

А. А. Пархоменко

## НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА

*Рассматриваются возможности модернизации российского финансового сектора в целях выхода на траекторию устойчивого развития. Затрагиваются вопросы разделения Банка России на две составляющие – денежно-кредитный регулятор и орган, отвечающий за создание системы макропруденциального надзора. Рассмотрены вопросы роста государственного сектора в банковской системе России, установления адекватного размера минимального капитала банков и создания трехуровневой банковской системы.*

*Ключевые слова:* банк России, банковская система, макропруденциальный надзор, государственный банк, консолидация, минимальный уровень капитала.

Глобальный финансовый кризис подходит к концу, и вопрос выбора направлений развития экономики России снова актуален. Одним из важнейших уроков кризиса явилось понимание того, что рост валовых экономических показателей и качественный, опирающийся на увеличение конкурентоспособности, рост экономики не всегда совпадают. Если текущая финансовая политика, ориентированная на благоприятную внешнюю конъюнктуру, продолжится, то решение накопленных в системе структурных проблем будет отложено на будущее, в котором это решение обойдется значительно дороже.

В настоящее время есть все предпосылки для разработки и реализации стратегии выхода на траекторию устойчивого развития как финансового, так и реального секторов экономики. При этом наиболее рациональным представляется сочетание быстрого роста с достижением и сохранением его стабильности и устойчивости к внешним воздействиям.

Важнейшим элементом этой стратегии должны стать структурные преобразования в финансовом секторе, прежде всего в банковской системе, где изменения должны начаться с Центрального банка РФ (Банка России).

Одна из основных задач Банка России в долгосрочной перспективе – обеспечение низкой, устойчивой и предсказуемой инфляции, уровень которой должен быть близок к уровню инфляции у наших ближайших соседей – европейских стран. Однако в настоящее время деятельность Банка России находится под постоянным давлением различных заинтересованных сторон. Так, его политика существенно зависит от видения общей экономической ситуации со стороны Правительства РФ, самостоятельно назначающего целевые ориентиры денежно-кредитной политики, за которые Банк России несет ответственность. При этом, назначая ориентиры, правительство игнорирует влияние регулируемых тарифов на инфляцию. Отсутствие необходимой иерархии целей макроэкономической политики, и, прежде всего, подчиненности тарифной и налогово-бюджетной политики приоритету цели по инфляции приводит к низкой эффективности денежно-кредитной политики. Повышение фактической, а не номинальной независимости Банка России может произойти только в результате последовательного невмешательства правительства в вопросы управления курсом рубля и инфляцией.

В числе причин избыточного контроля за деятельностью Банка России следует назвать выполнение им боль-

шого количества функций, которые свойственны органу исполнительной власти. Это вызывает желание государственных деятелей усилить контроль за его операциями и, соответственно, приводит к ослаблению его функциональной самостоятельности.

Необходимо отметить также наличие конфликта интересов внутри Центрального банка РФ. Например, если для борьбы с инфляцией необходимо повысить процентные ставки, что, однако, может негативно сказаться на финансовых условиях некоторых коммерческих банков, перед которыми Банк России имеет регулятивные обязательства, то последний должен либо ослабить нормы регулирования, либо отказаться от подавления инфляции.

Таким образом, в независимости Банка России не заинтересован никто из участников финансового регулирования. Правительство стремится подчинить его, поскольку он выполняет функции, находящиеся в поле ответственности исполнительной власти, а сам Банк России не стремится к независимости, так как связан обязательствами по регулированию банковского рынка.

Данная проблема может быть кардинально решена путем разделения Банка России на две составляющие, первая из которых унаследует функции кредитно-денежного регулирования и сосредоточится на макроэкономических задачах, а вторая сконцентрируется на функциях регулирования и надзора за банковским сектором, впоследствии на ее базе возможно создание органа мегарегулирования и меганадзора за всем финансовым рынком (табл. 1).

Процесс интеграции, активно проходящий в финансовом секторе, консолидация финансовых организаций с формированием финансовых конгломератов и холдингов на базе крупных коммерческих банков диктует необходимость концентрации функций надзора за финансовыми организациями различных типов и на различных секторах финансового рынка в рамках единого надзорного органа. Система надзора Банка России имеет развитую инфраструктуру и высококвалифицированный персонал, поэтому создание мегарегулятора на ее базе представляется наиболее оправданным. В дальнейшем к нему могут быть присоединены другие органы, занимающиеся регулированием финансовых рынков.

Сама область финансового регулирования и надзора также требует изменений.

Действующая система микропруденциального надзора уделяет основное внимание платежеспособности и устой-

чивости отдельных банков. Однако глобальный кризис выявил ее слабые места, продемонстрировав необходимость системной работы с финансовым сектором в целом, в том числе регулирования рынков и операций, которые отражают взаимосвязи между банками, а также между банками и другими участниками финансовой системы.

Макропруденциальный надзор должен сконцентрироваться на системной стабильности финансового сектора, а не на предотвращении несостоятельности отдельных банков (табл. 2) [1]. При таком подходе особое внимание необходимо уделять системообразующим институтам и взаимосвязям в финансовом секторе, поскольку риск нарушения системной стабильности зависит от коллективного поведения участников финансовых рынков, в результате чего риски в финансовой системе для регулятора приобретают эндогенный характер.

Под макропруденциальным надзором сегодня понимают оценку риска для всей системы в целом, которая отнюдь не сводится к суммированию индивидуальных рисков. Главный инструмент макропруденциального надзора – система оценки индикаторов финансовой стабильности (чувствительность к риску, финансовый рычаг, показатели ликвидности, различные характеристики рынка сбережений и т. д.). Потенциально она должна стать эффективным механизмом оценки вероятности сбоев на финансовом рынке, возникновения кризисов.

Пока ни одной работающей системы оценки глобального системного риска не построено. Ближайшими аналогами можно считать расчеты для отдельных стран на основе макроэкономических стресс-тестов в рамках Программы оценки финансового сектора (FSAP2), которую проводят МВФ и ВБ вместе с национальными денежными регуляторами. Другими направлениями работы в этой области являются создание опережающих систем кризисных индикаторов (в основном макроэкономических) и оценок по модели VaR (value-at-risk) для финансового сектора в целом [2]. Так, в рамках Европейского союза создается новый надзорный орган, целью которого будет мониторинг системных рисков – European Systemic Risk Council (ESRC).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что мировое сообщество уделяет особое внимание мониторин-

гу системных рисков и предотвращению их передачи между различными сегментами финансового рынка, а также в реальный сектор экономики. К сожалению, в России ситуация принципиально иная: нет ни исследований системного риска, ни систем мониторинга, ни специальных органов, занимающихся подобными проблемами. Сложившаяся ситуация требует срочного изменения.

Еще одна существенная особенность российского банковского сектора – доминирующая собственность государства на нем. Это обусловлено целым рядом факторов: государственные банки имеют преимущества в обслуживании финансовых потребностей государства и госкорпораций, в них размещаются существенные объемы бюджетных ресурсов, в капитал этих банков осуществляются прямые государственные инвестиции, они обеспечены административной поддержкой со стороны властей и уже имеют сформировавшийся имидж носителей стабильности и надежности.

В результате в течение последнего десятилетия размер государственной собственности на активы банковского сектора постоянно рос. Так, если в 2001 г. на государственные и квазигосударственные (частные, но контролируемые государством) банки приходилось около 36,3 % совокупных активов банков, то в 2009 г. их доля увеличилась до 54,2 % [3].

Сегодня Россия стала относиться к немногочисленной группе стран с ярко выраженной государственной собственностью в банковском секторе. Среди стран постсоветского пространства банки с государственным участием доминируют только там, где рыночные преобразования в самом начале пути – в Узбекистане, Беларуси и Туркменистане (см. рисунок) [4].

В ситуации, когда доля госсектора превышает 50 %, количественные изменения перешли в качественные и на банковском рынке появились элементы распределительной экономики. Так, например, каждому из государственных банков были поставлены задачи по увеличению портфеля кредитов на 2-й квартал 2009 г., предпринимаются попытки контроля над ценами (верхний предел ставки по кредитам и частным депозитам), не говоря уже о публичном личном контроле со стороны первых лиц государства. В то же время доля частного сектора неуклонно

Таблица 1

Распределение функций Банка России

Функции Банка России как денежно-кредитного регулятора	Функции Банка России как органа надзора в банковском секторе
<ul style="list-style-type: none"> <li>– разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики (во взаимодействии с Правительством РФ);</li> <li>– эмиссия наличных денег и организация наличного денежного обращения;</li> <li>– организация системы рефинансирования кредитных организаций в качестве кредитора последней инстанции;</li> <li>– управление золотовалютными резервами;</li> <li>– составление платежного баланса РФ;</li> <li>– анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– установление правил осуществления расчетов и проведения банковских операций в Российской Федерации;</li> <li>– принятие решений о государственной регистрации кредитных организаций, выдача кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций;</li> <li>– надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;</li> <li>– регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями;</li> <li>– валютное регулирование и валютный контроль;</li> <li>– установление правил бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации</li> </ul>

сжимается из года в год, рынок банковских услуг концентрируется на одном полюсе: четыре банка, контролируемых непосредственно государством (Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк и Банк Москвы), удерживают 81,7 % активов среди банков данной категории и 42,9 % всех банковских активов страны [3].

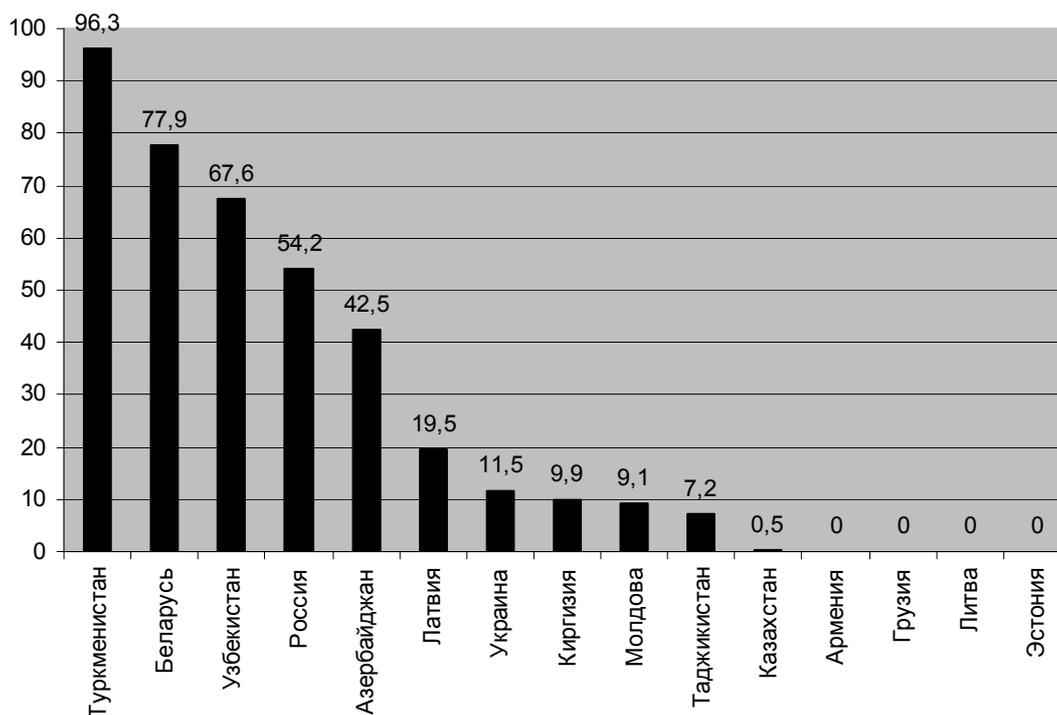
Необходимо отметить, что огосударствление банковского сектора имеет свои положительные стороны. Исполнительная власть может рассчитывать на высокую устойчивость банковского сектора к финансовым потрясениям; банки с государственным участием можно директивно заставить выполнять национальные задачи; экспансия иностранных банков затруднена наличием различных преференций для госбанков; Банк России подвергается минимальным кредитным рискам, поскольку государственные банки составили не предусмотренный законом третий, промежуточный уровень банковской системы, именно через них в экономику и другим участникам рынка теперь поступают основные ресурсы.

Однако использование властями госбанков в качестве финансовых агентов вызывает целый ряд негативных эффектов. Если частные банки заботит максимизация прибыли или капитализации, то госбанки не имеют четко

обозначенной целевой функции. Они осуществляют полноценную деятельность коммерческих организаций, получивших преференции со стороны государства и обладающих нерыночными конкурентными преимуществами, поскольку имеют возможность использовать как финансовые, так и административные ресурсы государства. Целевые установки госбанков приводят к снижению или даже исчезновению конкуренции в отдельных областях деятельности и замедлению развития финансовых инноваций. В ряде случаев банки с государственным участием устанавливают цены на финансовые услуги, значительно отклоняющиеся от рыночных. Это может проявляться как в необоснованном завышении цен на свои услуги в отношении клиентов, «привязанных» к госбанкам, так и занижении цен для вытеснения конкурентов с рынка.

По мере разрастания госбанков денежно-кредитная политика становится все менее способной влиять на реальный сектор экономики, а Банк России теряет способность рыночными операциями воздействовать на конъюнктуру рынка. В итоге на место рынка приходят элементы административного управления экономикой.

Несмотря на очевидные негативные аспекты деятельности госбанков, кардинальное изменение структуры



Государственная собственность на банковские активы в странах постсоветского пространства, %

Таблица 2

**Сравнительный анализ микро- и макропруденциальных подходов к надзору в финансовом секторе**

Критерии	Макроподход	Микроподход
Ближайшая цель	Ограничение негативных процессов, охвативших финансовую систему	Ограничение негативных процессов на уровне отдельных учреждений
Долгосрочная цель	Предотвращение сокращения ВВП	Защита потребителей (инвесторов, вкладчиков)
Модель описания риска	Эндогенная (частично)	Экзогенная
Взаимозависимость между учреждениями	Высокая	Нет подтверждений
Выбор мер пруденциального контроля	На основе оценки негативных процессов в финансовой системе (сверху вниз)	На основе оценки рисков, которым подвержены отдельные учреждения (снизу вверх)

собственности в российском банковском секторе маловероятно.

Основная причина – отсутствие потенциальных альтернативных собственников. Кризисы, которые пережила банковская система в последнее десятилетие, привели к уходу с рынка частных банков, поскольку их владельцы не могли восстановить отрицательный капитал своих банков или считали, что у банковского бизнеса отсутствуют перспективы. На рынке оставались госбанки, капитал которых пополнялся государством в необходимом объеме. Кроме того, в долгосрочной перспективе банковская деятельность на российском рынке не обладает достаточной инвестиционной привлекательностью, поскольку высокая инфляция и регулярные банковские кризисы приводят к тому, что реальная рентабельность этого бизнеса близка к нулю. Так, за 1998–2009 гг. прибыль банков составила в реальном выражении менее 3 % от капитала [5]. И еще один немаловажный фактор – дефицит сбережений на внутреннем рынке, в результате чего основной объем инвестиций может быть привлечен только из-за рубежа. Но в этом случае наиболее вероятным сценарием является потеря национального контроля над значительной частью банковского сектора.

Таким образом, в ближайшем будущем смена собственности в крупнейших российских банках не представляется возможной, хотя уже сейчас можно обозначить ряд мер, способствующих ее достижению в долгосрочной перспективе.

Во-первых, необходимо рассматривать варианты частичной приватизации крупнейших госбанков, позволяющей диверсифицировать структуру их собственности.

Во-вторых, ограничить ничем не обоснованное разрастание госбанков за счет бюджетных и административных ресурсов, ведущее к искажению принципов конкуренции.

В-третьих, оптимизировать государственную собственность в банковском секторе, полностью ликвидировав доли государства в небольших банках, сосредоточившись на участии в банках, являющихся институтами развития.

Следующий элемент, который должен найти отражение в стратегии развития банковского сектора – его консолидация. В настоящее время Россия занимает третье место в мире по количеству банков (1 056 по состоянию на 01.02.10 г. по данным cbr.ru). Самое большое число банков в США – более 6 тыс., на втором месте Германия, где работает свыше 2 тыс. банков, причем более половины из них – кооперативные. Не вызывает сомнений тот факт, что с ростом территории стране нужно больше банков, в то же время на первые две сотни российских банков приходится около 94 % совокупных активов сектора, доля остальных игроков незначительна и постоянно сокращается.

Необходимо также отметить, что степень концентрации в российском банковском секторе ниже среднемировой. Рыночная доля пяти ведущих банков в России достигает 46 %, в то время как в Европе она колеблется вокруг 60 % (от 22 % в Германии до 96 % в Эстонии) [6]. Тенденции на мировых рынках показывают, что рост концентрации представляет собой естественное развитие рынка и крупным российским банкам предстоит стать

еще сильнее и крупнее. Основной элемент стимулирования этого процесса – повышение требований к капиталу банков.

Следует отметить, что ужесточение данного условия лицензирования имеет как положительные, так и отрицательные эффекты. К положительным эффектам относятся:

- снижение кредитных ставок – чем больше банк, тем меньше средние процентные расходы по его обязательствам и меньше процентные ставки для заемщиков из реального сектора;

- увеличение денежного предложения за счет роста кредитного мультипликатора – небольшие банки вынуждены поддерживать высокую ликвидность из-за недиверсифицированной клиентской базы, поэтому банковские ресурсы в достаточной мере не используются эффективно; консолидация сектора обеспечит увеличение денежного предложения в результате расширения кредитования;

- укрупнение банков – сегодня средний российский банк представляет собой весьма скромную по размерам организацию, не способную удовлетворить потребности крупных предприятий, поэтому стимулирование укрупнения позволит создавать банки адекватного запросам экономики масштаба;

- повышение эффективности распределения финансовых ресурсов – информационное преимущество крупных игроков, способных осуществлять мониторинг значительной части рынка, выражается в более низкой информационной асимметрии и более эффективном распределении ресурсов.

В то же время в числе отрицательных эффектов концентрации банковского капитала необходимо отметить:

- снижение рыночной конкуренции – сокращение количества игроков на рынке может привести к усилению влияния крупных банков, что позволит им устанавливать заниженные процентные ставки по депозитам и завышенные ставки по кредитам;

- снижение кредитного предложения за счет роста рационализации кредита – стремление минимизировать риски у крупных банков может привести к отсечению от кредитования более рискованных заемщиков, что в долгосрочном периоде приведет к снижению инновационной активности и замедлению темпов экономического роста;

- дестабилизация региональных экономических систем в периоды кризисов – местные филиалы столичных банков в периоды кризисов осуществляют перевод активов в свои центральные офисы для аккумуляции ликвидности, погашения внешних долгов и решения других задач, а региональные экономические системы при отсутствии местных банков оказываются беззащитными перед лицом потенциальных потрясений.

Еще один довод против чрезмерной консолидации на банковском рынке – риск системной нестабильности. Крупные банки более доходны, их активы хорошо диверсифицированы и за ними легче осуществлять банковский надзор. В теории это должно повысить устойчивость крупных банков к шокам и сделать финансовую систему стабильнее. Однако практика показывает, что государство рассматривает крупные банки как «слишком большие, чтобы обанкротиться» (too big to fail) и поддерживает их в периоды нестабильности. В свою очередь, крупные банки, расчи-

тывая на помощь государства, становятся более склонными к рискам, т. е. более неустойчивыми. Опыт последних банковских кризисов свидетельствует, что угрозы системной нестабильности исходят в основном от крупных банков, а чем выше численность игроков в секторе, тем ниже издержки на его санацию и реструктуризацию.

Вопрос об адекватном размере минимального капитала банков в России активно дискутируется в банковском сообществе. Так, в ноябре 2009 г. заместитель Председателя Правительства – министр финансов А. Л. Кудрин заявил, что готов инициировать законопроект об увеличении минимального капитала российских банков в течение пяти лет до 1 млрд руб. Действительно, одно из важнейших несоответствий между финансовым и реальным секторами в России – маленький размер российских банков. Их слабые финансовые возможности объясняют, почему реальный сектор обратился к зарубежному финансированию, причем уровень долгов перед нерезидентами в настоящее время сопоставим с уровнем внутреннего корпоративного кредитования.

Однако многочисленная группа региональных банков, насчитывающая несколько сотен организаций, будет не в состоянии нарастить собственный капитал ни до уровня, соответствующего финансовым потребностям ведущих российских предприятий, ни до уровня, обозначенного Правительством РФ. В то же время эта группа банков могла бы способствовать снижению воздействия упомянутых выше отрицательных эффектов консолидации. Оптимальный путь сохранения этих банков – выделение их в отдельный класс, к которому будет применяться специальный режим пруденциального надзора в зависимости от профиля рисков.

В большинстве стран, где банковский сектор насчитывает сотни игроков, существует несколько категорий банков, к которым, в зависимости от специфики деятельности, предъявляются разные требования. Если учесть международный опыт, целесообразно не принуждать небольшие банки к закрытию или консолидации, а позволить им выбрать свою нишу и в дальнейшем в ней работать.

В результате реализации данного предложения в России будет сформирована многоуровневая банковская система с позиции банковского регулирования. Банк России будет представлять первый уровень национальной банковской системы. Второй уровень составят федеральные банки с генеральной лицензией и большим собствен-

ным капиталом (например, от 100 млн евро), которые смогут проводить весь перечень банковских операций, действовать на территории всей страны и иметь выход на зарубежные финансовые рынки. Третий уровень системы будет образован отдельными группами банков федеральных округов, субъектов федерации и городов. Их лицензии будут предусматривать ограничения по минимальному собственному капиталу, по территории функционирования (на которой банк может открывать отделения) и перечню банковских операций.

В заключение необходимо отметить, что без структурных преобразований российскому финансовому сектору сложно или практически невозможно содействовать поступательному развитию реального сектора экономики и противодействовать внешним шокам. Только соответствующая модернизация банковской системы России способна обеспечить более устойчивый экономический рост и укрепление конкурентных позиций России в глобальной экономике.

#### Библиографические ссылки

1. Саркисянц А. Проблемы банковского надзора [Электронный ресурс] // Бухгалтерия и банки. 2008. № 6. URL: [bankir.ru/publication/regulation/1379862](http://bankir.ru/publication/regulation/1379862) (дата обращения: 11.08.2009).
2. Крейндел В. Кто измерит системный риск? [Электронный ресурс] // Ин-т фин. исслед. 31.07.2009. URL: [ifs.ru/upload/systemicrisk\\_31july.pdf](http://ifs.ru/upload/systemicrisk_31july.pdf) (дата обращения: 14.08.2009).
3. Верников А. Доля государственного участия в банковской системе России // Деньги и кредит. 2009. № 11. С. 4–14.
4. Процесс перехода и показатели стран СНГ и Монголии в 2009 году. Процесс перехода в кризисе? [Электронный ресурс]: докл. экон. департамента ЕБРР под общ. руководством Э. Берглофа. URL: [ebrd.com](http://ebrd.com) (дата обращения: 13.04.2010).
5. Моисеев С. Перспективы приватизации в банковском секторе // Аналит. банковский журн. 2010. № 1 (176). С. 46–50.
6. Государство и банки: круговорот рисков [Электронный ресурс] // Помощь бизнесу. 23.06.09. URL: [bishelp.ru/gde\\_dengi/detail.php?ID=80372](http://bishelp.ru/gde_dengi/detail.php?ID=80372) (дата обращения: 11.08.2009).

A. A. Parkhomenko

### NECESSITY AND PROBLEMS OF THE RUSSIAN FINANCIAL SECTOR MODERNIZATION

*In the article possibilities of modernization of the Russian financial sector for the purpose of a transition to sustainable development trajectory are considered. Questions of the Bank of Russia division on two constituents – a monetary regulator and the part which is responsible for creation of macroprudential supervision system are mentioned. Questions of state-owned banks share growth in Russian banking system, establishments of the adequate minimum level of capital and creation of three-level bank system are considered.*

*Keywords: Bank of Russia, banking system, macroprudential supervision, state-owned bank, consolidation, the minimum level of capital.*