

Финансовая доступность и теневой банкинг: далеко друг от друга или на пути к сближению?

«Угрозой финансовой стабильности станет, скорее... рост масштабов теневого банкинга в результате оттока клиентов из сферы регулируемой банковской системы, чем усилия по повышению финансовой доступности».

Д-р Зети Ахтар Азиз,
Председатель Банка Негара Малайзия,
Форум AFI и Группы 24-х, Вашингтон, округ Колумбия,
апрель 2013 года

Понятие «теневой банкинг» вошло в широкое употребление с началом глобального финансового кризиса для обозначения разнообразных учреждений и операций, существующих за пределами традиционной банковской системы и используемых для выполнения функций, аналогичных банковским¹. Совет по финансовой стабильности (СФС) определяет «теневой банковский сектор» в самом широком смысле как «кредитное посредничество, в котором задействованы учреждения и операции за пределами традиционной банковской системы» (FSB 2011).

Кредитное посредничество – или заимствование у одного субъекта для того, чтобы выдать заем другому, – это один из ключевых компонентов банковской деятельности. Системы банковского регулирования и надзора призваны контролировать кредитное посредничество и обеспечить максимальную вероятность погашения банками своих долгов перед кредиторами, в частности, перед вкладчиками – физическими лицами. Кредитное посредничество, осуществляемое небанковскими учреждениями, может привести к возникновению двух проблем. Во-первых, в зависимости от системы регулирования, такое посредничество может осуществляться без пруденциального регулирования и надзора, требуемого для банков (т.е., вне «периметра надзора»). Если в той или иной стране такое посредничество достигает, в совокупности, существенного масштаба, то суммарные убытки небанковских учреждений могут подорвать доверие и к банковскому сектору, особенно если население не понимает, какие учреждения находятся под надзором, а какие – нет. Во-вторых, при наличии существенных рыночных связей между банковскими и небанковскими учреждениями кредитное посредничество, осуществляемое небанковскими учреждениями, может сказаться на стабильности банковского сектора, что способно повысить вероятность возникновения волновых эффектов среди учреждений отрасли.

На первый взгляд, в соответствии с этим широким определением, к теневому банкингу следует отнести большую часть микрофинансирования, а также некоторые инновации небанковских учреждений в области цифровых финансов, которые были объявлены Группой 20-ти принципиально важными с точки зрения охвата финансовыми услугами не обеспеченных и недостаточно обеспеченных ими домохозяйств и предприятий, и, тем самым, повышения финансовой доступности². В то же время, с начала глобального финансового кризиса 2008-2009 годов Группа 20-ти призывает к мониторингу и обузданию

тех практик теневого банкинга, которые способствовали развитию этого кризиса. Противоречат ли эти призывы друг другу? Вовсе нет – по крайней мере, пока что нет. Дестабилизирующие инновации, которые небанковские учреждения внедряли в период, непосредственно предшествовавший финансовому кризису, – например, постоянно усложняющиеся деривативы, – отсутствуют в палитре средств обеспечения всеобщего доступа к финансовым услугам. Хотя само по себе преобладание в сфере финансовой доступности небанковских структур и разнообразных операций, аналогичных банковским, может вызвать опасения, связанные с теневым банкингом, представляется, что те виды кредитного посредничества, за которыми в настоящее время не следит бдительное око органов банковского надзора, не похожи на дестабилизирующие виды деятельности, способствовавшие развитию финансового кризиса.

Однако с учетом прогресса в области финансовой доступности, а также развития инноваций, которые подчас быстро разрастаются до гигантских масштабов, – не стоит забывать, что само понятие теневого банкинга возникло в результате быстрых изменений рыночной практики и неспособности системы финансового регулирования и надзора идти в ногу с этими изменениями. В настоящем Обзоре разъясняется, почему широко распространенные в настоящее время методы повышения финансовой доступности не обладают потенциально дестабилизирующими характеристиками других видов теневого банкинга, а в заключение приводится описание некоторых рисков, мониторинг которых целесообразно вести по мере развития ситуации.

Каковы сопутствующие риски теневого банкинга?

Признавая, что широкое определение теневого банкинга размывает первоначальный замысел – а именно, сосредоточить внимание на таком кредитном посредничестве небанковских учреждений, которое *подорывает стабильность* финансового сектора, – СФС особо выделил некоторые аспекты кредитного посредничества небанковских учреждений, которые способны придать ему дестабилизирующий характер:

- **Преобразование сроков погашения** – выпуск краткосрочных обязательств (например, прием вкладов до востребования) и преобразование их в долгосрочные активы (например, в ипотечные займы).

¹ Использование в настоящем Кратком обзоре понятия «теневой банкинг» не имеет целью непременно представить в негативном свете все виды кредитного посредничества, к которым иногда применяется это понятие (FSB 2013). Совет по финансовой стабильности признает, что, если кредитное посредничество осуществляется небанковскими учреждениями надлежащим образом, оно может иметь существенные преимущества и вносит вклад в финансирование реальной экономики (FSB 2011, 2013, 2014).

² См., например, “Leaders Statement. The Pittsburg Summit.” 2009.

- **Преобразование ликвидности** – понятие, подобное преобразованию сроков погашения и подразумевающее использование ликвидных обязательств (таких, как наличные или электронные денежные средства) для формирования менее ликвидных активов, таких, как займы.
- Возможности создания или предоставления финансового рычага. **Финансовый рычаг** – это общее понятие, обозначающее любой способ увеличения прибыли (но также и потенциальных убытков), например, использование заимствований для предоставления кредитов или ведения иной инвестиционной деятельности.
- Возможности для **регуляторного арбитража**, появляющиеся в том случае, когда фирмы приспособливают своё поведение таким образом, чтобы соответствовать требованиям менее строгой системы регулирования и надзора или вообще уклониться от регулирования и надзора³.

Сосредоточение внимания на этих аспектах помогает понять реальные риски теневого банкинга (см. FSB 2011; IMF 2013) и то, каким образом они могут пересекаться с финансовой доступностью.

Небанковские учреждения в сфере финансовой доступности – являются ли они дестабилизирующими «теневыми банками»?

Многие учреждения, оказывающие финансовые услуги не охваченным или недостаточно охваченным финансовым обслуживанием группам населения, – такие, как учреждения микрофинансирования и микрокредитования, финансовые кооперативы, структуры, выпускающие и распространяющие электронные деньги в рамках моделей цифровых финансов (например, операторы сетей мобильной связи), – не имеют банковских лицензий (BCBS 2015). По многим причинам, описанным ниже, деятельность таких небанковских учреждений не вызывает дестабилизирующих эффектов теневого банкинга.

Портфели микрокредитов

Микрокредиты – краткосрочные небольшие займы, предоставляемые домохозяйствам и предприятиям, не охваченным или недостаточно охваченным финансовыми услугами, – составляют, согласно широко распространенным представлениям, основу финансовой доступности. Разнообразные учреждения, предлагающие такие займы, как правило, получают финансовые ресурсы из различных источников, в зависимости от существующего рынка и системы регулирования, в том числе за счет частного или публичного акционерного капитала, вкладов или подобных вкладам займов физических лиц, займов, предоставляемых банками и другими кредитными организациями,

и нераспределенной прибыли. Тем не менее, вне зависимости от состава их источников финансирования, преобразование сроков погашения и ликвидности происходит редко, поскольку микрокредиты по определению являются краткосрочными займами. Разумеется, такой риск все-таки может возникнуть в том случае, если учреждения, предоставляющие микрокредиты, также занимаются более долгосрочным финансированием, например, жилищным финансированием или инвестиционной деятельностью.

Значит ли это, что небанковские учреждения, занимающиеся исключительно выдачей краткосрочных микрокредитов, не могут оказать негативного влияния на стабильность системы? Не обязательно. Например, банки могут быть мотивированы финансировать или даже создавать подобные учреждения, чтобы избежать регуляторных ограничений, сковывающих их собственную деятельность по микрофинансированию, т.е., возникнет регуляторный арбитраж, как, например, в Марокко (Lyma and Reille 2005, Chehade and Negre 2013) и России, где учреждения микрофинансирования не связаны теми же нормами регулирования процентной ставки, что и сами банки⁴, или для достижения целевых показателей кредитования в приоритетных секторах (что имеет место в Индии [CGAP 2010]). Хотя банковское кредитование является объектом пруденциального регулирования и надзора, угрозы стабильности могут таиться в восприятии финансирования небанковских учреждений как «кредитно-финансовых учреждений с заемным капиталом и обязательствами, подобными банковским вкладам, т.е., с обязательствами, воспринимаемыми как подлежащими погашению по номинальной стоимости»⁵. Несмотря на наличие множества других факторов, специфика «микрокредитных кризисов» на рынках Марокко и Индии свидетельствует о том, что стимулы, движущие банками, могут быть столь мощными, а управление кредитными рисками в небанковских микрокредитных учреждениях столь слабым, что надзорный орган окажется не в силах справиться с ситуацией, и возникнет опасность формирования более широкого очага нестабильности в банковском секторе (CGAP 2010; Chen, Rasmussen, and Reille 2010).

Модели цифровых финансовых услуг

В сфере финансовой доступности, где ключевая роль отведена небанковским учреждениям, существует еще одно явление, приобретающее все большее значение, – цифровые финансовые услуги, ориентированные на массовый потребительский рынок, в том числе на не обеспеченные и недостаточно обеспеченные финансовыми услугами группы населения⁶. Хотя модели оказания этих услуг – равно как и роли, отведенные небанковским учреждениям, – крайне разнообразны, их важнейшей особенностью является цифровая транзакционная платформа, сочетающая функциональные возможности платежного инструмента с возможностями хранения средств на текущем счету (см. Lauer and Lyma 2015). При наличии такой платформы

3 Кроме того, в документе FSB (2011) привлекается внимание к действиям, которые названы там как «некорректная передача кредитного риска». Поскольку упомянутый способ передачи кредитного риска во время финансового кризиса не встречается в сфере финансовой доступности, в данном Обзоре этот аспект не рассматривается.

4 В Марокко банковское рефинансирование микрофинансовых учреждений, не связанных ограничениями процентной ставки (Lyma and Reille 2005), способствовало резкому росту сектора микрофинансирования в середине 2000-х годов и вызвало кризис, который был обуздан отчасти благодаря вмешательству Центрального банка (Chehade and Nègre 2013). В России, в соответствии с законом о потребительском кредитовании, с ноября 2014 года Центральный банк публикует ограничения процентных ставок по потребительским займам, но устанавливает их для каждого вида поставщиков финансовых услуг и для каждого вида займов. Это привело к возникновению ситуации, когда процентные ставки по схожим кредитным продуктам могут значительно различаться в зависимости от правовой формы поставщика услуг. Некоторые крупные коммерческие банки создали дочерние микрофинансовые организации, предположительно для того, чтобы иметь возможность устанавливать по потребительским кредитам более высокие процентные ставки, нежели те, которые могут взимать сами банки (<http://www.kommersant.ru/doc/2206320>).

5 См. <http://ftalphaville.ft.com/2014/11/10/2036962/the-shadow-banking-system-define-it-before-you-size-it/>.

6 По состоянию на 2013 год, только системы счетов мобильных денег существовали более чем в 80 странах (GSMA 2014).

ее клиентам могут быть предложены дополнительные финансовые услуги, оказываемые с ее помощью: кредиты, процентные сберегательные вклады, страхование и даже инвестиционные продукты.

В настоящее время подавляющее большинство цифровых транзакционных платформ не предполагает кредитного посредничества небанковских учреждений: даже небанковские эмитенты электронных расчетных средств обычно обязаны хранить средства клиента в банках, находящиеся под пруденциальным регулированием и надзором, или в других надежных и ликвидных инвестициях (см. Tarazi and Breloff 2010). Кроме того, по крайней мере, на данный момент, в оказании предлагаемых через цифровые транзакционные платформы дополнительных финансовых услуг – помимо платежей и хранения средств – участвует поставщик услуг, находящийся под пруденциальным регулированием и надзором⁷.

Тем не менее, даже если нынешняя практика не соответствует каким-либо критериям, названным СФС в качестве характерных признаков дестабилизирующего теневого банкинга, потенциальная возможность дестабилизации все же существует. Например, на некоторых рынках небанковские учреждения, не находящиеся под надзором, – например, операторы сетей мобильной связи – часто являются эмитентами предоплатных продуктов депозитного типа, и это явление распространяется так быстро, что невозможно точно предсказать, какое влияние на поведение потребителя может иметь банкротство таких учреждений.

Мониторинг сферы финансовой доступности через призму теневого банкинга

Сфера финансовой доступности быстро развивается, и особенно в цифровой среде, где масштабы могут изменяться быстро и резко. Хотя нынешние инновации, сулящие устойчивое и недорогое обслуживание клиентам, не обеспеченным и недостаточно обеспеченным финансовыми услугами, как правило, до сих пор не включали те виды преобразования сроков погашения и ликвидности, которые способствовали началу финансового кризиса, в сфере финансовой доступности, как и в сфере финансов в целом, существует множество стимулов для регуляторного арбитража. СФС советует регуляторным и надзорным органам вести мониторинг тенденций в секторе теневого банкинга, чтобы «принимать меры в отношении сходных с банковскими рисками для финансовой стабильности, возникающими за пределами традиционной банковской системы, не препятствуя при этом развитию устойчивых моделей небанковского финансирования, не создающих подобных угроз». Такой подход должен быть соразмерен и сосредоточен на видах деятельности, существенно значимой для системы: СФС предлагает оценивать тенденции в секторе теневого банкинга с точки зрения размеров и показателей роста, «как в абсолютном выражении, так и

в отношении к суммарной задолженности, ВВП и размеру традиционной банковской системы» (FSB 2011).

Чтобы определить, вовлечены ли небанковские учреждения в операции теневого банкинга, способные создать системные риски или условия для регуляторного арбитража, регуляторным органам следует оценивать эти небанковские учреждения сквозь призму их основополагающих экономических функций или видов деятельности⁸, а не официальных названий или правовых форм (FSB 2013). В сфере финансовой доступности следует обращать внимание на следующие две функции, потенциально способные оказаться источником риска:

- **Поставщики услуг для низкодоходного сегмента рынка, выступающие в качестве механизмов коллективных инвестиций, которые в силу определенных особенностей подвержены «набегам вкладчиков».** К таким поставщикам услуг могут относиться финансовые кооперативы, принимающие сбережения, организации микрофинансирования и микрокредитования, имеющие право привлекать вклады или займы, которые регулируются иначе, нежели банковские вклады, а также небанковские эмитенты электронных денег, хотя на многих рынках текущие масштабы подобной деятельности едва ли носят системный характер.
- **Поставщики кредитных услуг, обслуживающие низкодоходный сегмент рынка и зависимые от краткосрочного финансирования.** Системно значимое рефинансирование портфелей микрокредитов или других кредитов для низкодоходного сегмента рынка банками (в частности, если банки используют таких поставщиков в целях уклонения от регулирования и надзора) и небанковскими учреждениями (особенно если эти небанковские учреждения могут выступать в качестве механизмов коллективных инвестиций), может оказать дестабилизирующее влияние, которое способно усилиться, если в дополнение к выдаче микрокредитов организациям микрокредитования разрешено предоставлять более долгосрочные займы и инвестиционные продукты, что повышает риски преобразования сроков погашения и ликвидности.

К инновациям в области финансовой доступности могут относиться модели, сочетающие в себе вышеизложенные функции, такие, как онлайн-новые кредитные платформы P2P, распространенность которых в таких странах, как Китай, достигла существенного уровня⁹.

Наконец, несмотря на то, что кредитное посредничество, осуществляемое учреждениями микрокредитования, само по себе может и не создавать *прямой* угрозы финансовой стабильности, быстрые изменения области кредитования малообеспеченных потребителей – например, размывание в некоторых странах границ между потребительским кредитованием с его высокими процентными ставками и высокими показателями списания безнадежных долгов, и социально ориентированным микрокредитованием –

7 Например, сберегательные счета с выплатой процентов M-Shwari и потребительские займы, предлагаемые клиентам цифровой транзакционной платформы M-PESA, принадлежавшей кенийскому оператору сети мобильной связи Safaricom, являются продуктами Коммерческого банка Африки. См. <http://www.cgap.org/photos-videos/m-shwari-empowering-kenyans-financial-services>.

8 К пяти экономическим функциям, которые СФС предлагает использовать для оценки вовлеченности небанковских учреждений в операции теневого банкинга, относятся: (i) управление механизмами коллективных инвестиций, которые в силу определенных особенностей подвержены «набегам вкладчиков»; (ii) кредитование, зависимое от краткосрочного финансирования; (iii) посредничество в операциях на финансовых рынках, зависимое от краткосрочного финансирования или от обеспеченного финансирования клиентских активов; (iv) содействие созданию кредита; и (v) кредитное посредничество и финансирование финансовых учреждений на основе секьюритизации (FSB 2013).

9 Услуги P2P – это существующий вне рамок надзора особый вид финансового посредничества, в связи с которым возникает целый ряд проблем регуляторного и надзорного характера в области пруденциального надзора и рыночного поведения, рассмотреть которые в рамках настоящего Краткого обзора не представляется возможным.

создают проблемы в сфере защиты прав потребителей, которые могут косвенным образом угрожать финансовой стабильности: например, неудовлетворенность потребителей деятельностью организаций микрокредитования и недоверие к ним могут распространиться и на более широкий финансовый сектор (BFA and RMC 2014).

Эти и другие возможные аспекты риска надлежит также рассматривать в перспективе, уделяя должное внимание последствиям сохраняющегося отсутствия доступа к финансовым услугам (в том числе его неблагоприятным последствиям для системной стабильности, до сих пор мало изученным) (GPFI 2011)¹⁰. В данном случае вновь следует упомянуть призыв Группы 20-ти, рекомендовавшей глобальным нормоустанавливающим органам «изучить связи между финансовой доступностью, финансовой стабильностью, финансовой целостностью и защитой прав потребителей финансовых услуг» (G20 2012). Лишь с учетом всех этих взаимосвязанных задач в области финансовой политики можно будет разработать сбалансированный подход к финансовой доступности и теневому банкингу.

Библиография

BCBS (Basel Committee on Banking Supervision). 2015. "Range of Practice in the Regulation and Supervision of Institutions Relevant to Financial Inclusion." Bank for International Settlements, January. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d310.pdf>

BFA (Bankable Frontier Associates) and RMC (Russian Microfinance Center). 2014. "Final Report. Financial Inclusion and the Linkages to Financial Stability, Integrity and Consumer Protection: Insights from the Russia Experience." http://bankablefrontier.com/wp-content/uploads/documents/BFA-RMC-ISIP-Russia-Final-Report_website_eng.pdf

CGAP. 2010. "Andhra Pradesh 2010: Global Implications of the Crisis in Indian Microfinance." Focus Note 67. Washington, D.C.: CGAP, November. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Andhra-Pradesh-2010-Global-Implications-of-the-Crisis-in-Indian-Microfinance-Nov-2010.pdf>

Chegade, Nadine, and Alice Nègre. 2013. "Lessons Learned from the Moroccan Crisis." Brief. Washington, D.C.: CGAP. http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Lessons-Learned-from-the-Moroccan-Crisis-July-2013_0.pdf

Chen, Gregory, and Stephen Rasmussen. 2014. "bKash Bangladesh: A Fast Start for Mobile Financial Services." Brief. Washington, D.C.: CGAP, July. http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief_bKash_Bangladesh_July_2014.pdf

Chen, Greg, Stephen Rasmussen, and Xavier Reille. 2010. "Growth and Vulnerabilities in Microfinance." Focus Note 61. Washington, D.C.: CGAP, February. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Growth-and-Vulnerabilities-in-Microfinance-Feb-2010.pdf>

FSB (Financial Stability Board). 2011. "Shadow Banking: Scoping the Issues—A Background Note of the Financial Stability Board." Basel: FSB, April. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_110412a.pdf

———. 2013. "Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities." Basel: FSB, August. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_130829c.pdf

———. 2014. "Global Shadow Banking Monitoring Report." Basel: FSB, October. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141030.pdf

———. 2015. "Seventh Meeting of the Financial Stability Board Regional Consultative Group for Sub-Saharan Africa." Press-release, 11 March. <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-RCG-SSA-Press-release-2015-03-11-final.pdf>

Financial Times. 2015. "China Tightens Grip on Internet Lending Platforms," *Financial Times*, 19 July. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6b6a6ac4-2dcd-11e5-8873-775ba7c2ea3d.html#axzz3imYNdXBY>

G20. 2012. Communiqué—G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Mexico, February. <https://g20.org/resources/past-presidencies/>

GSMA. 2014. "2013 State of the Industry Report on Mobile Financial Services for the Unbanked." http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wpcontent/uploads/2014/02/SOTIR_2013.pdf

GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion). 2011. "Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Toward Proportionate Standards and Guidance." Washington, D.C.: CGAP. A White Paper prepared by CGAP on behalf of the G20's GPFI. <http://gpfi.org/sites/default/files/documents/White-Paper-Global-Standard-Setting-Bodies-Oct-2011.pdf>

IMF (International Monetary Fund). 2013. "What Is Shadow Banking," *Finance & Development*, June. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/pdf/basics.pdf>

Lauer, Kate, and Timothy Lyman. 2015. Digital Financial Inclusion: Implications for Customers, Regulators, Supervisors, and Standard-Setting Bodies." Brief. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Digital-Financial-Inclusion-Feb-2015.pdf>

Lyman, Timothy, and Xavier Reille. 2005. "Diagnostic Report on the Legal and Regulatory Environment for Microfinance in Morocco." Washington, D.C.: CGAP. <http://www.microfinancegateway.org/library/diagnostic-report-legal-and-regulatory-environment-microfinance-morocco>

Safaricom. 2014. Safaricom Limited FY2014 Results Presentation. http://www.safaricom.co.ke/images/Downloads/Resources_Downloads/FY_2014_Results_Presentation.pdf

Tarazi, Michael, and Paul Breloff. 2010. "Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds." Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP, July. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Nonbank-E-Money-Issuers-Regulatory-Approaches-to-Protecting-Customer-Funds-Jul-2010.pdf>

¹⁰ См. также документ FSB (2015), где упоминается риск перемещения трансграничных финансовых операций в нерегулируемый сектор в связи с уменьшением количества корреспондентских банковских услуг, предлагаемых международными банками.

АВТОРЫ:

Тимоти Лайман, Лиза Шрейдер и Ольга Томилова