

УДК 354

СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Зобнин Ю.А., Барбаков О.М.

*Тюменский государственный нефтегазовый университет,
Тюмень, e-mail: yuryzobnin19@gmail.com*

Целью исследования являлось определение направлений организационных корректировок системы государственного управления российскими банками для придания ее деятельности социально ориентированного характера. Для решения этой задачи были изучены мнения 82-х российских экспертов в сфере государственного управления банковской системой. Анализ интервью и анкетных опросов экспертов позволил сформулировать основную актуальную проблематику предмета исследования, которая детерминирована сохраняющимся авторитарным стилем государственного управления банками и экономической, а не социальной направленностью банковской деятельности в Российской Федерации. Для повышения специализации и профессионализма микропруденциального надзора в статье предлагается создать самостоятельный орган банковского надзора, а коммерческие банки – обязать публиковать в средствах массовой информации регулярные отчеты о своей социальной деятельности. Результаты исследования предлагается использовать при моделировании системы современного государственного управления российскими банками.

Ключевые слова: государственное управление, банковская система, центральный банк, банковский надзор, социальная направленность, социальный отчет

SOCIAL RESEARCH OF BANKING SYSTEM STATE ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Zobnin Y.A., Barbakov O.M.

Tyumen State Oil and Gas University, Tyumen, e-mail: yuryzobnin19@gmail.com

The aim of the study was to identify areas of organizational adjustments governance Russian banks to give its activities socially oriented nature. To solve this problem have been studied opinions of 82 Russian experts in the field of banking system state administration. The analysis of interviews and questionnaire surveys of experts allowed for defining the main current affairs of the subject of research, which is determined by the autocratic style of state administration of banks and by economical but not social orientation of banking business in the Russian Federation. The article suggests creating an independent body for banking supervision in particular for improvement of specialism and professionalism. It is also suggested that trade banks should release regular reports on their social activity in mass media. It is suggested that research results should be used to model the modern state system of Russian banks administration.

Keywords: state administration, banking system, reserve bank, banking supervision, social orientation, corporate social responsibility report

Современная банковская система Российской Федерации (далее – РФ) начала свое формирование в 1988 году, когда был принят Закон СССР «О кооперации», а в 1990 году – федеральные законы «О Центральном банке РФ», «О банках и банковской деятельности» и затем ряд нормативных документов по регулированию деятельности коммерческих банков.

На всем протяжении этого времени в Правительстве РФ и Государственной думе РФ регулярно (например, в 1999, 2007, 2012 годах) разворачивалась острая полемика по вопросам государственного управления банковской системой, полномочиям Центрального банка РФ, организации и качеству пруденциального надзора за деятельностью коммерческих банков [5].

Анализ и систематизация практических вопросов современного государственного управления российской банковской системой показали довольно обширную проблематику [3]. Например, Закон РФ «О банках и банковской деятельности» не включает

в состав банковской системы РФ Государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов», однако эта организация выполняет банковские операции, участвует в государственном банковском надзоре и применяет санкции в отношении коммерческих банков, являясь фактически элементом банковской системы РФ [2].

Указанные проблемы препятствуют поступательному развитию банковской системы РФ и успешному решению главной социальной задачи деятельности банков – удовлетворению потребностей индивидов, их групп и в целом общества в денежно-кредитных ресурсах для решения социальных задач.

В этой связи нами было предпринято социологическое исследование государственного управления банковской системой РФ методами интервью и анкетного опроса экспертов.

Материалы и методы исследования

Современные проблемы государственного управления банковской системой РФ были сведены в следующие три группы:

1) в государственном управлении и регулировании банковской деятельностью сформировался не социально направленный, а экономически ориентированный, централизованный, авторитарно-бюрократический стиль управления;

2) в компетенции Центрального банка РФ (далее – ЦБ) закреплены самые широкие полномочия по регулированию банков, однако имеется множество других государственных регуляторов банковской сферы [6], в стратегиях и политиках которых отмечаются рассогласованность целей и функций, подмена задач средствами их решения;

3) в противовес главной социальной цели банковской системы – удовлетворению потребностей социума в денежно-кредитных ресурсах для решения социальных задач – коммерческие банки РФ преследуют строго экономическую цель – получение прибыли, несмотря на определяющую зависимость от лояльности владельцев ресурсов – населения и компаний.

Высокая сложность данной проблематики, ее стратегический характер, глубокая отраслевая специфика вкрупне с междисциплинарностью определили выбор методов социологического исследования, программа которого была построена в соответствии с известной методологией [1].

Принципиальная схема исследования:

этап 1 – проведение зондажных интервью экспертов как ключевых информаторов в целях:

а) уточнения современной проблематики формирования социальной направленности государственного управления банковской системой РФ;

б) определения цели и задач второго этапа социологического исследования – анкетного опроса экспертов;

в) установления перечня вопросов экспертам для включения в анкету;

г) выявления категорий респондентов и кандидатов в эксперты для проведения опроса на втором этапе исследования;

этап 2 – проведение анкетного опроса в установленном круге экспертов для получения уточняющей информации об отдельных конкретных проблемах государственного управления банковской системой РФ с целью определить направления корректировки организационных условий для формирования социальной направленности государственного управления банковской системой на современном этапе ее развития.

На первом этапе нами проводились неформализованные интервью экспертов в форме свободной беседы по теме исследования, в рабочих кабинетах респондентов, индивидуально.

Отбор экспертов для этого этапа был произведен методом равных квот – по два респондента из всех основных сегментов государственного управления и самоуправления финансово-кредитной сферы РФ:

1) депутатский корпус;

2) правительственный сектор;

3) система ЦБ;

4) коммерческие банки;

5) страховые организации и инвестиционно-финансовые компании;

6) банковские ассоциации.

В качестве 12-ти экспертов выступили руководители профильных комитетов дум, крупнейших коммерческих структур и высокопоставленные чиновники г. Тюмени и г. Москвы как лица, имеющие продолжительный опыт работы и наиболее высокую осведомленность о состоянии дел в отрасли в разрезе

различных аспектов – политического, экономического, социального.

В ходе интервью обсуждался широкий круг вопросов, в частности:

- что следует понимать под социальной направленностью государственного управления банковской системой;

- задачи социально направленного государственного управления банковской системой РФ и факторы его формирования;

- что понимать под социальной ответственностью банковской деятельности и как развивать ее;

- что влияет на эффективность взаимодействия государства, банков и населения;

- необходимость как таковая централизованного регулирования направлений деятельности банков;

- проблемы компетенции Президента РФ по вопросам регулирования банковской деятельности;

- реальность статуса ЦБ как органа, независимого от государственной власти;

- степень важности и круг выполняемых ЦБ задач, включая его коммерческую деятельность;

- «монополизм» ЦБ, возможность и необходимость разделения его функций между несколькими органами;

- типы и структуры банковских систем.

Цель 2-го этапа исследования: определить направления корректировки организационных условий для формирования социально направленного государственного управления банковской системой на современном этапе ее развития.

Проверяемая гипотеза: для создания надлежащих условий повышения степени социальной направленности государственного управления банковской системой РФ необходимо:

- в отношении управляемой системы – предпринять дополнительные меры в целях формирования в банковском сообществе осознанной позитивной позиции касательно доминанты социальных целей банковской деятельности над экономическими;

- в отношении управляющей системы – выполнить корректировку статуса ЦБ в части отдельных компонентов и оптимизировать состав и структурно-функциональные характеристики совокупности государственных органов управления банковской системой.

В результате интервью состав экспертов для 2-го этапа был сформирован следующим образом. Респондентам задавался вопрос, кого бы они могли рекомендовать в качестве компетентных экспертов, хорошо знающих проблематику по теме исследования. Одним из критериев отбора выступало то обстоятельство, что эксперты занимали свои должности в соответствии с высокими квалификационными требованиями и жестким порядком согласования в государственных надзорных инстанциях по требованиям федерального и банковского законодательства РФ. Например, для получения согласия ЦБ назначить кандидата на должность руководителя коммерческого банка ему требуется иметь определенный стаж работы на других руководящих должностях в банках, профильное высшее образование, отсутствие судимостей и увольнений по виновным основаниям, наличие позитивной деловой репутации, ходатайство совета директоров банка.

Всего было опрошено 82 эксперта, в том числе 68 тюменцев и 14 москвичей. В составе экспертов преобладали мужчины (66%). Подавляющее число экспертов (89%) находились в возрасте от 31

до 60 лет. Все эксперты имели высшее образование, 23% – два и более высших образования, 16% – ученую степень. В 88% случаев стаж работы респондентов в банковской сфере превышал 5 лет. Руководителями организаций являлись 82% экспертов. В коммерческих банках работали 58% опрошенных.

Анализ и обобщение мнений интервьюируемых проводились методом контент-анализа. Обработка результатов анкетирования осуществлялась средствами программного приложения Microsoft Excel.

Результаты исследования и их обсуждение

Современная банковская система РФ как результат государственного управления далека от совершенства, характеризуясь следующим [4]:

- существенные структурные диспропорции;
- отставание правовой базы от актуальных задач практики;
- низкий уровень капитализации и финансовой устойчивости;
- слабость в финансовом посредничестве;
- функциональная, структурная и потребительская неразвитость банковского предложения.

При этом подавляющая часть респондентов (85%) одобрили тот факт, что в настоящее время в России функционирует децентрализованная двухуровневая банковская система. Очевидно, что эксперты знакомы с зарубежной моделью банковской системы и находят ее жизнеспособной и действенной. Представляется значимым также то, что ни один из опрошенных не выбрал вариант ответа «административно управляемая монобанковская система», которая существовала в СССР (0%).

Более половины опрошенных (54%) видят пути развития банковской системы во взаимном сотрудничестве Президента России и ЦБ, Министерства финансов, Ассоциации российских банков и других. Представляется, что такая форма деятельности по решению вопросов банковской сферы является наиболее благоприятной для выявления интересов всех социальных групп, ведет к социальному согласию в обществе и является наиболее демократичной. Очевидно, что при этом она должна быть хорошо скоординирована, лишена разногласий и правовых противоречий, а основной ролевой функцией президента должна выступать организация взаимодействия государственных органов в сфере управления банками, а не авторитарное принятие решений главой государства. Вместе с тем, 23% экспертов считают необходимым правовое воздействие Президента РФ на деятельность ЦБ РФ и Министерства финансов, а 21% не исключают обе формы президент-

ской деятельности: и воздействие, и взаимодействие – в зависимости от конкретности ситуации в банковской сфере.

Анализ интервью показывает, что функционерами государственного управления банковской сферы (макросоциальный уровень, стратегия) респонденты «назначают» следующие 6 органов с их ролевыми функциями: Президент РФ (взаимодействие), Государственная дума (правовое регулирование), Правительство (социально-экономическая стратегия), ЦБ РФ (денежно-кредитная стратегия), Министерство финансов (партнерство), Ассоциация российских банков (представительство интересов банков). Дополнительно к этому эксперты выделяют специализированные органы государственного регулирования деятельности кредитных организаций (микросоциальный уровень, тактика), решающие задачи лицензирования банков, надзора за их функционированием, защиты интересов вкладчиков и другие.

Проблемы, которые предстоит решать российскому государственному управлению в банковском секторе, достаточно сложны. В частности, структура совокупности коммерческих банков РФ далека от оптимальной: она характеризуется высокой степенью концентрации активов и капитала: в 20% коммерческих банков сосредоточено свыше 90% ресурсов и капитала всей банковской системы России. Аналогичная картина складывается и в территориальном разрезе: более 67% банков осуществляют свою деятельность в Центральном и Северо-Западном федеральных округах, в том числе в московском регионе 54% банков [13]. Абсолютный размер российских банков очень мал в сравнении с зарубежными: совокупный капитал всех 942 действующих российских банков составляет 197 млрд долларов, что равно капиталу Bank of America [12].

Кроме того, доминирование государства в капиталах коммерческих банков приводит к искажению условий конкуренции и снижению кредитоспособности частных кредитных организаций. Шесть самых крупных банков России являются государственными: Сбербанк, Банк ВТБ, Газпромбанк, Банк ВТБ 24, Россельхозбанк, Банк Москвы. Доля этих банков на 01.10.2013 в активах банковской системы РФ составляет 54%, а в совокупном капитале – 53% [7]. По разным оценкам от трети до половины всех российских банков имеют в числе своих акционеров различные государственные структуры. Таким образом, российская банковская система, как и во время СССР, остается по сути государственной.

Отсюда следует вывод: банковская система РФ в современном ее виде и качестве это полностью результат владения и управления ею со стороны собственника, менеджера и инсайдера одновременно – российского государства в лице его высших органов государственного управления банковской системой и других государственных организаций.

Наши исследования показали, что все эксперты отводят государству важную роль в управлении банковской системой. Вместе с этим дальнейшее повышение значения государства эксперты видят в своевременном правовом регулировании банковской деятельности, в создании условий для расширения вовлеченности банковского механизма в решение социальных задач такими инструментами, как ипотечное кредитование, кредитование на покупку жилья средствами материнского капитала, социальная ипотека, страхование кредитных рисков, кредитование предпринимательских начинаний (start up), кредитование обучения. Однако общее количество коммерческих банков в России постоянно снижается: с 2003 по 2013 годы количество действующих банков уменьшилось с 1282 до 942. Уровень дистрибуции банковских услуг остается недопустимо низким: количество банковских офисов на душу населения в несколько раз ниже, чем в странах Западной Европы. Особенно остро эта проблема проявляет себя в провинции с учетом того, что российский Север опять обрел привлекательность для жителей постсоветского пространства [11].

Другим важнейшим фактором развития банковской системы является применяемая государством система надзора за деятельностью кредитных организаций. Сегодня в мировой практике [9] реализуются различные модели банковского надзора:

1) монополярная – за центральными банками закреплены исключительные полномочия в сфере регулирования и надзора банковской деятельности (Испания, Греция, Португалия, Россия, а также ряд развивающихся стран);

2) смешанная – функции надзора и контроля выполняются специализированными органами разной степени независимости при том или ином уровне участия центрального банка и министерства финансов (США, Канада, Франция, Италия, Нидерланды и другие развитые страны);

3) консолидированная – регулирование и надзор осуществляются единым органом-мегарегулятором на финансовом рынке в целом, включая банковский (Великобритания, Германия, Австрия, Ирландия, Норвегия, Исландия, Дания, Швеция, Эстония,

Латвия, Венгрия, Мальта, Казахстан, Япония, Китай, Сингапур, Южная Корея и другие – более 55 стран).

Проведенные нами опросы показали, что полного единства в этом вопросе нет и в экспертной среде: 55% респондентов отметили, что надзор должен осуществляться специально созданным для этой цели государственным органом, а 39% – что эту функцию необходимо оставить в компетенции Центрального банка. Европейская практика свидетельствует, что ослабление монополярного участия центральных банков в надзорном процессе не означает исключение ЦБ из этого вида деятельности или какое-либо снижение строгости надзорных требований. Напротив, создание самостоятельного надзорного органа, взаимодействующего с ЦБ, другими государственными и общественными организациями, повышает специализацию и профессионализм надзорной деятельности государства, способствует лучшему учету разнообразных общественных интересов, включая развитие банковской системы, а также расширяет социальную ответственность коммерческого банка за результаты своей работы. Вместе с тем последние решения российского правительства говорят о том, что властями выбран курс на создание в системе ЦБ РФ единого мегарегулятора финансовых рынков [8].

Эксперты отмечали в интервью, что государство и банковское сообщество являются, по сути, социальными партнерами, поскольку банковская система производит один из видов общественных благ – банковскую услугу. Поэтому их отношения должны базироваться на принципах социального партнерства, включая совместное участие в принятии общезначимых решений. Социальная направленность государственного управления банковской системой при этом будет проявляться во взаимодействии с государством различных общественных и других структур, представляющих интересы банков и их клиентов.

В качестве одного из средств развития диалога коммерческих банков с обществом и повышения социальной ответственности банков эксперты указали на так называемую социальную отчетность банков, публикуемую в средствах массовой информации (далее – СМИ). Большинство респондентов (56%) посчитали обязательным составление коммерческими банками отчетов о своей социальной деятельности, 16% – придерживались противоположной точки зрения, а 27% экспертов предоставили самим банкам определять необходимость их составления. С другой стороны, 57% респондентов высказались против государственного

регулирования социальной отчетности банков, полагая, что сам факт публичности отчетов будет стимулировать банки вести более социально ответственный бизнес в силу зависимости банков от лояльности своих клиентов. Сегодня подобные отчеты обществу предоставляются в СМИ только некоторыми, наиболее крупными российскими банками, ведущими международную деятельность.

Заключение

Эксперты полагают необходимым придерживаться современной двухуровневой структуры банковской системы как условия формирования социально направленного управления банковской деятельностью в демократическом, социальном государстве. Важнейшей ролевой функцией Президента РФ в сфере государственного управления банками респонденты называют такие социальные действия, как сотрудничество и координацию взаимодействия с ЦБ, Правительством и Государственной думой РФ.

Эксперты считают приемлемой сложившуюся систему государственного управления в банковской сфере, не предлагают революционных изменений в структурно-функциональном аспекте социально направленного государственного управления. Вместе с тем число основных социально-экономических государственных контролеров управления респонденты ограничивают двумя: Правительство РФ и Центральный банк. Главным правовым контролером остается Государственная дума РФ.

Эксперты предлагают разграничить уровни социального управления и социального действия – надсистемный и внутрисистемный. Отмечая оптимальность статуса независимости деятельности ЦБ РФ от других органов власти, респонденты считают неприемлемой концентрацию в его руках функций одновременно макрорегулирования и микронадзора, полагают возможным и необходимым передачу функций микропруденциального надзора за кредитными организациями в компетенцию специализированного органа. Центральному Банку предлагается сосредоточиться на макрорегулировании.

Выводы

Важнейшим социальным результатом проведенного исследования явилось выявление условий оптимизации государственного управления банковской системой: на основе диалога государства и общества, а не директивных указаний, и обязательно в публичной форме, информационно от-

крыто и транспарентно для всех социальных слоев и групп российского общества.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что для формирования социально направленного государственного управления банковской системой РФ необходимо предпринять ряд структурно-функциональных и организационных мер, а также задействовать комплекс правовых механизмов [4], перечень которых детерминирован результатами объективного исторического процесса, передовой мировой практикой государственного управления банками и национальными особенностями российской системы государственного управления. Разработка таких мер и механизмов в дальнейшем может быть произведена с помощью моделирования системы государственного управления банками на основе методологии социального эксперимента на виртуальном пространстве [10].

Список литературы

1. Добренков В.И. Методы социологического исследования / В.И. Добренков, А.И. Кравченко. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 768 с. – С. 487–504.
2. Зобнин Ю.А. Государственное управление современной банковской системой Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2012. – № 4. – С. 13–17.
3. Зобнин Ю.А. Современные проблемы государственного регулирования банковской системы Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2011. – № 2 (29). – С. 6–10.
4. Зобнин Ю.А. Социальная направленность государственного управления российской банковской системой на современном этапе рыночных отношений: автореф. дис. ... канд. соц. наук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibr.tsogu.ru/files/2013/08/Zobnin.docx>, свободный (дата обращения 11.04.2014). – Загл. с экрана.
5. Мурычев А.В. Банковский надзор: каким ему быть? // Деньги и кредит. – 2007. – № 4. – С. 7–19.
6. Национальные регуляторы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rfbs.ru/content/view/76/130>, свободный (дата обращения 11.04.2014). – Загл. с экрана.
7. Рейтинги банков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.banki.ru/banks/ratings/index.php?LANG=en&PROPERTY_ID=10, свободный (дата обращения 11.04.2014). – Загл. с экрана.
8. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156922>, свободный (дата обращения 11.04.2014). – Загл. с экрана.
9. Banking supervision: European experience and Russian practice. Available at: <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2005/html/bankingsupervisioneurussia2005en.pdf> (accessed 11 April 2014).
10. Barbakov O.M., Kiselyov V.G., 2012. Methodology of carrying out social experiments in virtual space. – Tyumen State University Herald. – № 8. – P. 55–60.

11. Belonozhko M.L., Silin A.N. Russian North: Change of Social Situation // Middle-East Journal of Scientific Research. – 2013. – № 16 (2). – P. 150–155.

12. Capital, Liquidity, and Organization. Regulatory Capital. Available at: <http://investor.bankofamerica.com/phoenix.zhtml?c=71595&p=debtotother#fbid=MekqyVq8KAM> (accessed 11 April 2014).

13. Review Of The Banking Sector Of The Russian Federation, no. 132, October 2013. Available at: http://www.cbr.ru/eng/analytics/bank_system/obs_eng_1310.pdf?pid=bnksyst&sid=ITM_39161 (accessed 11 April 2014).

References

1. Dobrenkov V.I., Kravchenko A.I., 2004. Methods of social research. Moscow: INFRA-M, pp: 487–504.

2. Zobnin Yu.A., 2012. State administration of the modern banking system of the Russian Federation. News from higher educational institutions. Sociology. Economics. Politics, no. 4 (35): pp. 13–17.

3. Zobnin Yu.A., 2011. Current problems in state regulation of the Russian Federation banking system. News from higher educational institutions. Sociology. Economics. Politics, no. 2 (29): pp. 6–10.

4. Zobnin Yu.A., 2013. Social orientation of the Russian banking system state administration at the present stage of market relations. Available at: <http://elib.tsogu.ru/files/2013/08/Zobnin.docx> (accessed 11 April 2014).

5. Murychev A. V., 2007. Banking supervision: what it should be? Money and credit, no. 4: pp. 7–19.

6. National regulators. Available at: <http://rfbs.ru/content/view/76/130> (accessed 11 April 2014).

7. Banks' ratings. Available at: http://www.banki.ru/banks/ratings/index.php?LANG=en&PROPERTY_ID=10 (accessed 11 April 2014).

8. Federal Law of 23.07.2013 no. 251-FL «Concerning the Introduction of Amendments to Certain Legislative Acts of

the Russian Federation in connection with delegation of powers to Central Bank on regulation, control and supervision in the sphere of financial markets». Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156922> (accessed 11 April 2014).

9. Banking supervision: European experience and Russian practice. Available at: <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2005/html/bankingsupervisioneurussia2005en.pdf> (accessed 11 April 2014).

10. Barbakov O.M., Kiselyov V.G., 2012. Methodology of carrying out social experiments in virtual space. Tyumen State University Herald, no. 8: pp. 55–60.

11. Belonozhko M.L., Silin A.N., 2013. Russian North: Change of Social Situation. Middle-East Journal of Scientific Research, no. 16 (2): pp. 150–155.

12. Capital, Liquidity, and Organization. Regulatory Capital. Available at: <http://investor.bankofamerica.com/phoenix.zhtml?c=71595&p=debtotother#fbid=MekqyVq8KAM> (accessed 11 April 2014).

13. Review Of The Banking Sector Of The Russian Federation, no. 132, October 2013. Available at: http://www.cbr.ru/eng/analytics/bank_system/obs_eng_1310.pdf?pid=bnksyst&sid=ITM_39161 (accessed 11 April 2014).

Рецензенты:

Костко Н.А., д.соц.н., профессор, проректор по научной работе, ГАОУ ВПО ТО «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права», г. Тюмень;

Силин А.Н., д.соц.н., профессор кафедры маркетинга и муниципального управления, ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень.

Работа поступила в редакцию 28.05.2014.