник: ЦБ РФ

Рисунок 4 – Доля «плохих» ссуд в разрезе типов кредитных организаций, %

Уровень риска по совокупному портфелю, определяемый показателем NPL origination ratio, по госбанкам находится на самом низком уровне - 3%, нежели в целом по банковскому сектору - 4% (Рисунок 5).



Примечание - Источник: ЦБ РФ

Рисунок 5 – Рисунок. NPL origination ratio¹ портфеля необеспеченных кредитов в разрезе типов кредитных организаций, %

¹ NPL origination ratio - Отношение прироста резервов на возможные потери по ссудам и объема списанных кредитов за 12 месяцев к среднему размеру кредитного портфеля за 12 месяцев за вычетом сформированных резервов.

3 Влияние государства на страховой рынок

В 2017 г. финансовый рынок подвергся значительному огосударствлению в связи с санацией крупных банков («ФК Открытие», «Бинбанка» и «Промсвязьбанка») и их сателлитов, среди которых оказались пенсионные фонды и крупнейший страховщик в сегменте ОСАГО «Росгосстрах».

В результате на начало 2018 г. доля страховых компаний, находящихся под прямым или косвенным контролем государства и Банка России, составила 25%, по расчетам агентства АКРА. Годом ранее этот показатель составлял всего 15%. Напомним, что доля госбанков (по активам) превышает 73% от банковского рынка, по оценкам Центрального Банка, сопоставимые цифры приводит и рейтинговое агентство «Эксперт-РА».

Что касается рынка пенсионных накоплений, то пенсионные фонды являются также сателлитами госбанков, то доля госсобственности на пенсионном рынке также имеет сопоставимые показатели - более 70%.

В конце августа 2017 г. Банк России решил санировать вместе с банком «ФК Открытие» и страховую компанию «Росгосстрах». Состояние страховщика оказалось настолько плачевным, что регулятору пришлось забрать его в Фонд консолидации банковского сектора (на 100% принадлежит ЦБ) для пополнения капитала. Причем к тому моменту закон о санации страховых компаний еще не был принят — он вступит в силу только 8 июня 2018 г.

Несмотря на то, что российский рынок страхования менее подвержен огосударствлению, его можно охарактеризовать как жестко концентрированный. Поскольку из 190 страховых компаний на 17 приходится 78% всего объема страховых премий в 2018 г., по данным Центрального Банка (Таблица 6).

Таблица 6 – Доли рынка страховых компаний в России, 2018 г.

Страховые компании	Страховые премии, тыс. руб.	Доля рынка
ООО СК «Сбербанк страхование жизни»	181515898,1	12,3%
АО «СОГАЗ»	160525432,2	10,8%
ООО СК «ВТБ Страхование»	125108868,1	8,5%
АО «АльфаСтрахование»	101480234,4	6,9%
СПАО «РЕСО-Гарантия»	91493795,44	6,2%
СПАО «Ингосстрах»	86471968,32	5,8%
САО «ВСК»	69804987,78	4,7%
ПАО СК «Росгосстрах»	60806771,44	4,1%
ООО «АльфаСтрахование-Жизнь»	56135504,08	3,8%
ООО «СК «Ренессанс Жизнь»	33998495,05	2,3%
АО ВТБ Страхование жизни	33024265,11	2,2%
АО «Группа Ренессанс Страхование»	30246195	2,0%
ООО «СК «Согласие»	29466810,2	2,0%
ООО «Капитал Лайф Страхование Жизни»	28176924,02	1,9%

ООО «ВСК-Линия жизни»	23827171,91	1,6%
ООО «СК СОГАЗ-ЖИЗНЬ»	20592466,6	1,4%
ООО СК «Сбербанк страхование»	15654661,83	1,1%
Итого:	1148330450	78%

Примечание - Источник: ЦБ РФ

Стоит отметить, что страховой рынок также подвергся консолидации, поскольку в 2012 г. количество страховых компаний насчитывалось 463. Максимальное количество отозванных лицензий пришлось на 2018 и 2016 гг. (19% и 23% соответственно). В основном ЦБ отзывал лицензии у тех компаний, которые не вели бизнес и из деятельности оказалась не жизнеспособной.

Также стоит отметить усиление зависимости страховых компаний от банковского канала. Банки остаются лидирующим каналом продаж (почти 50% премий по договорам, заключенным при участии посредников), что связано с заинтересованностью кредитных организаций в комиссионном вознаграждении (23,0% от взносов, 30,0 млрд руб. в 2018 г.). Наибольший объем собранных банками премий приходится на страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней [34].

Совокупный объем финансовых активов страховых компаний в первом полугодии 2019 г. составил 3,1 трлн руб., увеличившись за год на 14,7%. Всего на российском рынке действует 268 страховщиков. Однако рынок является высоко концентрированным, так на 10 крупнейших страховщиков приходится 64,7% активов, 70,4% капитала, 69,7% премий, 67,8% выплат. На 20 крупнейших страховщиков приходится 79,1% активов, 78,3% капитала, 82,7% премий, 85% выплат.

На 50 крупнейших страховщиков приходится 92,1% активов, 89,8,3% капитала, 94,8% премий, 96,4% выплат. Индекс Херфиндаля – Хиршмана, который характеризует степень концентрации рынка за год изменился на 64,5%, с 578,7 по итогам первого полугодия 2018 г. до 643,3 в первом полугодии 2019 г.

Таблица 7 - Концентрация страхового рынка России

Наименование ключевых показателей деятельности страховщиков	июн.18	сен.18	дек.18	мар.19	июн.19	Изменение за год
Концентрация по топ-5 по активам	41,70%	42,30%	42,10%	44,50%	45,10%	3,50%
топ-10 по активам	62,30%	63	62,50%	64,40%	64,70%	2,40%
топ-20 по активам	75,50%	76,80%	76,70%	78,70%	79,10%	3,60%
топ-50 по активам	89,90%	90,50%	90,80%	91,40%	92,10%	2,30%
топ-100 по активам	96,90%	97%	97,20%	97,50%	97,70%	0,90%
топ-5 по капиталу	48,80%	49,80%	51,80%	51,60%	51,80%	3%
топ-10 по капиталу	66,50%	67,30%	69,70%	69,70%	70,40%	3,90%
топ-20 по капиталу	75,70%	76,60%	77,50%	77,60%	78,30%	2,60%
топ-50 по капиталу	86,80%	87,80%	88,50%	89%	89,80%	2,90%
топ-100 по капиталу	94,50%	95,50%	95,90%	96,10%	96,70%	2,20%
топ-5 по премиям	44,60%	44%	44,60%	52,70%	48,20%	3,60%
топ-10 по премиям	65%	64,50%	65,40%	71,80%	69,70%	4,60%
топ-20 по премиям	80%	79,80%	80,60%	83,80%	82,70%	2,80%
топ-50 по премиям	93,40%	93,40%	93,70%	95%	94,80%	1,40%
топ-100 по премиям	98,90%	98,90%	99%	99,40%	99,30%	0,40%
топ-5 по выплатам	52,90%	52,40%	52,80%	44,80%	46,30%	-6,60%
топ-10 по выплатам	71,50%	69,90%	70%	66,60%	67,80%	-3,70%
топ-20 по выплатам	85%	83,90%	84,60%	84,60%	85%	0%
топ-50 по выплатам	94,80%	94,70%	95,20%	96,10%	96,40%	1,60%
топ-100 по выплатам	99,30%	99,30%	99,40%	99,50%	99,60%	0,30%
Коэффициент Херфиндаля – Хиршмана (степень концентрации рынка)	578,7	548,1	550,6	804,7	643,3	64,6%

Примечание – Источник: ЦБ РФ

ЦБ намерен ввести некоторые изменения в пруденциальные нормы страховщиков в части оценки устойчивости страховых компаний. При оценке достаточности капитала будут учитываться только «хорошие» активы, а их рыночная стоимость будет отражать влияние макроэкономических рисков. Также при оценке будут учитываться как страховые, так и нестраховые обязательства. Нынешняя система оценки не учитывает макроэкономические и кредитные риски, что приводит к несправедливой оценке рыночной стоимости активов. Поэтому возможны ситуации, при которой у страховщика достаточно средств на покрытие страховых обязательства, но недостаточно для покрытия обязательств перед кредиторами, что косвенно ставит под угрозу исполнение обязательств перед клиентами, поскольку финансовый баланс един. ЦБ планирует осуществлять оценку рыночной стоимости активов страховых компаний на ежемесячной основе, а не раз в квартал, как это делается сейчас.

ЦБ также считает неправомерным считать дебиторскую задолженность сроком более пяти дней хорошим активом, напомним, что на долю дебиторской задолженности приходится порядка 12%. Соответственно, эту долю страховые компании будут

вынуждены компенсировать другими хорошими активами, что будет не по силам небольшим страховым компаниям.

Вводя такую систему оценки, ЦБ делает шаг в направлении внедрения риск-ориентированного подхода к страховому регулированию и надзору.

Также ЦБ ставит цель достижения надежности страховых компаний на уровне 90%, а к 2029 г. – 99,5%, что означает количество страховщиков, переживших рыночные шоки в случае кризиса. Таким образом, будущие нововведения могут полностью перекроить страховой рынок. Можно ожидать ухода небольших компаний, а также слияний и поглощений, как это происходило на рынке НПФ, где ряд компаний не смогли выполнить новые пруденциальные требования и уйти с рынка. Если доля государства на рынке страховых услуг на данный момент составляет порядка 25%, то при введении новых пруденциальных правил этот показатель может значительно вырасти.

4 Влияние государства на рынок пенсионных накоплений

Рынок НПФ испытывает усиленное давление со стороны государства. Процесс консолидации отрасли сопровождается концентрацией активов у НПФ, связанных с государственными структурами. По итогам первого квартала 2019 г. на долю таких фондов приходилось 80,4% активов всей отрасли. Введение Банком России новых пруденциальных норм привело к увеличению доли государственных облигаций в инвестиционном портфеле НПФ до 37,7%.

Затяжной период пребывания российской экономики под санкциями обостряет актуальность поиска внутреннего источника долгосрочных инвестиций в реальный сектор. Среди институциональных инвесторов наибольшим объемом финансовых ресурсов обладают негосударственные пенсионные фонды (НПФ), совокупные активы которых составили по итогам 2018 г. 3,9% ВВП (4,056 трлн. руб.). Для сравнения: общая стоимость чистых активов управляющих компаний составила 3,5% ВВП (3,655 трлн. руб.), объем активов страховых компаний - 2,82% ВВП (2,9 трлн. руб.).

Изначально рынок НПФ создавался как независимый от государства институт по привлечению, сохранению и повышению доходности пенсионных накоплений граждан, а также аккумулярованию средств для долгосрочного инвестирования в реальный сектор. Но в действительности влияние государства на пенсионную сферу в последние годы достигло апогея. Помимо «заморозки» накопительной части пенсии на неопределенный период рынок оказался сконцентрирован в руках государственных структур, ряд фондов демонстрирует отрицательную доходность, а ужесточение пруденциальных мер ограничивает инвестиционное поведение НПФ.

Резкое сокращение фондов на пенсионном рынке стало наблюдаться с 2016 г., когда был запущен процесс акционирования НПФ. Дело в том, что смена организационной формы требовала от участников рынка обязательного пенсионного страхования наличия большого объема собственных средств и уставного капитала – не менее 150 млн. руб., а с 2020 г. – не менее 200 млн. руб. Такие требования оказались не по силам небольшим НПФ, которые были вынуждены приостановить свою деятельность либо объединиться с более крупными игроками рынка. Так, с 2012 г. число НПФ сократилось в 2,4 раза – со 134 до 51 в начале 2019 г.

Российский рынок пенсионных накоплений также является высококонцентрированным. По данным ЦБ за 9 месяцев 2018 г., в России действует всего лишь 58 НПФ, для сравнения в 2011 г. их число составляло 146 фондов, а в 2005 г. - 256 фондов.

Процесс консолидации НПФ сопровождался тенденцией к концентрации отрасли, которая в 2019 г. достигла исторического максимума. Так, по итогам первого квартала 2019 г. 89,1% активов НПФ приходилось лишь на 10 фондов из 51 существующих. Как можно видеть на рис. 2, концентрация резко усилилась здесь в 2017 г. - именно тогда была начата санация банка «ФК Открытие», затронувшая все рынки институциональных инвесторов, в том числе и НПФ. В область санации попали три частных фонда, входивших в группу банка «ФК Открытие»: «НПФ ЛУКОЙЛ-Гарант», «НПФ Электроэнергетики», НПФ РГС. (До санации банка «ФК Открытие» на долю трех НПФ приходилась четверть всего рынка пенсионных накоплений. По итогам первого квартала 2019 г. объединенный фонд под названием «НПФ Открытие» занял третье место по доле активов в отрасли.

Активы НПФ также довольно концентрированы - 88% всех пенсионных накоплений приходится на 11 крупнейших пенсионных фондов (НПФ), по данным ЦБ за 9 месяцев 2018 г. В условиях отсутствия новых поступлений в систему обязательного пенсионного страхования концентрация российского пенсионного рынка продолжится (Таблица 8).

Таблица 8 – Доли рынка НПФ России, 2018 г.

Название НПФ	Активы, тыс. руб.	Доля рынка по активам
АО «Негосударственный Пенсионный Фонд Сбербанка»	618102521,3	15%
НПФ «Открытие»	569973722,8	14%
АО «Негосударственный пенсионный фонд ГАЗФОНД пенсионные накопления»	535390632,7	13%
Негосударственный пенсионный фонд «ГАЗФОНД»	458691039,9	11%
НКО «Негосударственный пенсионный фонд «БЛАГОСОСТОЯНИЕ»	402547441	10%
АО «Негосударственный пенсионный фонд «БУДУЩЕЕ»	286750381,3	7%
АО «Негосударственный пенсионный фонд «САФМАР»	198918019,4	5%
АО НПФ ВТБ Пенсионный фонд	197313443,2	5%
АО «Негосударственный пенсионный фонд Согласие-ОПС»	113839949,7	3%
АО «Негосударственный Пенсионный Фонд «Транснефть»	100356155,9	2%
АО «Негосударственный пенсионный фонд «Доверие»	94973513,67	2%
Итого:	3576856821	88%

Примечание - Источник: ЦБ РФ

Самым крупным по объему активов стал АО «НПФ Сбербанка», на который приходится 15,2% рынка, затем следуют АО «НПФ Газфонд» пенсионные накопления» (13,51%), АО «НПФ "Открытие"» (13,31%), АО «НПФ Газфонд» (11,6%), НКО «НПФ Благосостояние» (9,9%), АО «НПФ Сафмар» (9,9%), АО «НПФ Будущее» (6,3%), АО

«НПФ ВТБ Пенсионный фонд» (5,7%), АО «НПФ Нефтегарант» (4,9%), АО «НПФ Транснефть» (2,4%).

Помимо высокой концентрации рынок пенсионных накоплений «склонен» к огосударствлению: по нашим оценкам, доля активов НПФ, связанных так или иначе с госкомпаниями, госбанками или ЦБ РФ, в первом квартале 2019 г. составила 80,4% (3,4 трлн. руб.). Такой уровень огосударствления обусловлен не только санацией банка «ФК Открытие», но также и маркетинговой моделью НПФ, аффилированных с госбанками, которые привлекают клиентов через разветвленную розничную сеть.

Ужесточение Банком России пруденциальных правил дополнительно усиливает консолидацию и концентрацию отрасли путем ухода небольших игроков или поглощения проблемных НПФ фондами, близкими к государству. Так, в 2017 г. была принята новая система вознаграждения НПФ, которая предполагает материальную ответственность фондов за добросовестное исполнение обязанностей по инвестированию средств застрахованных лиц.

Помимо всего прочего регулятор ограничил объемы средств, которые НПФ может использовать в целях обеспечения своей деятельности, - 0,75% от суммы чистых активов. Комиссия за успешное управление денежными средствами снизилась с 25% (10% – управляющие компании и 15% – НПФ) до 15% от совокупного инвестдохода. В результате деятельность НПФ стала менее финансово привлекательной.

Кроме того, дополнительные требования к предоставлению отчетности и риск-менеджменту НПФ, которые предъявляются ЦБ РФ, приводят к росту их операционных затрат на IT-инфраструктуру и оплату труда высококвалифицированных сотрудников. Такие требования дополнительно усложнили жизнь небольшим НПФ.

Также регулятор ограничил инвестиционное поведение НПФ в целях снижения рисков и повышения прозрачности их деятельности, определив критерии активов, в которые могут вкладываться фонды. Новые пруденциальные нормы привели к изменению структуры инвестиционного портфеля в сторону усиления в нем позиций безрисковых активов. По новым правилам НПФ могут инвестировать в компании, включенные в котируемый список высшего уровня. К таким ценным бумагам относятся все ОФЗ, акции и облигации крупных компаний. Ответом на ужесточение требований к НПФ стало увеличение доли государственных облигаций в их инвестиционных портфелях с 13% в 2016 г. до 37,7% в первом квартале 2019 г. (Рисунок 6).



Примечание - Источник: ЦБ РФ

Рисунок 6 – Структура инвестиций пенсионных накоплений

С одной стороны, рынок НПФ монополизирован государством через сеть госбанки, с другой стороны, новые пруденциальные правила и стандарты приводят к тому, что огромные объемы пенсионных средств сосредоточены в руках государства и правила инвестирования для НПФ максимально жесткие, что привело к росту инвестиций в гособлигации. Таким образом, во всем мире НПФ служат мощным источником длинных инвестиций в реальный сектор. В России НПФ ограничены в инвестировании в реальный сектор, обеспечивающих высокую доходность пенсионных накоплений граждан. Поскольку проектов, в которые фонды могут вложиться с учетом существующих жестких регуляторных ограничений, крайне мало. Более того, согласно требованиям ЦБ, фонды имеют право держать в портфелях ценные бумаги, имеющие рейтинги от «Эксперт РА» или АКРА.

Таким образом, очевидно, что рынок пенсионных накоплений испытывает сегодня давление со стороны государства по разным направлениям. На НПФ, связанные с государством, приходится 80,4% рынка, что негативно сказывается на конкуренции на всем финансовом рынке. Появление здесь новых игроков практически невозможно в силу завышенных требований к их уставному капиталу и жестких пруденциальных правил. Действия Банка России по усилению прозрачности и снижению рисков приводят к тому, что фонды могут инвестировать только в крупные компании и гособлигации. В результате

финансовые ресурсы, которые могли бы быть направлены в реальный сектор экономики, фонды предпочитают вкладывать в государственные ценные бумаги.

5 Перспективы снижения доли государства в финансовом секторе РФ

Разгосударствление финансового сектора в ближайшей перспективе маловероятно по нескольким причинам.

Во-первых, усиление присутствия государства в финансовом секторе, которое наблюдалось в последние годы, связано прежде всего с зачисткой банковского сектора и санацией крупных финансовых холдингов, что привело к росту концентрации как банковского, так и небанковского секторов, а также росту доли государства в капиталах банков. Сохранение неблагоприятной макроэкономической ситуации будет затруднять появление новых игроков.

Во-вторых, ужесточение пруденциальных правил, которое ЦБ проводит в последние годы, будет также способствовать уходу некрупных игроков как с рынка банковских услуг, так и страхового и инвестиционного рынков.

В-третьих, в силу неразвитости внутреннего инвестиционного спроса на национальном рынке фактически отсутствуют инвесторы, способные сыграть роль потенциальных альтернативных собственников. Потенциальными инвестором может выступить только лишь иностранный капитал.

В целом стоит отметить, что высокая доля государства в капитале финансовых организаций – это следствие неразвитой институциональной среды. Поэтому разгосударствление не должно быть самоцелью, поскольку смена собственности ни к чему не приведет. Высокая конкуренция на финансовом рынке, низкая доля государства, развитость небанковского сектора – это следствие долгосрочного экономического роста и качественной институциональной среды.

Как правило, всем развивающимся странам характерна слабая институциональная среда, низкое качество государственного управления, что сказывается на менеджменте государственных банков. Принятие политических решений в области совершенствования институциональной среды, а также снижение прямого политического вмешательства со стороны государства в функционирование банковского сектора предполагает плавное сокращение государственного присутствия на рынке финансовых услуг.

Между тем, мерами регулирования государство может способствовать развитию конкурентных отношений на финансовом рынке, также государство способно пресечь процессы или действия, ограничивающих конкуренцию. Однако политика регулирования, которая сейчас реализуется ЦБ, напротив, приводит к усилению присутствия государства на финансовом рынке и невозможности появления новых игроков.

Еще одной спецификой российской финансовой системы является низкое развитие небанковского сектора по сравнению с европейскими странами. Если в развитых странах

источником долгосрочного финансирования являются фондовые рынки, рынок пенсионных накоплений, страховой рынок, то в российских реалиях эти рынки не могут рассматриваться как источник «длинных денег» в экономику. В российской финансовой системе перераспределение ресурсов происходит больше через банковские институты, а небанковский финансовый сектор развит гораздо слабее, чем во многих развитых странах.

Фактически к вопросу о разгосударствлении финансового сектора можно вернуться при следующих условиях:

- наличие качественной институциональной среды, предполагающая защиту прав собственности, невмешательство государственных структур в бизнес-процессы частных компаний, гармонизация условий для госбанков и частных банков и т.д.;
- открытие национального финансового рынка для иностранного капитала;
- наличие развитого инвестиционного рынка;
- благоприятные внешнеэкономические условия;
- предсказуемая макроэкономическая политика;
- согласование пруденциальных требований, предъявляемых к финансовым организациям, с макроэкономической ситуацией.

Действующая в России система регулирования больше ориентирована на контроль за соблюдением финансовыми компаниями норм законодательства, а не на создание условий для добросовестной конкуренции между банками и создания стимулов к саморазвитию банков.

Целью гармонизации является подведение регулирования к единому знаменателю независимо от типа и уровня финансового учреждения и независимо от продуктов. То есть продукты, которые обладают аналогичными функциональными возможностями должны регламентироваться едиными нормативными подходами.

Гармонизация касается также и налогового режима, который должен быть единым, как для государственных учреждений, так и для частных учреждений в том числе и иностранных. Единые требования по достаточности капитала позволят повысить конкуренцию на финансовых рынках и уменьшить различия в регуляторной нагрузке.

Завышенные пруденциальные требования приводят к тому, что инвесторы отдают предпочтение краткосрочным проектам и склонность к риску снижается, например, это касается инфраструктурных и венчурных проектов. Поэтому важно установить баланс между задачами, которые призвано решить регулирование, и задачами долгосрочного развития. К примеру, в стратегии развития Европы до 2020 г. содержится рекомендация мониторинга пруденциальных реформ в целях минимизации негативных последствий для долгосрочных инвестиций.

Если мы обратимся к российскому опыту, то влияние государства оказывает губительное воздействие на развитие финансового сектора, что проявляется не только в ограничении конкуренции, но и ужесточении пруденциальных мер.

В целях борьбы с закредитованностью населения с апреля 2019 г. Банк России повысил коэффициент риска по потребкредитованию для банков, который также учитывает долговую нагрузку заемщиков. В результате это приведет к росту ставок по кредитам и снижению доступности финансовых ресурсов для населения, падение потребительского спроса.

Банки будут вынуждены сократить выдачу необеспеченных кредитов, поскольку повышенные коэффициенты требуют аккумулировать резервы для покрытия рисков, связанных с выдачей таких кредитов. Поэтому банки не смогут выдавать кредиты в прежнем объеме.

Здесь стоит отметить, что банки в развитых странах, напротив, делают ставку на необеспеченные кредиты и при этом проводят тщательную проверку заемщиков. Поэтому необходимо усовершенствовать систему проверки заемщиков, что сопряжено с дополнительными расходами, как со стороны регулятора, так и со стороны банков, а не ужесточать пруденциальные правила, ограничивая тем самым потребительский спрос.

Также вызывает сомнения стремление ЦБ внедрить некоторые элементы риск-ориентированного контроля, который применяется в развитых странах. Здесь также стоит отметить, что для внедрения риск-ориентированного надзора необходим ряд условий, которых нет в России, а именно: открытость рынка для иностранного капитала, трастовое право, менее интенсивный надзор, четкая регламентация вмешательства в бизнес-процесс.

В России, к примеру, если мы возьмем пенсионный рынок, то входя для иностранного капитала ограничен, рынок принадлежит фондам-резидентам, которые создаются российскими крупными компаниями, банками. Также существует более жесткий надзор за фондами и используются нерыночные механизмы контроля за пенсионными фондами.

Что касается рынка страхования, то ЦБ пытается здесь внедрить риск-ориентированный надзор, разрабатывая некоторые изменения в пруденциальные нормы страховщиков в части оценки устойчивости страховых компаний. При оценке достаточности капитала будут учитываться только «хорошие» активы, а их рыночная стоимость будет отражать влияние макроэкономических рисков. По мнению участников рынка, в дальнейшем стоит ожидать усиления пруденциальных мер в сторону ужесточения требований, действующих на входе в рынок. Страховщики же считают, что для развития рынка необходимо снизить регуляторную нагрузку.

Также ЦБ влияет на инвестиционную деятельность финансовых компаний. Так, он намерен ввести ограничения на концентрацию на виды активов в их структуре. Так, доля одного актива в структуре активов не должна превышать 10%. Исключение будут составлять ОФЗ, на которые сейчас приходится порядка 23% активов.

Подобные меры уже были введены ЦБ на пенсионном рынке. По новым правилам НПФ могут инвестировать в компании, включенные в котировальный список высшего уровня. К таким ценным бумагам относятся все ОФЗ, акции и облигации крупных компаний. Ответом на ужесточение требований к НПФ стало увеличение доли государственных облигаций в их инвестиционных портфелях с 13% в 2016 г. до 37,7%% в первом квартале 2019 г.

Также регулятор ограничил инвестиционное поведение НПФ в целях снижения рисков и повышения прозрачности их деятельности, определив критерии активов, в которые могут вкладываться фонды. Новые пруденциальные нормы привели к изменению структуры инвестиционного портфеля в сторону усиления в нем позиций безрисковых активов. По новым правилам НПФ могут инвестировать в компании, включенные в котировальный список высшего уровня. К таким ценным бумагам относятся все ОФЗ, акции и облигации крупных компаний. Ответом на ужесточение требований к НПФ стало увеличение доли государственных облигаций в их инвестиционных портфелях с 13% в 2016 г. до 37,7%% в первом квартале 2019 г.

Таким образом, ужесточая пруденциальные требования, ЦБ исключает приход новых игроков, «вымывает» с рынка небольшие финансовые организации, усиливает концентрацию на финансовых рынках, парализует инвестиционное поведение институциональных инвесторов.

Как говорилось выше, в развитых странах страховые компании, пенсионные фонды, инвестиционные фонды будучи институциональными инвесторами, являются источниками длинных денег для реального сектора экономики. В России финансовые компании таковыми не являются, поскольку большая часть активов приходится на ОФЗ, депозиты и государственные ценные бумаги. То есть, компании предпочитают держать средства на счетах и покупать госдолг и госбумаги. Введение новых правил, ограничивающих инструменты инвестирования, за исключением ОФЗ приведет к еще большему накоплению активов в госдолге, что и происходило на пенсионном рынке, когда были повышены требования к акциям компаний, в которые можно инвестировать пенсионные средства.

В развитых странах ограничения на инвестирование средств институциональных инвесторов практически отсутствуют, барьеры касаются конкретных проектов, например, инвестиций в связанные компании.

С одной стороны, действия ЦБ по ужесточению пруденциальных мер понятны – необходимо предотвратить повторение историй с «Межпромбанком», дагестанским банком «Экспресс», «Трансэнергобанком», «Бибанком», ФК «Открытие», банком «Пушкино», и т.д. Именно отсутствие четких пруденциальных требований, лакуны в системе банковского надзора, слабая институциональная среда, привели к фактическому выводу средств из этих финансовых компаний. Но, с другой стороны, усиление пруденциальных норм приводит к полному огосударствлению всего финансового рынка и отсутствию развития небанковского финансового сектора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ мирового опыта не дает однозначного ответа на вопрос о характере влияния государства на финансовый сектор. Государственные банки подвержены политическому влиянию со стороны правительства, могут содействовать развитию коррупционных механизмов, ухудшают деловую среду, ограничивая конкуренцию в финансовом секторе.

Помимо того, что кредитование государственных банков носит политический характер, консолидированный рынок банковских услуг приводит к тому, что ряд секторов не получают финансирование, в котором остро нуждаются. Особенно это касается субъектов малого и среднего предпринимательства ([20],[26]). Таким образом, государственная собственность на банки снижает эффективность банковского сектора в целом, что имеет негативные последствия для экономического роста.

Вовлеченность госбанков в политический процесс приводит к тому, что они вынуждены обсуждать популистские цели правительств, предоставляя кредиты под сомнительные капиталоемкие проекты, а не руководствоваться экономической целесообразностью [53]. Распределение кредитных ресурсов, исходя из политических интересов, или продиктованное политическими циклами, может, напротив, будет замедлять экономический рост, поскольку будет приводит к дисбалансам в распределении кредитных ресурсов.

Вместе с тем стоит отметить, что большая доля госсобственности в финансовом секторе больше характерна для развивающихся стран. Можно предположить, что как раз слабо развитая институциональная среда является фактором сильного присутствия государства в финансовом секторе: чем менее развитая страна, тем выше доля госбанков в активах по банковскому сектору в целом (см. Рисунок 3). Даже изменение формы собственности само по себе не решит проблемы, связанные с низкой эффективностью деятельности государственных банков. Институциональные факторы должны способствовать укреплению банковской деятельности. Эти факторы включают устойчивую макроэкономическую политику, правовую инфраструктуру, особенно в отношении договорного права, меры по залоговому обеспечению, а также соответствующие стандарты бухгалтерского учета. Последовательное принятие политических решений в области совершенствования институциональной среды, а также снижение прямого политического вмешательства со стороны правительство в функционирование банковского сектора предполагает плавное сокращение государственного присутствия на рынке банковских услуг.

Также от качества институциональной среды зависит эффективность самих госбанков и их роль во время финансовых кризисов. Государственные банки могут

способствовать стабилизации кредитования экономики во время кризисов, поскольку стабилизация кредитных рынков может быть частью мандата государственных банков. В этом контексте государственные банки могут восполнить дефицит кредитных ресурсов, вызванный недостаточным предоставлением средств частными банками во время кризисов. Таким образом, госбанки могут играть контрциклическую роль во время кризисов. Государственные банки значительно расширяют свои кредитные линии во время банковских кризисов, что указывает на стабилизирующее влияние государственных банков в период финансовой нестабильности. Поведение частных банков во время кризиса имеет проциклический характер.

Однако контрциклический характер кредитной политики госбанков во время кризисов опять же зависит от степени развития институциональной среды. То есть, в менее развитых странах с низким качеством институтов, скорее всего, госбанки будут играть проциклическую роль во время кризисов.

Также во время кризисов многие страны реализуют программы по восстановлению экономики через госбанки. Например, для реструктуризации существующих кредитов или предоставления новых кредитов для малых и средних предприятий или компаниям-экспортерам (например, в Канаде, Чили, Корее и Тунисе), а также создавались кредитные линии для частных банков (например, в Индии и Тунисе). В Бразилии государственный банк развития сыграл важную роль в расширении кредитования крупных компаний.

Госбанки могут демонстрировать более низкую прибыльность, потому что они преследуют более широкие социальные цели, инвестируя в убыточные с финансовой точки зрения проекты с положительными внешними эффектами.

Что касается России, то влияние государства чрезмерно велико на банковский сектор. Фактически примерно 75% активов российского банковского сектора связано с государством (по данным Всемирного Банка за 2010 г. самый высокий показатель был у Индии – 74%).

Однако, если посмотреть на эффективность, то госбанки демонстрируют неплохие показатели. Так, госбанки демонстрируют наибольшую рентабельность активов и капитала. По показателю чистых комиссионных доходов госбанки несильно отстают от коммерческих – 24% против 28%.

Также исследователи указывают на то, что госбанки не уделяют должного внимания пруденциальным правилам при выдаче кредитов заемщикам, тем самым, аккумулируя большие объемы «плохих» долгов. Но, если посмотреть на госбанки РФ, то по показателю доля «плохих» долгов (доля ссуд с просроченными платежами свыше 90

дней) банки с госучастием в капитале и их дочерние банки имеют самый низкий показатель - 12,1%, тогда как по банковскому сектору этот показатель составляет 17,5%.

Если экономическую эффективность российских государственных банков нельзя поставить под сомнение, то в качестве конкурентной среды можно усомниться. Оставшиеся на рынке банковских услуг коммерческие организации вынуждены фактически выживать. Если посмотреть на источники капитала банков, то можно увидеть, что на долю госбанков приходится больше субординированных кредитов в целом по рынку. В 2017 г. - 63%, против 23% субординированных кредитов, предоставляемых частным банкам с капиталом более 1 млрд руб.

Также большая доля госсобственности банковских услуг оказывает влияние структуру собственности небанковских финансовых организаций: НПФ, ПИФы, страховые компании.

Сложная ситуация с конкуренцией и четкой тенденцией к огосударствлению наблюдается на рынке пенсионных накоплений. Доля НПФ, связанных с госкомпаниями, госбанками или ЦБ, по расчетам «Эксперт РА», превысила 70% рынка.

С одной стороны, рынок НПФ монополизирован государством через сеть госбанки, с другой стороны, новые пруденциальные правила и стандарты приводят к тому, что огромные объемы пенсионных средств сосредоточены в руках государства и правила инвестирования для НПФ максимально жесткие, что привело к росту инвестиций в гособлигации. Таким образом, во всем мире НПФ служат мощным источником длинных инвестиций в реальный сектор. В России НПФ ограничены в инвестировании в реальный сектор, обеспечивая высокую доходность пенсионных накоплений граждан. Поскольку проектов, в которые фонды могут вложиться с учетом существующих жестких регуляторных ограничений, крайне мало.

Рынок паевых инвестиционных фондов также является высококонцентрированным, поскольку порядка 70% чистых активов (СЧА) приходится на 5 управляющих компаний, на долю управляющих компаний, связанных с государством, приходится порядка 55% рынка.

Страховой рынок менее подвержен огосударствлению, по некоторым оценкам, доля страховых компаний, в управлении которых принимает участие государство составляет порядка 25%.

Помимо того, что на небанковском финансовом секторе присутствие государства также рискованно сильное, этот сектор крайне плохо развит по сравнению европейскими странами. Если в развитых странах источником долгосрочного финансирования являются фондовые рынки, рынок пенсионных накоплений, страховой рынок, то в российских

реалиях эти рынки не могут рассматриваться как источник «длинных денег» в экономику. В российской финансовой системе перераспределение ресурсов происходит больше через банковские институты, а небанковский финансовый сектор развит гораздо слабее, чем во многих развитых странах.

То есть слабая развитость небанковского сектора также, как и сильное присутствие государства в банковском секторе – являются следствиями институциональной ограниченности, поэтому смена собственности и создание условий для развития небанковского сектора не приведут к кардинальным трансформациям. Необходим комплекс мер по улучшению институциональной среды. Мерами регулирования государство может способствовать развитию конкурентных отношений на финансовом рынке, также государство способно пресечь процессы или действия, ограничивающих конкуренцию.

Между тем, действующая в России система регулирования в финансовом секторе больше ориентирована на контроль за соблюдением финансовыми компаниями норм законодательства, а не на создание условий для добросовестной конкуренции между финансовыми компаниями и создания стимулов к саморазвитию.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Эффективное управление государственной собственностью 2018-2024 гг., и до 2035 г. / Доклад ЦСР/ Коллектив авторов/ 2018.
2. Шароян С. В 2014 Сбербанк и ВТБ получили половину кредитов ЦБ. РБК, 30 марта 2015 г. Опубликовано: <http://top.rbc.ru/finances/30/03/2015/5516aaed9a794763fa1878fb>.
3. Данилов Ю.А., Абрамов Е.А., Буклемишев О.В. Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора // Доклад ЦСР и РАНХиГС/2018.
4. Brownbridge, Martin, and Charles Harvey, 1998, Banking in Africa: The Impact of Financial Sector Reform Since Independence.
5. La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2002, «Government мOwnership of Banks» The Journal of Finance, Vol. 57, No. 1, pp. 265–301.
6. Dinç Serdar, 2002, «Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Countries» mimeo, University of Michigan Business School.
7. Brownbridge Martin, and Charles Harvey, 1998, Banking in Africa: The Impact of Financial Sector Reform Since Independence.
8. Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, 2002, «Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography in Economic Development» NBER Working Paper No. 9305 Cambridge, Massachusetts.
9. Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11848> License: CC BY 3.0 IGO.
10. Das, Udaibir S., Marc Quintyn, and Kena Chenard, 2004, «Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis» IMF Working Paper 04/89.
11. BarthJ.R., G. Caprio Jr., and R. Levine, 2001, Banking systems around the globe: Do regulations and ownership affect performance and stability? in F.S. Mishkin (Ed.), Prudential supervision: What works and what doesn't, University of Chicago Press, Chicago, IL, 31–96.
12. BarthJ.R., G. Caprio Jr., and R. Levine, 2004, Bank supervision and regulation: What works best? Journal of Financial Intermediation13, 205-48.
13. La Porta, R., F. Lopez de Silanes, and A. Shleifer, 2002, Governmentownership of banks, Journal of Finance 57, 265-301.
14. Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and M.S. Martinez Peria, 2007, Reaching out: Access to and use of banking services across countries, Journal of Financial Economics85, 234-266.
15. Caprio, G., and M.S. Martinez Peria, 2002, Avoiding disaster: Policies to reduce theriskof banking crisis, in Monetary policy and exchangerate regimes: Options for the Middle East, ed. ElianaCardoso and Ahmed Galal, 193–230, Egyptian Center for Economic Studies, Cairo.
16. Dinc, I. S., 2005, Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets, Journal of Financial Economics77, 453-479.
17. Mian, A., 2003, Foreign, private domestic, and government banks: New evidence from emerging markets, mimeo, University of Chicago.
18. Micco, A., U. Panizza and M. Yanez, 2007, Bank ownership and performance. Does politics matter? Journal of Banking and Finance31, 219-241.
19. Cornett M., L. Guo, S. Khaksari, and H. Tehranian, 2010, The impact of state ownership on performance differences in privately-owned versus state-owned banks: An international comparison, Journal of Financial Intermediation19, 74-94.
20. Berger, A., G. Clarke, R. Cull, L. Klapper, and G. Udell, 2005, Corporate governance and bank performance: A joint analysis of the static, selection, and dynamic effects of domestic, foreign, and state ownership, Journal of Banking and Finance29, 2179-2221.
21. Lin, X. and Y. Zhang, 2009, Bank ownership reform and bank performance in China, Journal of Banking and Finance 33, 20-29.

22. Cole, S., 2009, Financial Development, Bank Ownership, and Growth: Or, Does Quantity Imply Quality? *Review of Economics and Statistics* 91, 33-51.
23. Khwaja A and A. Mian, 2005, Unchecked intermediaries: Price manipulation in an emerging stock market, *Journal of Financial Economics* 78, 203-241.
24. Carvalho, D. R., 2010, The real effects of government-owned banks: Evidence from an emerging market, mimeo, USC Marshall Business School.
25. Sapientza, P., 2004, The effects of government ownership on bank lending, *Journal of Financial Economics* 72, 357-384.
26. Ongena, S and İ. Şendeniz-Yüncü, 2011, Which firms engage small, foreign, or state banks? And who goes Islamic? Evidence from Turkey, *Journal of Banking and Finance* 35, 3213-3224.
27. Dziobek, Claudia, and Ceyla Pazarbasioglu, 1997a, «Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries» IMF Working Paper 97/161.
28. Mc Comb, Robert P., William C. Gruben, and John H. Welch, 1994, «Privatization and Performance in the Mexican Financial Services Industry» *Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 34, Special Issue, pp. 217-235.
29. Michael Andrews. State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof. IMF Working Paper. WP/05/10. January 2005.
30. Boyd, John H. and Smith, Bruce D. (1998). The evolution of debt and equity markets in economic development, *Economic Theory* 12, 519-60.
31. Rajan, Raghuram G. and Zingales, Luigi (1998). Which capitalism? Lessons from the East Asian crisis, *Journal of Applied Corporate Finance* 11, 40-48.
32. Bank Ownership: Trends and Implications. IMF Working Paper WP/17/60. 2017.
33. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора 2017// Центральный Банк РФ, 2018.
34. Обзор ключевых показателей страховщиков // Банк России, II квартал 2018 г.
35. Усов, И. С чувством перевыполненного долга // *Коммерсантъ* 07.03.2019 / <https://www.kommersant.ru/doc/3906514>.
36. Financial corporations debt to equity ratio. Total, Ratio, 2015 <https://data.oecd.org/corporate/financial-corporations-debt-to-equity-ratio.htm#indicator-chart>.
37. Classens, Stijn, Asli Demirgüç-Kunt, and Harry Huizinga, 2001, «How does foreign entry affect domestic banking markets?» *Journal of Banking and Finance*, Vol. 25, pp. 891-911.
38. Andrews, Michael, 2002, «Addressing the Prudential and Antitrust Aspects of Financial Sector Mergers and Acquisitions» in *Building Strong Banks*, ed. by Charles Enoch, David Marston, and Michael Taylor (Washington: International Monetary Fund).
39. Buch, C. (2002) «Governance and restructuring of commercial banks», in Winkler, A. (ed.), *Banking and Monetary Policy in Eastern Europe*, Palgrave Macmillan.
40. Gual, J. (2004) «The integration of EU banking markets», in Gual, J.(ed.) *Building a Dynamic Europe*, Cambridge University Press.
41. Krawczyk, M. (2003) «EU no kakudai to chu-tou-ou ikou-k.eizai ni okeru ginkou-bumon no saihensei: Poland keizai wo chuhshin to site» (EU enlargement and banking sector restructuring in transition economies in Central Eastern Europe), in Iwata, K. (ed.) *Euro to EU no Kin'yuh System*
42. Anderson, R. and Kegels, C. (1998) *Transition Banking*, Clarendon Press Oxford.
43. Госбанк и банковская система в условиях перехода к рынку (материалы заседания редколлегии журнала «Деньги и кредит»), *Деньги и Кредит*, 12, 1990, с. 3-16: с. 15.