

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-6-19
УДК 336.7(045)
JEL E42, D91

Концептуальные подходы к разработке новой единой стратегии развития финансового рынка России

В.В. Масленников^а, А.В. Ларионов^б, С.В. Масленников^с

Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0001-6199-9979>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-8657-6809>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-2444-9000>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – концептуальные подходы к разработке новой единой стратегии развития финансового рынка в Российской Федерации, ориентированной на совершенствование финансовой инфраструктуры страны. *Цель работы* – определение значимых факторов, влияющих на процесс разработки Стратегии развития финансового рынка в связи с окончанием действия предыдущей Стратегии в 2020 г. Исследование предполагает необходимость сопряжения ключевых направлений развития финансового рынка, утвержденных в Стратегии до 2020 г., с ключевым документом Банка России в сфере финансовых рынков – Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг., а также с ранее разработанными документами стратегического планирования. Отсутствие сопряженности ключевых документов стратегического планирования снижает вероятность успешного достижения поставленных целей. В ходе исследования учитывались актуальные тенденции развития финансового рынка, связанные с риском «огосударствления» финансового рынка, а также с процессом появления финансовых экосистем. *В результате исследования* раскрываются основные тенденции развития финансового рынка России, а также угрозы, способные оказывать негативное воздействие на достижение стратегических целей развития финансового рынка в среднесрочном периоде. Кроме того, в исследовании рассмотрены методологические подходы к внедрению в разрабатываемую Стратегию механизма мониторинга процесса достижения целей национальной безопасности.

Ключевые слова: финансовая инфраструктура; финансовый рынок; Банк России; стратегия развития; денежные потоки; экосистема; экономическая безопасность

Для цитирования: Масленников В.В., Ларионов А.В., Масленников С.В. Концептуальные подходы к разработке новой единой стратегии развития финансового рынка России. *Экономика. Налоги. Право.* 2021;14(3):6-19. DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-6-19

ORIGINAL PAPER

Conceptual Approaches to the Development of a New Unified Strategy for the Development of the Russian Financial Market

V.V. Maslennikov^а, A.V. Larionov^б, S.V. Maslennikov^с

Financial University, Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0001-6199-9979>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-8657-6809>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-2444-9000>

ABSTRACT

The subject of the research is conceptual approaches to the development of a new unified strategy for the development of the financial market in the Russian Federation, focused on improving the country's financial infrastructure. *The purpose of the work* is to identify significant factors that affect the process of developing a Financial market Development Strategy in connection with the end of the previous Strategy in 2020. The study suggests the need to combine the key directions

© Масленников В.В., Ларионов А.В., Масленников С.В., 2021

of financial market development approved in the Strategy until 2020 with the key document of the Bank of Russia in the field of financial markets – the Main Directions of Financial Market Development of the Russian Federation for the period 2019–2021, as well as with previously developed strategic planning documents. The lack of interfacing of key strategic planning documents reduces the likelihood of successful achievement of the set goals. The study took into account the existing trends in the development of the financial market, associated with the risk of “nationalization” of the financial market, as well as the process of the emergence of financial ecosystems. *The study reveals* the main trends in the development of the Russian financial market, as well as threats that can have a negative impact on the achievement of strategic goals for the development of the financial market in the medium term. In addition, the study considers methodological approaches to the implementation of a mechanism for monitoring the process of achieving national security goals in the strategy being developed.

Keywords: financial infrastructure; financial market; Bank of Russia; development strategy; cash flows; ecosystem; economic security

For citation: Maslennikov V.V., Larionov A.V., Maslennikov S.V. Conceptual approaches to the development of a new unified strategy for the development of the Russian financial market. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2021;14(3):6-19. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-6-19

ВВЕДЕНИЕ

Под инфраструктурой финансового рынка в соответствии с подходом Банка России понимаются «специальные организации, которые обслуживают сделки с финансовыми активами, проводят контроль и расчеты по таким сделкам, реализуют учет и переход прав на финансовые активы, а также осуществляют сбор, хранение и предоставление информации, необходимой для эффективного функционирования финансового рынка¹. Инфраструктура финансового рынка является частью экономики России, создающей благоприятные условия для функционирования всей финансовой системы страны, что предопределяет потребность в обеспечении ее устойчивого развития.

Пандемия *COVID-19* продемонстрировала возможность существенного влияния глобальных вызовов на деятельность национальных экономических субъектов. В частности, согласно прогнозам ЮНКТАД падение мирового ВВП в 2020 г. должно было составить около 4,3%, а количество бедных увеличиться на 130 млн чел². В соответствии с прогнозами Минэкономразвития России валовой внутренний продукт и объем инвестиций в России в 2020 г. по сравнению с 2019 г. уменьшатся на 3,1 и 4,1% соответственно³. Реализация глобальных рисков (или их ожидание) имеет наи-

большие последствия для такой «чувствительной» сферы экономики, как финансовый рынок. Из-за усиления неопределенности субъекты финансового рынка нередко совершают спонтанные действия, приводящие к возникновению у них экономических убытков. В результате снижается вероятность достижения целей устойчивого экономического развития [1].

Именно поэтому перед государством возникла необходимость разработки новых механизмов противодействия предполагаемым экономическим угрозам в условиях усиления волатильности мировой экономики. Фактически посредством инструментов государственного регулирования должны быть сформированы границы и установлены каналы возможного влияния волатильности мировых товарных и финансовых рынков на национальную экономику. Ключевым механизмом государственного регулирования выступает стратегическое планирование, цель применения которого заключается в определении перспективных направлений развития, а также наиболее оптимального распределения доступных ресурсов для достижения поставленных целей [2–4].

В 2020 г. завершила свое действие Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 № 2043-р (далее – Стратегия развития финансового рынка до 2020 г.). Поэтому возникла необходимость в разработке новой единой Стратегии развития финансового рынка, учитывающей существующие тенденции в мировой экономике. Информация о начале разработки Стратегии развития финан-

¹ Определение взято с официального сайта Банка России. URL: https://www.cbr.ru/finm_infrastructure.

² Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development. UNCTAD. – 2020. – 113 с. – ISBN: 978-92-1-113000-3.

³ Сайт Минэкономразвития России. URL: <https://www.economy.gov.ru>.

сового рынка опубликована на официальном сайте Минфина России⁴.

Новая Стратегия должна создать условия для формирования системы институциональных механизмов государственного регулирования, направленных на снижение потенциального негативного влияния возможных колебаний мировой экономики. Помимо этого, должны быть определены новые направления развития финансового рынка с учетом создания мегарегулятора Банка России. В настоящее время действует актуальная версия Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг. (далее — Основные направления развития финансового рынка). Более того, они выступают в роли документа стратегического планирования, относящегося к краткосрочному периоду, в то время как Стратегия развития финансового рынка — к долгосрочному периоду. Окончание действия Основных направлений развития финансового рынка в 2021 г. обуславливает необходимость сопряжения двух вышеуказанных стратегических документов, а также иных документов стратегического планирования в финансовой сфере для выработки единой новой Стратегии развития финансового рынка. При этом необходимо отметить, что в предыдущей Стратегии, действовавшей до 2020 г., не затрагивался ряд ключевых вопросов, связанных с развитием «банковского и страхового секторов», которые однозначно должны раскрываться в новой версии Стратегии. Особое внимание необходимо обратить на тенденцию развития финансовых конгломератов и экосистем [5].

Ключевой целью применения стратегий развития является выстраивание целевых ориентиров, направлений развития системы. Соответственно предлагаемые цели должны быть измеримы и достижимы. С учетом того, что с момента принятия в 2008 г. предыдущей версии Стратегии финансового рынка полномочия по регулированию финансового рынка перешли к Банку России, возникла необходимость проведения анализа ключевых направлений развития Стратегии и их соответствия разрабатываемым Банком России Основным направлениям развития финансового рынка. Пересечение направлений этих двух документов позволит сохранить

уже выработанные подходы к решению актуальных задач развития финансового рынка и обеспечить комплексную подготовку к принятию нового стратегического документа.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Финансовый рынок развивался Российской Федерации в 2020 и 2021 гг. в соответствии с утвержденными Банком России Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг.,⁵ согласно которым ключевыми направлениями развития финансового рынка выступают развитие конкуренции на финансовом рынке, формирование доверительной среды, поддержание финансовой стабильности и обеспечение доступности финансовых услуг. Помимо указанного документа, на развитие финансового рынка значительное воздействие оказывают:

- 1) Стратегия финансовой доступности [разработана Банком России на основании ст. 45.5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»];
- 2) Стратегия информационной безопасности кредитно-финансовой сферы (утв. Банком России);
- 3) Стратегия развития национальной платежной системы [разработана Банком России на основании ст. 82.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»];
- 4) Стратегия повышения финансовой грамотности (утв. распоряжением Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р);
- 5) Стратегия экономической безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208);
- 6) Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320);

⁴ Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37352-minfin_rossii_nachal_razrabatyvat_strategiyu_razvitiya_finansovogo_rynka.

⁵ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг. Размещены на сайте Банка России. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf.

Таблица 1 / Table 1

Структура активов кредитных организаций по группам банков (доля в активах кредитных организаций, %) / Structure of credit institutions' assets by bank groups (share in credit institutions' assets, %)

Организация / Organization	На 01.01.2019 / As at 01.01.2019	На 01.01.2020 / As at 01.01.2020
Системно значимые кредитные организации / Systemically important credit institutions	69,9	71,9
Прочие банки, входящие в топ-100 / Other banks in the top 100	22	20,6
Банки, не входящие в топ-100 / Banks outside the top 100	3,7	3,1
Небанковские кредитные организации / Non-bank credit institutions	4,4	4,4
Итого / Total	100	100

Источник / Source: составлено авторами на основе годового отчета Банка России за 2019 г. / compiled by the authors on the basis of the Annual report of the Bank of Russia for 2019.

7) Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Минфином России) и т.д.

Реализация перечисленных выше документов стратегического планирования (в том числе в их предыдущих редакциях) направлена на повышение конкурентоспособности субъектов финансового рынка, вовлечение большинства граждан в процесс взаимодействия на финансовом рынке, повышение устойчивости взаимодействия благодаря развитию финансовой инфраструктуры (например, в части обеспечения бесперебойного функционирования платежных систем), развитие отдельных сегментов финансового рынка.

Однако реализация государственной политики не привела до настоящего времени к существенному изменению роли групп отдельных категорий субъектов на финансовом рынке. Подобная ситуация в значительной степени обусловлена недостаточным уровнем координации стратегических документов на финансовом рынке. В результате происходят точечные улучшения без учета действий исполнителей, ответственных за реализацию иных направлений. В частности, значение показателя «Отношение активов к ВВП» для негосударственных пенсионных фондов, страховщиков, паевых инвестиционных фондов, а также профессиональных

участников рынка ценных бумаг составляло менее 10% на начало 2020 г. Подобное соотношение было и на начало реализации Основных направлений развития финансового рынка Банком России в 2016–2018 гг.⁶ Отношение активов к ВВП для кредитных организаций сократилось с 89,9 до 87,8% на начало 2020 г. по сравнению с 2019 г.⁷ При этом подобное соотношение значительно уменьшилось по сравнению с 2015 г., когда оно для банков равнялось 102,7%. Таким образом, структура финансового рынка России во многом концентрируется вокруг деятельности кредитных организаций. Указанная тенденция сохраняется до настоящего времени, подтверждая тот факт, что реализация документов стратегического планирования не привела до сих пор к улучшению позиций других участников финансового рынка. В этой связи в новой Стратегии развития финансового рынка необходимо сделать особый акцент на развитие кредитных организаций (например, в части увеличения показателя объема активов кредитных организаций к ВВП), а также предусмотреть направления, позволяющие

⁶ Сайт Банка России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. URL: https://cbr.ru/analytics/develop/main_direction_2016_2018.

⁷ Годовой отчет Банка России за 2019 г. Сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/about_br/publ/god.

Таблица 2 / Table 2

Количество страховых организаций (кроме ОМС), присутствующих на российском рынке / Total number of registered insurers (except mandatory health insurance) in the Russia's market

Наименование / Name	2010	2017	2018	2019	2020	Уменьшение количества организаций 2020 к 2010 / Decrease by 2020 to 2010
Количество страховых организаций / Number of insurance companies	556	208	188	170	149	-73,2%

Источник / Source: составлено авторами на основе «РИА Рейтинг по данным Банка России» / Compiled by authors based on "RIA Ranking, data provided by the Bank of Russia".

активизировать деятельность других финансовых институтов.

Важной характеристикой развития финансового рынка является тенденция к его «огосударствлению». В период 2019–2020 гг. продолжалось перераспределение активов в пользу крупных финансовых организаций с государственным участием (например, кредитных организаций) (табл. 1). Сокращение количества частных финансовых институтов приводит к возрастанию риска «огосударствления» экономики. В результате может возникнуть парадоксальная ситуация, когда государство осуществляет регулирование государственных финансовых институтов. Поэтому для противодействия данной тенденции в новой единой Стратегии развития финансового рынка должны быть предусмотрены механизмы развития частной конкуренции между финансовыми институтами.

В особенности данные тенденции наблюдаются в сфере страхового рынка, где за последние десять лет произошли значительные изменения в структуре лидирующих страховых компаний на финансовом рынке. Помимо изменения структуры лидирующих страховых компаний, происходит сокращение их общего количества (табл. 2), например в 2020 г. по сравнению с 2010 г. — на 73,2%. Подобная ситуация во многом вызвана ужесточением требований к их деятельности по причине внедрения стандарта *Solvency II*. Проводимая политика регулятора приводит к уменьшению количества игроков, присутствующих на рынке, давая дорогу лишь наиболее крупным из них, что обуславливает уменьшение уровня конкуренции и монополизацию страхового рынка [6]. Существенное воздействие на страховой рынок оказывает также усиливающаяся волатильность денежных потоков от текущей деятельности.

Уменьшение количества страховых организаций обусловлено повышением требований к величине минимального капитала. Однако в отличие от иных форм деятельности страховые организации во многом учитывают специфику конкретного региона. Соответственно неисполнение требований в части величины минимального капитала не всегда должно выступать основанием для отзыва лицензии. Таким образом, представляется целесообразным четкое определение границ государственного регулирования. Причем влияние государственного регулирования на устойчивость деятельности экономических субъектов подтверждается также количеством финансовых организаций, которые в настоящий период времени находятся в стадии ликвидации (произошло снижение регуляторной нагрузки на фоне пандемии *COVID-19*) (табл. 3).

В этой связи новая Стратегия развития финансового рынка до 2030 г. должна предусматривать оптимизацию государственной нагрузки на основные финансовые институты в части, например, достаточности капитала. Достижение последней цели возможно за счет развития практики определения категорий системно социально и национально значимых организаций. В зависимости от категории организации можно устанавливать индивидуальные регуляторные требования (например, к достаточности капитала). Значительные перспективы в этой связи имеют практики развития риск-ориентированного и пропорционального надзора.

В 2020 г. с целью уменьшения влияния пандемии *COVID-19* на финансовый рынок Банком России осуществлялась корректировка реализуемых мероприятий наравне с применением дополнитель-

Таблица 3 / Table 3

Количество финансовых организаций, находящихся в стадии ликвидации / Number of financial institutions in liquidation

	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021
Кредитные организации / Credit institution	329	351	382	385	379
Страховые организации / Insurance companies	59	65	98	78	66
Негосударственные пенсионные фонды / Non-state pension funds	48	49	56	48	41

Источник / Source: составлено авторами на основе доклада «Прекращение деятельности финансовых организаций 2020/2019», Москва, 2021 / compiled by the authors on the basis of the report "Termination of the activities of financial organizations 2020/2019", Moscow, 2021.

Таблица 4 / Table 4

Направления развития государственного регулирования финансовых рынков в 2020 г. / Trends in the Development of State Regulation of Financial Markets by the Bank of Russia in 2020

Наименование направления / Name of the direction	Характеристика / Characteristics
Развитие цифровых технологий / Digital technology development	Создание концепции цифровых валют, внедрение регулирования оборота цифровых финансовых активов
Защита прав заемщиков / Protecting the rights of borrowers	Конкретизация требований к деятельности бюро кредитных историй в целях доступа к информации о заемщике, а также правил предоставления страховых услуг при потребительском кредитовании
Совершенствование операционных процессов бюджетного взаимодействия / Improving operational processes of budget interaction	Создание единого казначейского счета, позволяющее повысить оперативность и открытость процесса исполнения бюджета
Механизмы антикризисной поддержки субъектов финансового рынка / Mechanisms of anti-crisis support for financial market entities	Реализация в период пандемии COVID-19 антикризисных мер поддержки, связанных с льготным кредитованием, поддержанием финансовой устойчивости субъектов
Сокращение регуляторной нагрузки / Reducing the regulatory burden	Сокращение избыточной регуляторной нагрузки в рамках «регуляторной гильотины»

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

ных мер экстренной поддержки, направленных на поддержание финансовой устойчивости субъектов. Помимо этого, на финансовом рынке продолжалось снижение административной нагрузки в рамках «регуляторной гильотины». Таким образом, в 2020 г. была осуществлена работа по ряду ключевых направлений развития финансовых рынков (табл. 4).

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

По результатам 2020 г. при участии Банка России на финансовом рынке произошло активное внедрение цифровых технологий, связанных с созданием цифровой валюты, цифровых финансовых активов, а также конкретизирован статус профес-

сиональных платежных посредников⁸. В обязанности Банка России стало входить установление правил допуска на рынок субъектов, выпускающих цифровые финансовые активы⁹. С учетом развития цифровых валют в международной практике (например, цифрового юаня) значительный прорыв был сделан в развитии концепции применения национальной цифровой валюты — цифрового рубля, который был признан законным средством совершения платежа. Указанное позволит создавать новые инструменты регулирования гражданских отношений в цифровой сфере [7]. Важным аспектом в регуляторной практике стало применение экспериментальных правовых режимов на финансовом рынке, позволяющих проверять на ограниченном круге участников эффективность системы регулирования, что дает возможность оценивать эффекты от вводимых регуляторных практик¹⁰.

ЗАЩИТА ПРАВ ЗАЕМЩИКОВ

Для обеспечения защиты прав участников финансового рынка в 2020 г. в условиях пандемии коронавируса установлены правила предоставления страховых услуг заемщику при потребителском кредитовании (в частности, при страховании жизни). В России должны появиться в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О кредитных историях” в части модернизации системы формирования

кредитных историй» квалифицированные бюро кредитных историй, в обязанность которых входит предоставление кредиторам сведений для расчета показателя долговой нагрузки заемщика, что упростит доступ к данным и создаст равные условия для заинтересованных лиц к такой информации. Реализация данных мер преследует следующие цели: повышение доверия граждан в части взаимодействия с финансовыми институтами; снижение уровня асимметрии информации за счет предоставления всем заинтересованным сторонам доступа к информации о потенциальном заемщике.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОПЕРАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ БЮДЖЕТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В 2020 г. продолжилась работа по переходу на казначейское обслуживание исполнения бюджетов, связанная с созданием единого казначейского счета. Последнее стало основанием для прекращения обслуживания Банком России финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований согласно письму Минфина России № 09-01-10/66747, Банка России № 04-45-7/5526, Казначейства России № 07-04-05/05-14880 от 29.07.2020 «О закрытии банковских счетов в связи с переходом на казначейское обслуживание». Реализация положений данного письма позволяет увеличивать скорость процессов формирования и исполнения бюджетов в России, а также повышать уровень их открытости [8].

МЕХАНИЗМЫ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Пандемия *COVID-19* обусловила необходимость осуществления антикризисных мер, позволяющих увеличивать финансовую устойчивость субъектов. Банк России реализовал мероприятия по совершенствованию механизма оценки банком финансового состояния заемщика, внедрению льготных программ кредитования физических и юридических лиц. С учетом опыта прохождения предыдущих кризисов был использован механизм создания дополнительных резервов за счет применения новых антикризисных подходов к переоценке рисков [9].

Меры антикризисной поддержки имеют временный характер и направлены на поддержание устойчивости субъектов. В этой связи существенно-

⁸ Федеральный закон от 03.07.2019 № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 02.08.2019 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”». Согласно положениям указанных Федеральных законов кредитные организации направляют в Банк России сведения о поставщиках платежных приложений и платежных агрегаторах, операторах услуг информационного обмена и иностранных поставщиках платежных услуг с 1 июля 2020 г.

⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁰ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.2020, № 31, ст. 5017. Вступил в силу с 28 января 2021 г.

Таблица 5 / Table 5

Перечень обязательных ответственных исполнителей для подготовки Стратегии развития финансового рынка до 2030 г. / List of mandatory responsible performers for the preparation of the Financial Market Development Strategy until 2030

Название государственного органа / Name of the state body	Полномочия / Powers
Минфин России / Ministry of Finance	Регулирование в сфере аудиторской деятельности, управление государственными финансовыми активами и т.д.
Федеральная налоговая служба / Federal Tax Service	Осуществление полномочий в валютной сфере, в сфере финансовой несостоятельности
Федеральное казначейство / Federal Treasury	Государственный внутренний финансовый контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере
Росфинмониторинг / Rosfinmonitoring	Реализация функций в сфере противодействия отмыванию нелегальных доходов, финансированию терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения
Банк России / Bank of Russia	Регулирование финансового рынка в соответствии с положениями ст. 75 Конституции Российской Федерации, нормами Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в целях обеспечения стабильности и развития финансового рынка
Минэкономразвития России / Ministry of Russian Economic Development	Разработка государственной политики в части оценочной деятельности, банкротства и финансового оздоровления, саморегулирования деятельности арбитражных управляющих и оценщиков

Источник / Source: составлено на основе Перечня направлений профессиональной служебной деятельности / compiled on the basis of the List of areas of professional service activities.

ми направлениями государственной политики на финансовых рынках являются создание инструментов антикризисной поддержки, а также разработка мер по их поэтапной отмене.

СОКРАЩЕНИЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ НАГРУЗКИ

В 2020 г. была продолжена политика сокращения административной нагрузки на субъекты финансового рынка в рамках «регуляторной гильотины» по двум основным направлениям: отмена нормативных актов, которые являются устаревшими¹¹ [10], а также оценка положений нормативных актов на предмет их избыточности на основе позиции участников финансового рынка («регуляторная гильотина»). Причем регуляторная нагрузка часто уменьшалась посредством изменения набора запрашиваемых данных по отчетности участников

¹¹ Отменено порядка 100 нормативных документов. См., например, указание Банка России от 26.12.2019 № 5376-У «Об упорядочении отдельных актов Банка России». URL: <http://www.cbr.ru>. 03.02.2020.

финансового рынка¹² [11]. Новая единая Стратегия развития финансового рынка должна учитывать политику по сокращению регуляторной нагрузки.

ОТВЕТСТВЕННЫЕ ИСПОЛНИТЕЛИ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ НОВОЙ ЕДИНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Для повышения вероятности успешной реализации поставленных задач необходим исчерпывающий перечень ответственных исполнителей, составленный по результатам анализа основных полномочий, которыми обладают государственные органы на финансовом рынке. Ключевыми государственными органами, осуществляющими регулирование финансового рынка, выступают Минфин России, Банк России, а по отдельным вопросам взаимодействия — Минэкономразвития России (табл. 5).

¹² Оптимизация регуляторной нагрузки. Сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/develop/egulatory_load_optimization.

Таким образом, в новой единой Стратегии развития финансового рынка необходимо расширить состав ответственных исполнителей и изменить их роль. В частности, в новой Стратегии в качестве одного из основных ответственных исполнителей должен выступать Банк России в роли мегарегулятора. С учетом имеющихся тенденций к централизации институтов развития необходимо рассмотреть вопрос о включении Внешэкономбанка в состав ответственных исполнителей новой единой Стратегии развития финансового рынка. Помимо этого, с учетом необходимости реализации механизмов, направленных на снижение риска «огосударствления» экономики, должно быть предусмотрено активное участие в разработке Стратегии представителей частного сектора (крупных саморегулируемых организаций, рейтинговых агентств, национальных ассоциаций и т.д.).

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Инструменты стратегического планирования должны позволять предсказывать будущие тенденции в развитии экономики. Цели, преследуемые в Стратегии развития финансовых рынков, должны быть достижимыми, а также обладать определенной степенью преемственности. Ключевой целью Стратегии развития финансового рынка до 2020 г. было формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра. Для этого предполагалось осуществление мероприятий по четырем основным направлениям: повышение емкости и прозрачности финансового рынка; обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры; формирование благоприятного налогового климата для его участников; совершенствование правового регулирования на финансовом рынке. В свою очередь Основные направления развития финансовых рынков на период 2019–2021 гг., разработанные Банком России, предполагают реализацию мероприятий в рамках следующих основных направлений: развитие конкуренции на финансовом рынке; формирование доверительной среды; поддержание финансовой стабильности и обеспечение доступности финансовых услуг. Таким образом, в двух вышеуказанных документах имеются направления деятельности, которые пересекаются, что должно быть учтено в новом проекте Стратегии развития финансовых рынков (табл. 6).

Разрабатываемая Стратегия развития финансового рынка должна также позволять противодействовать угрозам, способным оказывать негативное воздействие на достижение целей его развития (табл. 7). Потенциальные угрозы связаны с уменьшением количества субъектов финансового рынка, отсутствием единства в документах стратегического планирования, недостаточным акцентом на обеспечении требований национальной безопасности, низким качеством статистических данных и т.д.

Уменьшение количества субъектов финансового рынка. Одной из существенных угроз для экономики нашей страны является продолжающийся процесс централизации финансового рынка в целом и активов финансовых организаций в частности. Последнее во многом вызвано существенной регуляторной нагрузкой на их деятельность. Поэтому должен быть предусмотрен механизм определения оптимального размера государственной нагрузки на участников финансового рынка и расширена практика применения индекса административной нагрузки, индекса административного давления и т.д.

Отсутствие единства в документах стратегического планирования. Существенной угрозой национальной безопасности в настоящее время выступает отсутствие единства в системе действующих документов стратегического планирования. Поэтому требуется решить задачу по соотношению принимаемой стратегии с уже разработанными стратегическими документами, в особенности со стратегиями других государственных органов. В частности, должны быть учтены положения Указа Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» для решения нижеприведенных проблем (табл. 7).

Недостаточный акцент на обеспечение требований национальной безопасности. В соответствии с требованиями Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» одним из ключевых направлений реализации стратегического планирования является обеспечение требований национальной безопасности (для финансового рынка особую важность играет обеспечение требований экономической безопасности). Последнее можно осуществить посредством создания механизмов обеспечения минимально требуемого уровня функционирования финансового рынка, что достигается благодаря

Таблица 6 / Table 6

Соотнесение стратегических направлений развития финансовых рынков / The correlation of strategic directions for the development of financial markets

Задачи / Tasks	Характеристика действий / Description of actions
Повышение емкости и прозрачности финансового рынка / Increasing the capacity and transparency of the financial market	При реализации этой задачи предполагалось осуществление мероприятий, направленных на расширение состава участников финансового рынка, а также перечня применяемых финансовых инструментов. Данное направление в значительной степени пересекается с деятельностью, предусмотренной в Основных направлениях развития финансовых рынков, по формированию доверительной среды, а также развитию конкуренции на финансовом рынке
Обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры / Ensuring the efficiency of the market infrastructure	При реализации задачи предполагалось совершенствование операционных механизмов взаимодействия на финансовом рынке
Формирование благоприятного налогового климата для его участников / Creating a favorable tax climate for its participants	При реализации данной задачи предполагалось совершенствование подходов к налогообложению. Данное направление практически не представлено в Основных направлениях развития финансовых рынков
Совершенствование правового регулирования на финансовом рынке / Improving legal regulation in the financial market	При реализации этой задачи предполагалось осуществление действий, направленных на снижение административных процедур. Фактически это направление сейчас реализуется в виде «регуляторной гильотины»

Источник / Source: составлено авторами на основе Стратегии развития финансового рынка до 2020 г. / compiled by authors based on the "Development Strategy of the financial market until 2020".

применению практик управления непрерывностью функционирования [12].

В контексте обеспечения требований национальной безопасности необходимо также продолжить работу по организации системы оперативного мониторинга состояния финансового рынка. В качестве индикаторов, применяемых для оперативного мониторинга состояния экономической безопасности, могут использоваться показатели оборотов внутри национальной платежной системы (или платежной системы Банка России), которые отражают интенсивность функционирования экономических субъектов, а следовательно, подвержены меньшему искажению со стороны действий экономических субъектов. Поэтому показатели национальной платежной системы могут быть использованы для организации системы оперативного мониторинга состояния финансового рынка в целях обеспечения национальной безопасности.

Недостаточное качество статистических данных. Реализация эффективной и результативной системы стратегического планирования требует применения качественных статистических данных, что особенно важно для такой «чувствительной»

сферы, как финансовый рынок. Недостаточно точная интерпретация статистических данных может приводить к ошибкам в системе государственного регулирования финансового рынка. Более того, нуждаются в детальной проработке методология сбора статистических данных, а также сохранение их преемственности. Например, в статистических показателях национальной платежной системы объединены в один регион Москва и Московская область¹³. При этом по показателям банковской системы эти регионы представлены отдельно. Соответственно нуждается в дополнительной проработке методология сбора и представления пользователям статистических показателей. Повышение полноты получаемой информации возможно за счет проведения специализированных регулярных социологических опросов, позволяющих дополнять оценки, получаемые на основе статистических данных. Возможность проведения социологических опросов в части оценки удовлетворенности граждан финансовыми продуктами и услугами заложена

¹³ Сайт Банка России. Статистика национальной платежной системы. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/nps/psrf6>.

Ключевые проблемы, которые должны быть решены при разработке Стратегии развития финансового рынка / Key issues to be addressed in the development of the Financial Market Development Strategy

Проблема / Problem	Характеристика/ Description
Уменьшение количества субъектов финансового рынка / Reducing the number of financial market entities	В настоящий период времени наблюдается тенденция к уменьшению количества субъектов финансового рынка по ряду направлений, что должно быть учтено при разработке стратегии развития финансового рынка
Отсутствие единства в документах стратегического планирования / Lack of unity in strategic planning documents	Разрабатываемая Стратегия развития финансового рынка должна быть встроена в систему стратегического планирования. Соответственно должна быть обеспечена координация между основными документами стратегического планирования. Помимо этого, необходимо учитывать направления развития стратегических документов, связанных с применением международных стандартов
Недостаточный акцент на обеспечение требований национальной безопасности / Insufficient emphasis on ensuring national security requirements	Необходимо внедрение практики обеспечения непрерывности функционирования финансового рынка. Данные оборотов в национальной платежной системе могут быть использованы в качестве оперативных показателей мониторинга состояния финансового рынка
Недостаточное качество статистических данных / Insufficient quality of statistical data	Необходимо повышение качества используемых статистических данных, а также требуется сохранение преемственности в механизме их сбора. Расширение точности информации о состоянии финансового рынка возможно за счет организации регулярных социологических опросов, в частности оценивающих удовлетворенность граждан существующими возможностями на финансовом рынке
Формирование новых направлений развития финансового рынка / Formation of new directions of financial market development	Выбор нестандартного направления развития финансового рынка предполагает ориентацию Стратегии развития финансового рынка на достижение целей устойчивого развития

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

в основных направлениях развития финансового рынка на период 2019–2021 гг.

Формирование новых направлений развития финансового рынка. Для достижения значимых результатов в развитии финансового рынка необходимо внедрение новых институциональных решений и направлений. Одним из таких направлений может стать ориентация Стратегии развития финансового рынка на достижение целей устойчивого экономического развития России посредством практики применения специализированных инструментов рефинансирования, позволяющих обеспечивать приток доступных денежных средств в отдельные ключевые отрасли экономики [13].

Необходимо учитывать существование долгосрочных тенденций развития финансового рынка, связанных с появлением финансовых экосистем.

Развитие финансового рынка в данном направлении связано с возможностью снижения издержек для потребителей за счет роста масштабов предоставляемых услуг. Финансовые экосистемы имеют также возможность формировать индивидуальный пакет услуг для конкретного потребителя в зависимости от его потребностей. В результате может исчезнуть разделение категорий финансовых услуг, существующих сейчас у финансовых институтов. Указанные тенденции должны быть проанализированы, а необходимые мероприятия реализованы в новой единой Стратегии развития финансового рынка.

ВЫВОДЫ

С учетом сформированных тенденций на фоне пандемии *COVID-19* можно ожидать, что в 2021 г. будет продолжена работа по отмене временных

антикризисных мер, введенных в действие в период пандемии COVID-19. В то же самое время необходимо сохранить лучшие практики с тем, чтобы в случае возникновения иных колебаний иметь возможность оперативно вводить наиболее эффективные антикризисные практики. Помимо этого, в 2021 г. Банк России, вероятно, также продолжит работу по проработке правовой системы регулирования отношений, возникающих при использовании цифровых финансовых активов, цифровых валют¹⁴. Существенным направлением, вероятно, будет также являться снижение административной нагрузки на участников финансового рынка.

¹⁴ Указанные направления обозначены в проекте Стратегии развития национальной платежной системы на период 2021–2023 годов. Размещена на сайте Российского союза промышленников и предпринимателей.

Указанные направления сформулированы в документах краткосрочного планирования, однако они должны быть встроены в механизм достижения целей новой единой Стратегии развития финансового рынка. Разрабатываемая Стратегия должна обеспечить разработку и реализацию необходимых мероприятий, связанных с управлением риском «огосударствления» финансового рынка, а также с наблюдаемыми тенденциями в мировой экономике — активным развитием финансовых экосистем. Дальнейшие исследования в данной области должны быть направлены на разработку комплексной методологии организации системы стратегического планирования, в том числе с позиции достижения целей национальной безопасности, связанных с обеспечением непрерывности функционирования субъектов финансового рынка.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Туган-Барановский М. И. Периодические промышленные кризисы. — Москва: Наука, 1997. — 573 с. — ISBN 5-02-012263-7.
2. Беляев И. И. Основы стратегического планирования в области национальной безопасности. Сравнительный анализ. В сб.: «Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления». — Москва: Когито-Центр, 2019. — 170 с. — ISBN 978-5-89353-494-8.
3. Зверев А. В., Мандрон В. В., Мишина М. Ю. Формирование Российской модели регулирования финансового рынка через построение мегарегулятора // Вестник НГИЭИ. — 2018. — Т. 86. — № 7. — С. 117–131.
4. Кохно Н. О., Грошева А. А., Хамидулина Д. Г. Современное состояние, проблемы и перспективы развития страхового рынка Российской Федерации // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. — 2018. — Т. 33. — № 7. — С. 218–222.
5. Писаренко Ж. В. Формирование экосистемных финансовых конгломератов (на примере Китая) // Страховое дело. — 2020. — Т. 326. — № 5. — С. 3–13. — ISSN 0869-7574.
6. Занин А. С. Центральный банк России как регулятор страхового рынка // Финансовое право. — 2017. — № 11. — С. 43–48. — ISSN 1813-1220.
7. Бауэр В. П., Еремин В. В., Смирнов В. В. Цифровые платформы как инструмент трансформации мировой и российской экономики в 2021–2023 годах // Экономика. Налоги. Право. — 2021. — Т. 14. — № 1. — С. 41–51. — ISSN 1999-849X.
8. Глушакова О. В. Формирование нового дизайна казначейской системы России в контексте повышения эффективности управления бюджетной ликвидностью // Финансы и кредит. — 2017. — Т. 23. — № 46. — С. 2777–2796. — ISSN 2071-4688.
9. Крохина Ю. А. Особенности имплементации принципов Базеля III в банковское законодательство Российской Федерации // Банковское право. — 2020. — № 5. — С. 55–62. — ISSN 1812-3945.
10. Грищенко Н. Б. Концентрация страхового рынка России: тенденции и прогнозные оценки // Проблемы прогнозирования. — 2019. — Т. 172. — № 1. — С. 113–222. — ISSN 0868-6351.
11. Качаева К. А. Методологические аспекты госрегулирования страхового рынка на основе риск-ориентированного подхода / Тенденции и перспективы развития банковской системы в современных экономических условиях. Материалы международной научно-практической конференции. — 2018. — С. 101–104.
12. Масино М. Н., Ларионов А. В., Масино Н. Н. Бесперебойность функционирования платежной системы: рекомендации по управлению непрерывностью функционирования платежной системы // Банковское дело. — 2020. — № 9. — С. 44–51. — ISSN 2071-4904.

13. Абрамова М.А., Лаврушин О.И., Пищик В.Я., Рубцов Б.Б., Соляникова С.П. Программный документ Банка России «Основные направления развития финансового рынка российской Федерации на период 2019–2021 годов»: мнение экспертов Финуниверситета // Экономика. Налоги. Право. — 2019. — № 3. — С. 17–24. — ISSN 1999–849X.

REFERENCES

1. Tugan-Baranovskiy M.I. Periodic industrial crises. Moscow; 1997. 573 p. (In Russ.).
2. Belyaev I.I. Fundamentals of strategic planning in the field of national security. Comparative analysis — In the collection: «Development of a strategic planning system and its integration into the public administration system». Moscow: Kogito-Tsentr; 2019. 170 p. (In Russ.).
3. Zverev A. V., Mandron V. V., Mishina M. Yu. formation of the russian model of financial market regulation through the construction of a mega-regulator. *Vestnik NGIEI*. 2018;86(7):117–131. (In Russ.).
4. Kokhno N. O., Grosheva A. A., Khamidulina D. G. Current state, problems and prospects of development of the insurance market of the Russian Federation. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya = Innovative economy: prospects for development and improvement*. 2018;33(7):218–222. (In Russ.).
5. Pisarenko Zh. V. Formation of ecosystem financial conglomerates (on the example of China). *Strakhovoe delo = Insurance business*. 2020;326(5):3–13. (In Russ.).
6. Zanin A. S. The Central Bank of Russia as a regulator of the insurance market. *Finansovoe parvo = Financial law*. 2017;(11):43–48. (In Russ.).
7. Bauer V. P., Eremin V. V., Smirnov V. V. Digital platforms as a tool for transforming the global and Russian economy in 2021–2023. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2021;14(1):41–51. (In Russ.).
8. Glushakova O. V. Formation of a new design of the russian treasury system in the context of improving the efficiency of budget liquidity management. *Finansy i kredit = Finance & Credit*. 2017;23(46):2777–2796. (In Russ.).
9. Krokhina Yu. A. Features of the implementation of the Basel III principles in the banking legislation of the Russian Federation. *Bankovskoe pravo = Banking Law*. 2020;(5):55–62. (In Russ.).
10. Grishchenko N. B. Concentration of the Russian insurance market: trends and forecast estimates. *Problemy prognozirovaniya = Forecasting problems*. 2019;172(1):113–222. (In Russ.).
11. Kachaeva K. A. Methodological aspects of state regulation of the insurance market on the basis of a risk-based approach / Trends and prospects for the development of the banking system in modern economic conditions. Materials of the international scientific and practical conference, 2018:101–104. (In Russ.).
12. Masino M. N., Larionov A. V., Masino N. N. Continuity of the payment system: recommendations for managing the continuity of the payment system. *Bankovskoe delo = Banking business*. 2020;(9):44–51. (In Russ.).
13. Abramova M. A., Lavrushin O. I., Pishchik V. Ya., Rubtsov B. B., Solyannikova S. P. Program document of the Bank of Russia «Main directions of development of the financial market of the Russian Federation for the period 2019–2021»: opinion of experts of the Financial University. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2019;(3):17–24. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Владимир Владимирович Масленников — доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе, Финансовый университет, Москва, Россия
VVMaslennikov@fa.ru

Александр Витальевич Ларионов — кандидат наук о государственном и муниципальном управлении, ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия
AVLarionov@fa.ru

Сергей Владимирович Масленников — младший научный сотрудник Департамента страхования и экономики социальной сферы, Финансовый университет, Москва, Россия
SVMaslennikov@fa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Vladimir V. Maslennikov — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Vice-Rector for Research, Financial University, Moscow, Russia
VVMaslennikov@fa.ru

Alexander V. Larionov — Cand. Sci. in State and Municipal Administration, Senior Researcher, Center for Strategic Forecasting and Planning, Institute of Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University, Moscow, Russia
AVLarionov@fa.ru

Sergey V. Maslennikov — Junior Researcher, Department of Insurance and Social Economics, Financial University, Moscow, Russia
SVMaslennikov@fa.ru

Заявленный вклад авторов:

Масленников В.В. — научное руководство исследованием; формулировка научной проблемы; определение основных направлений развития финансового рынка; аргументация выводов.

Ларионов А.В. — анализ рисков развития финансовых рынков; определение перечня обязательных ответственных исполнителей для подготовки Стратегии развития финансового рынка; анализ ключевых направлений развития финансового рынка.

Масленников С.В. — проведение ретроспективного анализа тенденций развития и государственного регулирования финансового рынка.

Authors' Contribution Statement:

Vladimir V. Maslennikov — scientific supervision of the research; formulation of the scientific problem; definition of the main directions of development of the financial market; argumentation of conclusions.

Alexander V. Larionov — analysis of financial market development risks; determination of the list of mandatory responsible executors for the preparation of the Financial Market Development Strategy; analysis of key areas of financial market development.

Sergey V. Maslennikov — conducting a retrospective analysis of trends in the development and state regulation of the financial market.

Статья поступила 24.03.2021; принята к публикации 25.05.2021.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 24.03.2021; accepted for publication 25.05.2021.

The authors read and approved the final version of the manuscript.