

О.И. Карасёв¹,

МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия),

М.Е. Дорошенко²,

МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДА ДОРОЖНЫХ КАРТ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ВИДЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕГАРЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА В РОССИИ

В статье представлена методика разработки дорожных карт развития мегарегулирования в ключевых секторах российской финансовой системы. На их основе выполнена экспертиза действий мегарегулятора в период 2013–2014 гг. Для построения дорожных карт был проведен ряд экспертных мероприятий, нацеленных на формулировку и валидацию основных вызовов финансовой системе России, а также на определение значимости основных действий, проведенных и намеченных к осуществлению мегарегулятором. На основе кросс-анализа полученных результатов была построена серия дорожных карт, с помощью которых анализировалась эффективность деятельности Банка России в свете стоящих перед ним настоящих и будущих вызовов.

Ключевые слова: мегарегулирование, дорожная карта, вызовы финансовой системе.

O.I. Karasyov,

Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia),

M.E. Doroshenko,

Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia)

USE OF A METHOD OF ROAD MAPS FOR FORMATION OF PERSPECTIVE VISION OF DEVELOPMENT OF MEGA-REGULATION OF FINANCIAL SECTOR IN RUSSIA

The paper introduces both methodology and practical implementation of roadmapping in the sphere of financial mega-regulation in Russia. We expertise performance of the Bank of Russia who is set to take on the role of a mega-regulator of the whole of the country's financial system since September 2013.

¹ Карасёв Олег Игоревич, канд. экон. наук, и.о. зав. кафедрой статистики экономического ф-та МГУ, зам. директора Международного научно-образовательного форсайт-центра ИСИЭЗ НИУ ВШЭ; тел.: +7 (916) 257-43-03; e-mail: k-o-i@yandex.ru

² Дорошенко Марина Евгеньевна, докт. экон. наук, профессор кафедры прикладной институциональной экономики экономического ф-та МГУ, зав. аналитическим отделом ИСИЭЗ НИУ ВШЭ; тел.: +7 (916) 688-62-58; e-mail: mdoroshenko@hotmail.com

We discuss expert assessments of the key challenges facing Russian financial system, and of the feasibility of the first mega-regulative measures by the Bank of Russia. By matching both groups of expert results we develop a series of road maps along the most significant fields of mega-regulation, and derive analytical conclusions about mega-regulator's efficiency in meeting contemporary and future challenges.

Key words: mega-regulation, roadmapping, challenges to financial system.

Дорожные карты: понятие и назначение

В последние десятилетия в мире наблюдается устойчивый рост интереса к применению методов прогнозирования, основанных на использовании концепции форсайта. Данное понятие происходит от английского эквивалента “*foresight*” (предвидение) и обозначает систему методов стратегического управления, включая экспертные процедуры, позволяющие выявлять социально-экономические и научно-технические прорывы, которые способны оказать максимальное воздействие на экономику и общество в средне- и долгосрочной перспективах [Гохберг, 2007].

Форсайт сегодня занимает важное место в числе инструментов долгосрочного прогнозирования развития различных секторов экономики. Его методология основана на синтезе широкого спектра методов, нацеленных на изучение динамики сложных, нелинейно развивающихся систем. При этом большое значение имеют такие базовые принципы форсайта, как развитие сетевого взаимодействия, усиление обратных связей между государством и обществом, независимая экспертиза, применение полученных выводов и рекомендаций при формировании политики [Великанова, Карасёв, 2014].

Национальные прогнозно-аналитические исследования, основанные на методологии форсайта, приобрели особую популярность в середине 1990-х гг., когда вслед за странами — родоначальниками крупных общенациональных форсайт-проектов (Японией, Великобританией, Германией) к этому подходу обратились многие другие государства, в том числе с переходной экономикой. В разных регионах мира регулярно проводятся форсайт-исследования, направленные на определение перспектив и приоритетов развития в различных сферах, на выявление механизмов повышения конкурентоспособности и компетенций, необходимых для успешного ответа на будущие вызовы [Соколов, 2009].

Одним из ключевых методов форсайта являются дорожные карты. Под **дорожной картой** в настоящей статье понимается документ,

разработанный на основе обобщенного мнения экспертного сообщества и содержащий описание и визуальное представление глобальных и национальных вызовов, а также важнейших мероприятий, способных оказать существенное влияние на развитие рассматриваемой предметной области.

Дорожные карты как метод стратегического прогнозирования и планирования широко применяются в сфере социально-экономического, научно-технологического, инновационного развития. Расширение области применения дорожных карт определяется тем, что они на практике доказывают свою эффективность при выполнении ряда условий, среди которых:

- наличие большого числа взаимодействующих субъектов;
- высокая степень неопределенности с точки зрения перспектив развития и возможных результатов;
- большое число факторов, учитываемых при построении карты, наличие социальных, экономических, экологических и организационных рисков;
- инновационный характер запланированных мероприятий, отсутствие достаточных ретроспективных данных об их применении;
- необходимость принятия решений с учетом возможных стратегических альтернатив.

Применяемые на практике подходы к построению дорожных карт отличаются широким разнообразием, поскольку зависят от целей и задач исследования, его масштабов, способов извлечения доступной информации и направлений использования полученных результатов [Великанова, Карасёв, 2014].

Специфика дорожных карт как инструмента анализа и прогнозирования

По сравнению с другими методами прогнозных исследований дорожные карты имеют ряд особенностей. Построение таких карт предполагает широкое использование экспертных методов и поддержание механизмов обратной связи между различными категориями участников этой деятельности. Таким образом, данный подход позволяет достичь согласованного понимания стратегии развития в экспертном сообществе, способствуя вовлечению ключевых действующих лиц в процесс ее реализации [Karasev, Vishnevskiy, 2013].

Особенностью метода дорожных карт является формирование комплексного представления о перспективных тенденциях развития рассматриваемого сектора экономики, учитывающих внешние факторы влияния и альтернативные пути достижения одних и тех

же целей. Предложенный подход позволяет анализировать не просто совокупность мероприятий, которую предполагается реализовать в установленные сроки, а связать ее результаты с ответом на ключевые вызовы, стоящие перед финансовой системой страны. При построении дорожной карты также делается акцент на согласовании временных координат отображаемых на них событий, с тем чтобы определить логику и последовательность их осуществления.

К числу особенностей дорожной карты относится наличие развитого визуального сопровождения. Ядром метода, интегрирующим другие аналитические выводы, является наглядное представление долгосрочных тенденций развития рассматриваемой области в виде схемы [Vishnevskiy et al., 2015].

При построении дорожных карт могут быть использованы два подхода — «от настоящего к будущему» и «от будущего к настоящему». В первом случае карта отображает, какие мероприятия по развитию рассматриваемой сферы реализуются в настоящее время, какие эффекты в будущем может вызвать их продолжение и дальнейшая эволюция. Во втором случае на основе карты определяются возможные траектории достижения поставленных целей (ответа на вызовы), которые могут иметь альтернативный характер. Разработка такого документа начинается с определения параметров желаемого будущего — целевого ориентира карты, который может определяться как ответ на наиболее важные вызовы, стоящие в рассматриваемой сфере сегодня и ожидаемые в будущем.

Задачи построения дорожной карты в сфере мегарегулирования

В соответствии с перечисленными выше концептуальными принципами дорожная карта развития мегарегулирования была сформирована как обобщающий документ, в котором в наглядной форме представлены ключевые элементы деятельности мегарегулятора в основных областях, относящихся к сфере его компетенций.

Дорожная карта создана для решения следующей основной задачи — комплексного планирования развития регулирования в финансовой сфере, в том числе формирования его приоритетов и обеспечения конкретных управленческих действий. Она позволила выявить целевые ориентиры развития финансовой системы, связанные с преодолением стоящих перед ней вызовов, определить траектории развития финансового регулирования, сформировать на этой основе перечень необходимых мероприятий и оценить их ожидаемые эффекты. Разработанный документ отображает этапы

достижения поставленных целей, определяет логику и последовательность осуществления регулирующих действий.

Задачей дорожной карты является не только формирование долгосрочного плана действий в предметной области, но и его наглядное представление. Преимущество карты состоит в том, что она обеспечивает визуализацию стратегии в формате, понятном не только экспертам в данной области, но более широкому кругу лиц.

Семантическая модель дорожной карты

Проведение любого вида исследований, в том числе построение дорожной карты, предполагает четкое определение понятий, характеризующих рассматриваемый объект. В рамках форсайт-проектов обычно применяются такие понятия, как «вызов», «тренд», «риск», «барьер», «ограничение» и т.д., которые не всегда имеют однозначную трактовку. В связи с этим при формировании дорожной карты развития мегарегулирования было уделено особое внимание разработке понятийного аппарата.

Семантическая модель исследования включает приведенные ниже понятия.

Вызов — возможность или проблема, которая существует в настоящее время или ожидается в будущем в рамках рассматриваемой области, требующая комплекса целенаправленных действий для ее реализации или преодоления. Вызовы подразделяются на положительные (новые возможности) и отрицательные (проблемы).

Под вызовом понимается не любая проблема или недостаток, а сложная задача, которая:

- глубоко затрагивает интересы конкретного субъекта, в данном случае финансовой системы России (т.е. вызов всегда персонифицирован);

- для своего преодоления требует целеустремленных усилий, которые могут превышать текущие компетенции и опыт (т.е. для ответа на вызов надо «прыгнуть чуть выше головы»);

- содержит внутри себя сильную мотивацию решить проблему и приобрести недостающие компетенции и опыт (т.е. является одновременно и стимулом для развития).

Тренд — направление развития в рамках предметной сферы, полностью или частично сформировавшееся в условиях предыдущего периода и имеющее существенные предпосылки для продолжения в будущем.

Драйвер — условие или событие, в значимых масштабах стимулирующее развитие рассматриваемой области в целом или какой-либо ее части.

Риск — относящееся к будущему событие, наступление которого носит вероятностный характер и связано с угрозами развития рассматриваемой сферы в целом или какой-либо ее части.

Барьер — существующий или ожидаемый фактор, препятствующий развитию.

Ограничение — существующее или ожидаемое условие, сужающее спектр возможностей развития.

В целях систематизации указанных понятий авторами статьи была разработана система их признаков (таблица).

Элементы семантической модели дорожной карты и их признаки

Элементы семантической модели	Влияние на развитие предметной области			Что требует от субъектов деятельности			Вероятность наступления			
	положительное	отрицательное	неопределенное	активных действий для		мониторинга и учета в своей деятельности	уже существует	наступит в будущем		зависит от других перечисленных факторов
				преодоления влияния	использования в своих интересах			с высокой вероятностью	с низкой вероятностью	
Вызов	+	+		+	+		+	+	+	
Тренд			+			+	+	+		
Окно возможностей	+				+					+
Риск		+		+				+		
Барьер		+		+			+			
Ограничение		+				+	+			

Источник: составлено авторами.

Взаимосвязи между перечисленными элементами исследования можно наглядно представить в виде визуальной схемы (рис. 1).

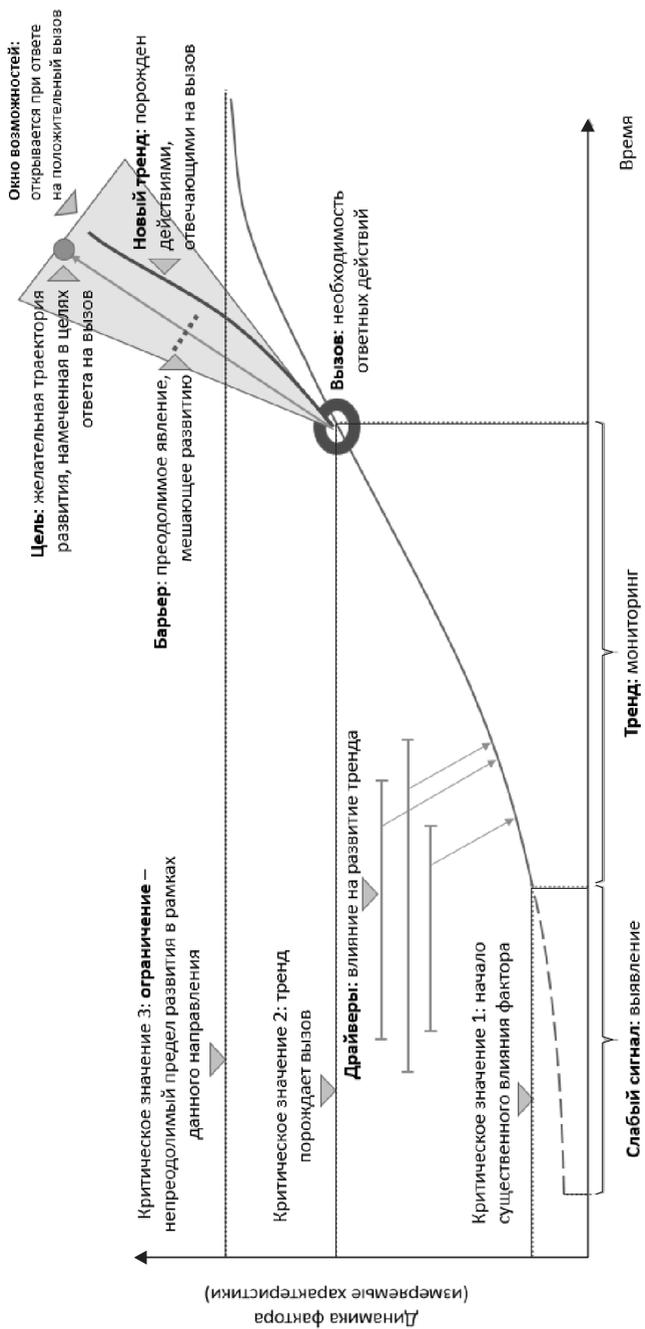


Рис. 1. Взаимосвязь элементов семантической модели дорожной карты

Направления использования дорожной карты

Внедрение дорожных карт имеет большое значение для поддержки принятия управленческих решений в сферах, развитие которых зависит от большого числа внешних факторов, а также находится под влиянием взаимодействия различных групп интересов. Эти условия, очевидно, имеют место в нашей стране в результате произошедшего расширения полномочий Центрального банка и возложения на него функций мегарегулятора.

Перед регулятором стоит задача проведения скоординированной политики на российском финансовом рынке и сохранения стабильности различных секторов финансовой системы — не только собственно банковского, но и микрофинансовых организаций, пенсионных, инвестиционных фондов и др. Такая политика может быть эффективной только в том случае, если она базируется на единых принципах и подходах к управлению. Системное представление всех путей регулирующего воздействия в формате дорожной карты — это инструмент обеспечения их согласованности, непротиворечивости, направленности на достижение единых целей.

Дорожная карта предполагает ряд направлений ее практического использования. Для самого регулятора она обеспечивает получение комплексной информации о текущем состоянии и перспективах развития в подведомственных ему сферах. Поскольку разработка карты осуществлялась с привлечением широкого круга экспертов, этот документ способствует учету мнения разных групп интересов и выработке обоснованных регулирующих мер. Дорожная карта может служить инструментом экспертизы предложений в области мегарегулирования — с точки зрения соответствия данных инициатив стратегическим задачам развития финансового сектора российской экономики.

Важно отметить, что карта способствует распространению информации о возможностях реализации новых инициатив в сфере государственного регулирования, связанных с ответом на глобальные и страновые **вызовы**. В этом качестве она может использоваться для последующих планово-прогнозных разработок, в том числе для целей макроэкономического прогнозирования, выработки отраслевых стратегий развития, планирования деятельности подведомственных организаций.

Экспертные процедуры при построении дорожной карты

Методика построения дорожной карты предполагает извлечение экспертных знаний и их последующий синтез. Такой метод разработки прогнозов основан на интерактивной процедуре высказыва-

ния индивидуальных суждений специалистов по поводу анализируемых явлений.

Для полноты картины к исследованию привлекаются специалисты, представляющие различные области (от углубленных знаний по отдельным секторам до специалистов по международной экономике в целом).

В общем виде схема взаимодействия экспертов выглядит следующим образом:

- формулировка и уточнение вызовов;
- высказывание оценок по каждому вызову (в соответствии с профилем эксперта);
- взаимодействие индивидуальных экспертных оценок посредством их систематизации и обсуждения;
- корректировка индивидуальных мнений специалистов с учетом результатов взаимодействия;
- достижение согласованного видения экспертной группы по анализируемым вопросам.

Достоверность полученного таким методом прогноза обеспечивается посредством доказательства того, что примененная методология обеспечила трансформацию субъективных экспертных оценок в объективное знание. Обоснование достоверности полученных результатов является важной задачей исследования. Для этого применяются так называемые операциональные критерии валидации, основанные на принципе сравнения. Так, индивидуальные экспертные оценки могут быть сопоставлены друг с другом или с другими независимыми источниками. Если в результате исследования удалось добиться сближения или полного совпадения оценок, то это является существенным аргументом в пользу правильности сделанных выводов [Боков, 2013].

Для построения дорожной карты развития мегарегулирования в России к экспертному исследованию были привлечены специалисты, представляющие все ключевые сектора финансовой системы. Они отбирались в соответствии с жесткими требованиями, в числе которых наличие объективных свидетельств квалификации в рассматриваемой области, значительный опыт работы на должностях высокого уровня по профилю исследования, а также известность в профессиональной среде. Для учета последнего критерия использовался метод кономинации («снежного кома»): ранее отобранным экспертам предлагалось назвать других специалистов, которых они считают квалифицированными в той или иной области.

Экспертная работа осуществлялась в три этапа.

На первом этапе экспертам было предложено сформулировать перечень вызовов, влияющих на развитие различных областей деятельности мегарегулятора. Вызовы необходимо было оценить по ряду критериев, среди которых время наступления, период проявления, уровень значимости для финансовой системы страны.

На втором этапе эксперты работали с перечнем мероприятий мегарегулятора, которые намечены к исполнению в течение периода, составляющего временной горизонт дорожной карты. В основу перечня был положен список из «233 добрых дел мегарегулятора» (подробнее о нем см. ниже), который эксперты валидировали и дополнили мероприятиями, относящихся к банковскому сектору³. Для каждого мероприятия необходимо было определить сроки реализации и ожидаемые результаты.

На третьем этапе эксперты заполняли матрицу «Вызовы—мероприятия», где им было предложено отметить, на какой из сформулированных по итогам первого этапа вызовов отвечает каждое из мероприятий, вошедшее в окончательный список по завершении второго этапа. Ввиду большого масштаба работы на третьем этапе были задействованы преимущественно отраслевые эксперты, оценивавшие соответствие мероприятий вызовам в рамках своего сектора финансовой системы.

Результаты, полученные в ходе экспертной работы, были использованы для визуального построения дорожной карты и выполнения на ее основе аналитических процедур, результаты которых изложены далее.

Вызовы в финансовой сфере — важнейший структурный элемент дорожной карты

Техника построения дорожной карты «от будущего к настоящему» предполагает определение целевого состояния финансовой системы, которое в рамках настоящего исследования было увязано с необходимостью преодоления ключевых вызовов, стоящих в данной сфере. Системный подход к рассмотрению факторов, влияющих на перспективную динамику финансового сектора, обеспечивался применением STEEPV-анализа, который предполагает рассмотрение социальных (S), технологических (T), экономических (E), экологических (E), политических (P) и ценностных (V) аспектов [Love-ridge, Saritas, 2012].

³ Список «добрых дел» охватывал только новые области ответственности мегарегулятора и потому не затрагивал банковский сектор.

Первоначальный перечень вызовов составлялся с учетом того, что они должны быть значимыми именно для развития финансового сектора. Также соблюдался принцип равномерности: вызовы отбирались так, чтобы, с одной стороны, они создавали достаточно полную картину, с другой — отражали проблемы во всех зонах ответственности российского мегарегулятора.

В результате проведенного исследования были выделены две группы вызовов: глобальные (системные) и специфические для России. Экспертная работа с перечнем вызовов, влияющих на развитие финансовой системы, состояла из четырех этапов:

- 1) валидация перечня вызовов;
- 2) оценка ожидаемого срока, когда каждый из перечисленных вызовов проявится в отношении России в наибольшей степени;
- 3) определение наиболее вероятного времени, когда действие вызова в отношении России начнет угасать;
- 4) оценка значимости сформулированных вызовов для России по шкале Лайкерта (слабая, не очень высокая, высокая, очень высокая, критическая).

После завершения первого этапа экспертной работы и обобщения его результатов сложился перечень определенных вызовов.

1. Глобальные вызовы

1.1. Глобализация финансовых рынков, ужесточение конкуренции на международных финансовых рынках.

Большинство экспертов предполагают, что период максимального влияния этого вызова на Россию уже наступил. 40% высказавшихся по данному вопросу указали, что глобализация финансовых рынков в обозримом временном горизонте снижаться не будет. При ответе на вопрос о значимости данного вызова для России 50% респондентов отметили, что его значение очень велико. Однако разброс мнений здесь также был довольно существенным.

1.2. Цифровая революция, быстрый прогресс и распространение информационно-коммуникационных технологий.

В отношении периода наступления спада наиболее часто встречались два варианта ответа: после 2020 г. (40% респондентов) и никогда в пределах обозримого временного горизонта (также 40%). Значимость для России в среднем характеризуется как очень высокая. 91% экспертов, ответивших на данный вопрос, указали значимость от «высокой» до «критической».

1.3. Демографические сдвиги, старение населения.

45% экспертов, давших оценку по этой позиции, связывают максимальное влияние данного вызова с периодом 2020-х гг.

Большинство специалистов — 55% — считают, что процесс старения населения будет оказывать сильное влияние на развитие финансовой системы в течение всего этого периода. Эксперты сошлись во мнении, что значимость вызова для России очень высока.

1.4. Замедление темпов роста мировой экономики (соответственно и спроса на финансовые активы) в связи с кризисом.

57% экспертов, ответивших на вопрос о влиянии данного вызова на российскую финансовую систему, считают, что пик уже наступил. При этом 43% респондентов полагают, что указанный вызов максимально проявился в период мирового финансового кризиса (назывались 2008 и 2009 гг.). Абсолютное большинство высказавшихся экспертов (71%) считают, что действие этого фактора начнет снижаться в 2020-е гг. Значимость его для России в среднем отмечена как очень высокая.

1.5. Усиление и ужесточение регулирования финансовой деятельности, рост издержек, связанных с удовлетворением регулятивных требований.

75% экспертов называли периодом максимального проявления вызова интервал с 2009 по 2015 г. Единого мнения по поводу того, когда влияние вызова пойдет на спад, в экспертной группе нет — разброс ответов по этой позиции значителен. Важность для России в среднем охарактеризована как высокая, крайние значения («совсем слабая» и «критическая») никто из опрошенных экспертов не указал.

1.6. Изменение требуемого уровня соотношения «риск—доходность» для большинства финансовых активов, падение спроса на рисковые, но высокодоходные активы.

70% респондентов отнесли максимальное проявление вызова к периоду с 2009 по 2015 г. По мнению 40% опрошенных, действие вызова начнет уменьшаться в период с 2017 по 2019 г. Оставшиеся 60% считают, что это произойдет позже — в 2020-е гг. Средняя оценка значимости вызова для развития финансовой системы России не очень высокая (такой вариант ответа выбрали 44% членов экспертной группы).

1.7. Возросшая стоимость привлечения средств финансовыми посредниками вследствие снижения доверия к финансовым активам со стороны экономических агентов.

Пиковое влияние указанного вызова, по мнению экспертов, приходится на период с 2008 по 2015 г. Наиболее часто встречались следующие варианты ответа: 2008 и 2009 гг. Время снижения влияния данного вызова эксперты оценивают по-разному. В ответах

на этот вопрос указывались разные временные горизонты в интервале с 2014 по 2020-е гг. В среднем значимость данного вызова для России оценена как высокая.

2. Страновые вызовы

2.1. Низкая финансовая культура подавляющего большинства экономических агентов.

В экспертной группе наблюдался значительный разброс мнений по поводу периодов максимального влияния вызова и его снижения. 22% респондентов отметили, что влияние этого вызова, скорее всего, сохранится на протяжении всего временного горизонта карты. Эксперты сошлись во мнении, что значимость вызова для России является высокой; часть специалистов даже оценили ее как критическую.

2.2. Значительная дифференциация доходов, высокая доля бедного населения.

Единство в экспертных мнениях пока не сложилось, но в основном респонденты называли периодом пикового влияния либо 1990-е гг. (43% опрошенных), либо 2015 г. (29%). Абсолютное большинство экспертов отметили очень высокую значимость этого фактора для России, хотя высказывались разные точки зрения.

2.3. Недоверие к негосударственным финансовым институтам из-за непрозрачности их работы и многочисленных мошенничеств.

Разброс ответов по вопросу о максимальном влиянии вызова в экспертной группе велик, но чаще всего называются 2008 и 2009 гг. Что касается предполагаемого периода спада, наиболее часто респонденты указывали 2020 г. (57% от общего числа респондентов). В среднем значимость для России была отмечена как высокая.

2.4. Незрелость финансовых рынков, ограниченный выбор финансовых инструментов, отсутствие долгосрочных инструментов.

Разброс мнений по поводу того, в какой период этот вызов проявится в наибольшей степени, весьма значителен. Что касается времени спада, то большинство опрошенных — 57% — считают, что это произойдет в 2020-х гг. Значимость данного фактора для России оценивалась специалистами по-разному, но в среднем как очень высокая.

2.5. Рост инфляции и снижение курса рубля.

50% из высказавшихся экспертов считают, что рост инфляции и снижение курса национальной валюты в максимальной степени проявляется в 2014 г. По мнению 62,5% опрошенных, снижение влияния этого фактора произойдет в 2015–2016 гг. Абсолютное

большинство экспертов согласны с тем, что данный вызов очень значим для России.

2.6. Международные санкции, в том числе и к государственным банкам, ограничивающие привлечение средств за рубежом.

78% опрошенных экспертов считают, что данный вызов оказал наибольшее влияние на финансовую систему России в 2014 г. Абсолютное большинство — 89% — полагают, что в 2015–2016 гг. действие этого фактора ослабнет. По поводу значимости указанного вызова варианты ответов экспертов варьировали в диапазоне — от «совсем слабой» до «критической». 44% экспертов полагают, что значимость этого вызова очень высока.

2.7. Зависимость от международных платежных систем.

Большинство экспертов полагают, что максимальное влияние либо уже прошло, либо будет пройдено в 2014 г. 40% респондентов считают, что, начиная с 2015 г. действие вызова пойдет на спад. Абсолютное большинство опрошенных специалистов (80%) приписывают данному вызову очень большое или даже критическое значение для России.

Полученные результаты используются для формирования временной шкалы дорожной карты.

Система мероприятий дорожной карты

В основу составления перечня мероприятий был взят список так называемых «добрых дел» мегарегулятора. Этот перечень был предложен Банку России самими участниками рынка, обозначившими основные проблемы и шаги по их решению в девяти секторах, вошедших в зону ответственности мегарегулятора. После ряда обсуждений список из «233 добрых дел», ранжированный по значимости от А до D, превратился в план действий мегарегулятора. К концу 2014 г. Банк России и участники рынка уже оценили, какой прогресс был достигнут в реализации этих мероприятий и к какому эффекту они привели.

Прежде всего следует отметить, что «233 добрых дела», принятые в начале работы мегарегулятора, остаются рабочим документом Банка России. Однако список «добрых дел» к концу 2014 г. сократился на 67 единиц (те, которые изначально получили минимальный уровень значимости) [Меры по развитию..., 2014]. Их реализация не отменяется полностью, но пока откладывается. Это говорит о готовности регулятора сосредоточиться на решении основных, наиболее важных проблем, не распыляясь на второстепенные.

Проведенный анализ показал, что основной сферой внимания мегарегулятора являются **микрофинансовые организации**, а именно меры по обеспечению прозрачности рынка и повышению надежности таких структур. Здесь наблюдается наибольшее количество решенных или почти решенных задач. 12 из 15 предложений по нормотворчеству находятся на предпоследней стадии «имплементации» (реализация) или последней стадии («получение ожидаемого результата»).

На втором месте — **страховой рынок**, где 13 из 25 задач либо уже выполнены, либо пребывают на стадии реализации.

По **рынку пенсионного обеспечения** в отчете только 3 из 14 предложений по нормотворчеству находятся на финальной стадии, хотя формально Банк России выделяет этот сегмент как приоритетный.

Минимальный интерес мегарегулятор проявляет к **инвестиционным фондам**. Из 27 задач только 7 пребывают на стадии реализации или оценки результата, остальные либо прорабатываются, либо отложены на неопределенный срок.

Наибольшие изменения происходят в отрасли **негосударственных пенсионных фондов** и обязательного страхования, именно на данные сегменты мегарегулятор выделяет наибольшие ресурсы.

Однако для составления дорожной карты и получения аналитических выводов недостаточно просто нанести на нее мероприятия («добрые дела») Банка России и показать временные рамки их развертывания. Необходимо сформировать основания для ранжирования запланированных мероприятий и оценки их значимости.

Для этого на заключительном этапе экспертной работы специалистам была представлена кросс-таблица, в столбцах которой были перечислены стоящие перед мегарегулятором вызовы (как глобальные, так и страновые), а в строках — мероприятия мегарегулятора, сгруппированные по секторам. Специалистам было предложено отметить для каждого мероприятия те вызовы, ответу на которые способствует данное мероприятие. В результате получилась наглядная картина сопряжения основных вызовов и запланированных ответов на них мегарегулятора.

В целом по завершении экспертной работы обнаружилось, что требования, поставленные к набору и формулировкам вызовов, оказались выполненными: все поле вызовов в той или иной степени охвачено мероприятиями мегарегулятора; почти все мероприятия удалось соотнести с тем или иным вызовом. Это подтверждает релевантность сформированного перечня вызовов тем задачам, которые были обозначены перед работой.

Визуальное представление дорожной карты

Наиболее распространенный способ группировки информации, содержащейся в дорожной карте, состоит в том, что ее элементы объединяются по слоям. Аналогичным образом строится визуальное представление карты, где показываются слои, в пределах которых в свою очередь отображаются более детальные элементы.

Слой дорожной карты представляет собой совокупность однотипных элементов карты. Слои показываются в единой системе временных координат. Допустима ситуация, когда один или несколько слоев представлены вне линии времени. Это может иметь место, когда действие отображаемых на нем элементов-событий происходит на протяжении всего временного горизонта карты. В дорожной карте российского мегарегулирования по этой причине вне линии времени отображен слой вызовов.

Настоящая дорожная карта содержит два слоя:

- 1) вызовы, стоящие перед финансовой системой страны, подразделяющиеся на две категории — глобальные и страновые;
- 2) мероприятия, обеспечивающие ответ на вызовы.

Структура визуального представления карты дана на рис. 2.

Слои карты расположены вертикально. Слева находится слой «Вызовы», справа — «Мероприятия». Взаимосвязь между элементами каждого слоя показана цифрами. Наличие однотипного цифрового и графического обозначений на двух элементах карты говорит о том, что указанные элементы связаны друг с другом — мероприятие является инструментом ответа на соответствующий вызов. Соответствие мероприятий и вызовов было установлено в процессе третьего этапа экспертной работы.

На линии времени в карте отображается хронология событий, связанных с отдельными ее элементами. Временная шкала построена с выделением ретроспективного (до конца ноября 2014 г.) и будущего периодов времени. Она сформирована с учетом нормативных документов, результатов кабинетного исследования и экспертных оценок.

Для углубленного анализа развития процесса мегарегулирования в России по схеме, приведенной на рис. 3, было подготовлено девять дорожных карт, соответствующих ключевым сферам ответственности Банка России, обозначенным в списке «добрых дел»: банковскому сектору, страховому сектору, сектору микрофинансовых организаций, сектору пенсионного обеспечения, инвестиционным фондам, рынку ценных бумаг и корпоративного управления, сфере эмиссионной деятельности, сфере актуарной деятельности, сфере инфраструктуры и инструментария финансовых рынков.

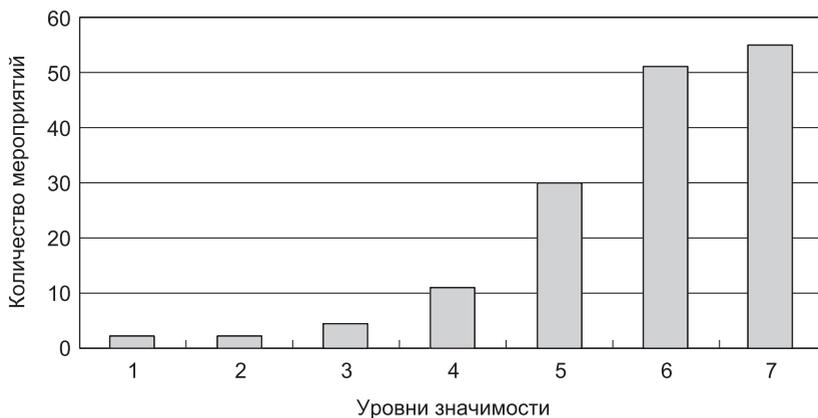


Рис. 3. Ранжирование мероприятий мегарегулятора по уровням значимости

Аналитические выводы из дорожных карт развития мегарегулирования в России

Сравнительная значимость мероприятий

Анализ информации, представленной в дорожных картах развития мегарегулирования в ключевых сегментах российского финансового рынка, позволяет судить о том, насколько отдельные регулирующие мероприятия способствуют достижению стратегических целей. В зависимости от способности отвечать на вызовы всем мероприятиям были присвоены уровни значимости — от первого (отвечают на 7 вызовов) до седьмого (отвечают на 1 вызов) (рис. 3). Больше чем на 7 вызовов (из 14 выделенных) не отвечает ни одно мероприятие, а подавляющее их большинство обеспечивает ответ всего на 1–2 вызова. То есть намеченные «добрые дела» в основном носят точечный характер и не выходят за пределы узких интересов субъектов сектора.

Кроме того, в списке «добрых дел» есть 10 мероприятий, которые эксперты не смогли сопоставить ни с одним системным вызовом. Это не отрицает важности данных мероприятий на уровне конкретного сектора, но вряд ли они должны ставиться как задача для мегарегулятора.

Следует отметить, что значимой корреляции между экспертными оценками важности мероприятий для ответов на вызовы и приписываемой им участниками рынка приоритетностью не выявлено. Например, среди восьми мероприятий, которым эксперты присвоили максимальный уровень значимости (от 1 до 3), встре-

чаются мероприятия приоритетностью от А до С. То есть участники рынка при определении приоритетов не руководствуются соображениями системного характера.

Обеспеченность ответов на вызовы мероприятиями

Второе направление анализа связано с выяснением того, насколько регулятивная система России подготовлена к ответу на исследуемые вызовы. Каждому вызову сопоставлен набор отвечающих на него мероприятий с разбивкой по секторам. Благодаря этому можно не только проследить готовность финансовой системы к ответу на тот или иной вызов, но и уяснить, в какой степени к данному вызову подготовлен тот или иной ее сектор. Более обобщенно можно судить о том, в каком из секторов мероприятия носят наиболее системный характер.

Готовность мегарегулятора к ответу на стоящие вызовы неравномерна. Обеспеченность мероприятий вызовами имеет разброс более чем в десять раз (рис. 4).

В целом финансовая система России больше приспособлена к ответам на внутренние вызовы, нежели на внешние. Возможно, в условиях нынешней тенденции к изоляции вследствие санкций это разумно, но для долгосрочной перспективы такой выбор приоритетов спорен.

Наиболее концентрированный ответ на вызовы прослеживается в секторах актуарной деятельности, пенсионных фондов и МФО, т.е. мероприятия в указанных областях имеют максимально узкую направленность. Данные сектора подготовлены к ответу на минимальное количество вызовов, но зато и фронт защиты от этих вызовов у них максимальный. Самый широкий спектр вызовов готова встретить банковская система, у нее почти на каждый вызов имеется в ответ хотя бы одно мероприятие. Но при этом количество мероприятий, нацеленное на каждый отдельный вызов, невелико.

Значимой корреляции между приоритетностью мероприятий, обозначенной участниками рынков, с вызовами не выявлено, что опять же подтверждает вывод об отсутствии стратегического подхода к формированию перечня «добрых дел».

Экспертиза развития мегарегулирования с помощью дорожных карт

Сопоставление вызовов и «добрых дел» было дополнено анализом временных рамок мероприятий, отраженных на дорожных картах, в разбивке по секторам. По результатам можно сформулировать определенные выводы.

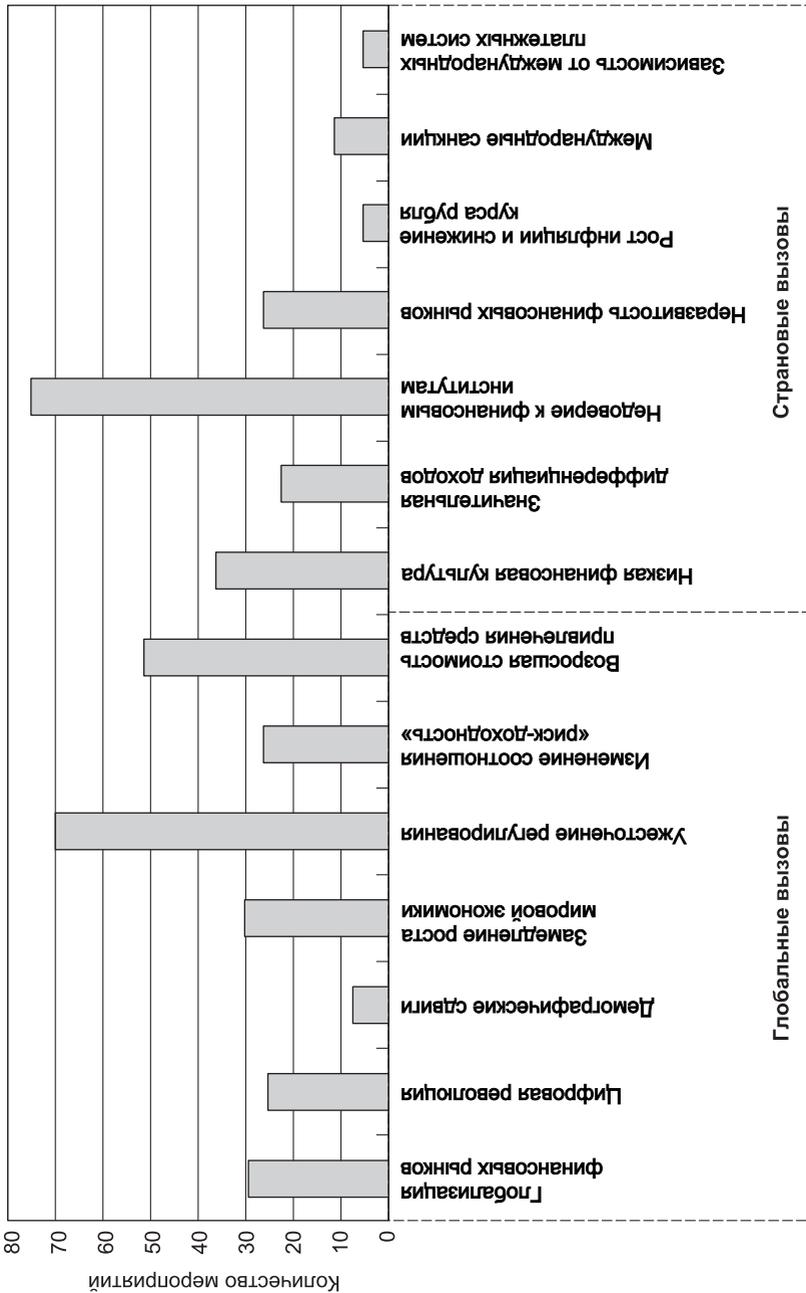


Рис. 4. Обеспеченность вызовов мероприятиями метарегулятора

Дорожные карты демонстрируют, что в координатах «вызовы — мероприятия» деятельность мегарегулятора в целом разумна: нет ситуации, когда для ответа на вызов не предусмотрено мероприятий, и редки случаи, когда намеченные шаги не направлены на стратегически важные цели. Предусмотренные меры представляются адекватными вызовам, стоящим перед российской финансовой системой и ее регулятором. Однако и во временном, и в секторальном разрезе прогресс осуществляется неравномерно, т.е. приоритеты мегарегулятора уже приобрели выраженный характер: МФО и страховой рынок.

Между тем, по оценкам экспертов, наибольшая концентрация системно значимых мероприятий в списке «добрых дел» приходится на рынок ценных бумаг и сопряженные сектора (управление активами и биржевая инфраструктура). Это связано как с продолжающимися институциональными изменениями, так и с введением внешних санкций, что требует переориентации российских банков и корпораций на внутренний рынок и финансовые площадки за пределами США и ЕС. Меры по привлечению иностранных инвесторов в ближайшее время станут менее приоритетными по сравнению с улучшением условий для привлечения капитала на внутреннем рынке, развития инфраструктуры и повышения финансовой грамотности населения и бизнеса.

Отмеченный дисбаланс приоритетов стейкхолдеров и экспертов финансового рынка еще раз доказывает, что согласованные с участниками рынка приоритеты деятельности мегарегулятора расставлялись с позиции узких секторальных интересов, без учета системных эффектов. Руководствуясь дорожными картами, мегарегулятору следовало бы более взвешенно подходить к приоритизации реализуемых им мероприятий как в секторальном, так и во временном разрезе.

Основные аналитические выводы об эффективности развития мегарегулирования в России

1. С точки зрения повышения устойчивости российской финансовой системы и ее готовности противостоять системным вызовам реализуемая мегарегулятором система мероприятий достаточно развернута, ни один вызов не остается без ответа. Защищенность от различных групп вызовов, однако, неравномерна.

1.1. Наибольшие усилия мегарегулятора направлены на то, чтобы разрешить кризис доверия, сложившийся как между населением и финансовыми институтами, так и между самими финансовыми институтами. Большая часть мероприятий нацелена на предотвра-

шение мошенничеств, защиту прав потребителей финансовых услуг и повышение прозрачности деятельности финансовых посредников. Значительные усилия прикладываются также к тому, чтобы повысить финансовую культуру в России и элиминировать вытекающие из нее риски недобросовестного поведения финансовых институтов.

1.2. На втором месте находится защищенность от угроз, связанных с глобальным ухудшением условий финансовой деятельности, а именно с общим замедлением темпов роста мировой экономики и сокращением (и соответственно удорожанием) ресурсов для финансовой системы. Для России эта тенденция усугубляется еще и международными санкциями. То что мегарегулятор своей деятельностью выстроил достаточно надежную защиту от таких вызовов, подтверждается им самим: в 2014 г. Банк России оценивает влияние санкций как «умеренно негативное» [Состояние банковского..., 2014].

1.3. Третьей по значимости для мегарегулятора является группа вызовов, связанная с глобализацией финансовых рынков, ужесточением конкуренции и возросшим во всем мире отторжением риска. Возможно, столь скромное место этого важного процесса объясняется возросшей изоляцией финансовой системы России, которая имеет и положительные последствия: ослабление чувствительности к внешним шокам и зависимости от навязываемых извне «правил игры».

1.4. Технологические и инструментальные вызовы, невзирая на общую установку модернизации, находятся на периферии внимания мегарегулятора. С учетом сложившегося к настоящему времени приоритета внутренних вызовов в этом есть определенный смысл, но с точки зрения долгосрочной конкурентоспособности российской финансовой системы данная тенденция не может не настораживать, особенно в свете ускоренного движения к созданию национальной платежной системы.

1.5. Наименьшее внимание уделяется демографическим и макроэкономическим вызовам, что, вероятно, имеет под собой основания, так как мегарегулятор может влиять на них только косвенно. Однако слабая защищенность от них финансовой системы может воспрепятствовать адекватному ответу и на прочие вызовы, так как все они связаны между собой.

2. События последних месяцев в экономике и изменения во внешнеполитической ситуации потребуют существенного расширения инициатив, направленных на поддержание стабильности финансовых институтов, создание прозрачной и не усугубляющей провалы рынка системы государственной поддержки финансовых институтов, а также укрепление интеграционных процессов с рынками и

регуляторами стран ЕАЭС. Это будет способствовать как развитию отечественных финансовых институтов и источников финансовых ресурсов, так и привлечению инвесторов с рынков Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии, не присоединившихся к санкционному режиму в отношении ряда секторов российской экономики и финансовых институтов.

3. Успех в дальнейшей реализации дорожной карты зависит от готовности российского регулятора и других ведомств финансово-экономического блока реализовывать долгосрочные меры, несмотря на неблагоприятную макроэкономическую ситуацию. Наличие политической воли и ресурсов для ее реализации является необходимым условием для качественного внедрения предложенных мер в адекватные сроки.

4. Дорожные карты вскрывают и серьезные недостатки институционального проектирования мегарегулятора. Практически во всех секторах финансовой системы мероприятия планируются исходя из *уже стоящих* перед системой вызовов. Таким образом, к настоящему моменту сложилась система позднего реагирования на вызовы. Между тем многие из занесенных на карты вызовов были очевидны уже на ранних этапах их развертывания. В целях минимизации потенциального ущерба мегарегулятору следует формировать систему мероприятий для *упреждающего* реагирования на вызовы, чего пока не делается, так как «добрые дела» разрабатывались как реакция на уже существующие проблемы.

5. При впечатляющем количестве реализуемых и планируемых мероприятий Банка России их нельзя считать полноценными ответами на выявленные вызовы, так как «добрые дела» носят точечный характер и не основаны на системном подходе. Они обсуждались и ранжировались исходя из узких интересов участников рынка, а не задач стратегического планирования самого мегарегулятора. Конечно, взаимодействие со стейкхолдерами финансового сектора очень важно, но приоритет в деятельности мегарегулятора должен принадлежать системным целям. Дискретный подход к планированию мероприятий не позволяет охватить ими все проблемное поле, создаваемое стоящими перед мегарегулятором вызовами.

В заключение заметим, что авторами статьи были построены дорожные карты, основанные на *позитивном анализе* мероприятий мегарегулятора, т.е. на исследовании и экспертизе того, что *по факту делается* в направлении его становления («из прошлого в будущее»). Однако для повышения качества проектирования мегарегулятора следовало бы провести также и *нормативный анализ*, выстроив дорожные карты так, чтобы они отвечали на вопросы, какой *должна быть* система мероприятий и как внутри нее должны

быть расставлены временные рамки и приоритеты, чтобы она наилучшим образом отвечала на вызовы и повышала устойчивость финансовой системы к внешним шокам («из будущего в прошлое»). Такая работа может быть проделана методами форсайта, и, как представляется, ее результаты могут существенно повысить качество планирования деятельности мегарегулятора.

Список литературы

Боков М.Б. Специфика получения прогнозного знания и экспертные процедуры в Форсайте // Социологические исследования. 2013. № 3.

Великанова Н.П., Карасёв О.И. Метод дорожных карт в стратегическом планировании развития образования // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 4–5 (92–93).

Гохберг Л.М. Будущее как стратегическая задача // Форсайт. 2007. № 1 (1).

Меры по развитию финансового рынка. Мониторинг реализации. // МФЦ Москва: сайт. 2014. Декабрь. URL: http://www.mfc-moscow.com/assets/files/misc/new_233_dec-2014.pdf (дата обращения: 25.05.2015).

Соколов А.В. Будущее науки и технологий: результаты исследования Дельфи // Форсайт. 2009. № 3 (11).

Состояние банковского сектора России в первом полугодии 2014 года // Вестник Банка России. 2014. № 81 (1559).

Karasev O., Vishnevskiy K. A Toolkit for Integrated Roadmaps: Employing Nanotechnologies in Water and Wastewater Treatment // Science, Technology and Innovation Policy for the Future — Potentials and Limits of Foresight Studies / Ed. by D. Meissner, L. Gokhberg, A. Sokolov. L, NY, Dordrecht, Heidelberg, 2013.

Loveridge D., Saritas O. Ignorance and Uncertainty: Influences on Future-Oriented Technology Analysis // Technology Analysis and Strategic Management. 2012. N 24 (8).

Vishnevskiy K., Karasev O., Meissner D. Integrated Roadmaps and Corporate Foresight as Tools of Innovation Management: The Case of Russian Companies // Technological Forecasting and Social Change. 2015. Vol. 90.

The List of References in Cyrillic Transliterated into Latin Alphabet

Bokov M.B. Specifika poluchenija prognoznoznogo znanija i jekspertnye procedury v Forsajte, *Sociologicheskie issledovanija*, 2013, N 3.

Velikanova N.P., Karasev O.I. Metod dorozhnyh kart v strategicheskom planirovanii razvitija obrazovanija, *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*, 2014, N 4–5 (92–93).

Gohberg L.M. Budushhee kak strategicheskaja zadacha, *Forsajt*, 2007, N 1 (1).

Mery po razvitiyu finansovogo rynka, Monitoring realizacii, *MFC Moskva: sajt*, 2014, Dekabr', URL: http://www.mfc-moscow.com/assets/files/misc/new_233_dec-2014.pdf (data obrashhenija: 25.05.2015).

Sokolov A.V. Budushhee nauki i tehnologij: rezul'taty issledovanija Del'fi, *Forsajt*, 2009, N 3 (11).

Sostojanie bankovskogo sektora Rossii v pervom polugodii 2014 goda, *Vestnik Banka Rossii*, 2014, N 81 (1559).