

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ



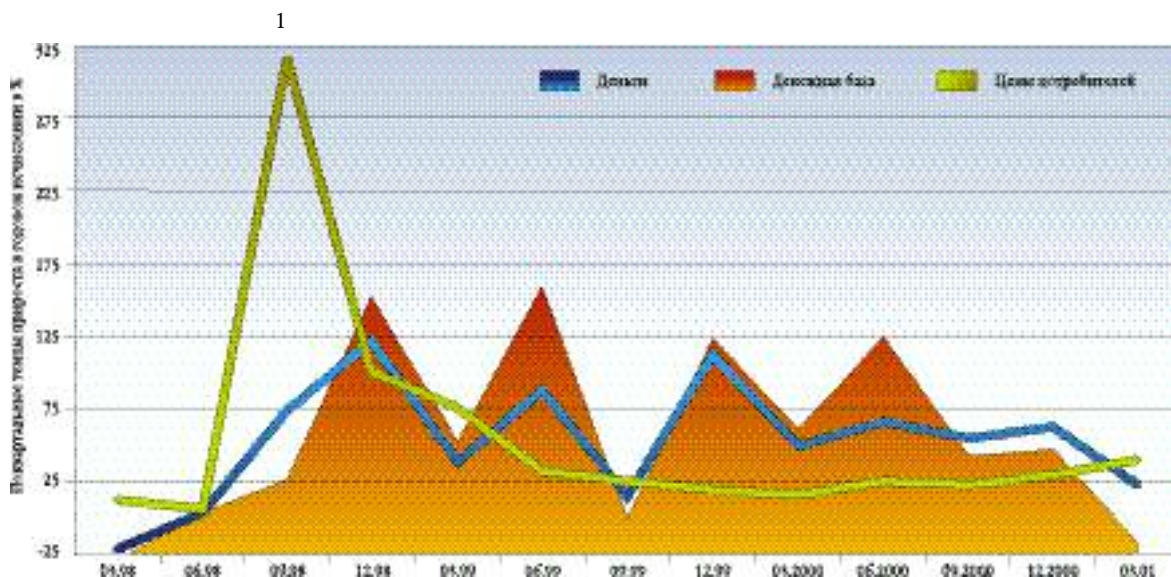
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСДУМЫ РФ
ПО КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ
Александр Николаевич Шохин

I. Макроэкономические условия восстановления и развития банковской системы России в послекризисный период

Хотя банковский бизнес в 90-х годах относился к числу немногих успешных и благополучных видов деятельности в пореформенной России, кризис 1998 года показал, что успех и благополучие эти имели очень непрочную основу. Если в самом начале реформ доход банкам приносили высокая инфляция и связанные с ней реально отрицательные процентные ставки, то затем – высокодоходные и безрисковые, как тогда казалось, государственные облигации (ГКО).

В этих условиях любые деньги, попадавшие в банк, будучи переведенными в устойчивую валюту или вложенными в ГКО, сами по себе становились источником прибыли. Вести с ними какую-либо дальнейшую работу – искать объекты кредитования, оценивать и минимизировать связанные с этим кредитные и процентные риски, то есть делать то, чем занимается большинство банков в нормальной рыночной среде, – не было особой нужды. Сверхдоходы банков маскировали плохое управление ими, нерациональные затраты, далекие от задач собственно банковского дела инвестиции, а также недостаточную капитализацию банковской системы.

Понятно, что выстроенная вокруг пирамиды государственных облигаций и слабо капитализированная банковская система России заключала в себе огромные кредитные и валютные риски. При этом права кредиторов юридически почти никак не защищались (за исключением банков – дочерних структур ЦБ РФ). Поэтому дефолт по ГКО-ОФЗ, впоследствии – и по ОВВЗ, с одновременной девальвацией рубля привели к коллапсу банковской системы с колоссальными потерями вкладчиков и кризи-



РАЗРЫВ В ДИНАМИКЕ ДЕНЕГ И ЦЕН, ГРОЯЩИЙ УСКОРЕНИЕМ ИНФЛЯЦИИ

сом доверия к частным коммерческим банкам. В этих условиях реформирование банковской сферы превратилось из важного, но, в общем-то, как казалось до кризиса, факультативного мероприятия в неотложную задачу, от решения которой напрямую стал зависеть успех рыночных преобразований в России. Объективно банковский сектор российской экономики в послекризисный период оставался в достаточно сложных условиях. Некоторые из разнонаправленных макроэкономических обстоятельств способствовали процессам восстановления банковской деятельности, а другие, наоборот, осложняли их.

а) Ремонетизация экономики

К началу 2001 года докризисный уровень реальных денежных остатков (в качестве дефлятора здесь и далее по умолчанию использован индекс потребительских цен) был превышен на 20%. Степень монетизации ВВП (показатель, обратный скорости обращения денег) также достигла максимальных значений.

Как следствие бартер и неденежные формы расчета между предприятиями стали уходить в прошлое. Этому способствовали благоприятная конъюнктура мировых сырьевых рынков и переключение спроса населения на отечественные товары, состоявшееся благодаря низкому реальному курсу рубля. Результатом стала высокая прибыльность в реальном секторе экономики, при, напротив, отсутствии высокодоходных финансовых инструментов, в прошлом связывающих обращение «живых» денег. Все это, естественно, способствовало восстановлению банковской деятельности, по крайней мере, в части расчетно-кассового обслуживания клиентов.

б) Ограниченность направлений вложения средств и избыточная ликвидность банковской системы

Системный кризис банковской сферы разрушил механизм создания денежного предложения через кредитование экономики. Сбережения населения в форме банковских вкладов так и не вернулись на докризисный уровень. Усилилось рационарование кредита, когда критерием выбора объекта кредитования выступают не экономические соображения, а, например, те или иные связи заемщика с участниками данной кредитной организации.

Все эти процессы нашли свое отражение в сдвигах в структуре банковской системы.

В основном реально работающие банки сегодня – это банки-казначейства (расчетные центры) финансово-промышленных групп, либо – прямое продолжение ЦБ РФ (Сбербанк и Внешторгбанк). То есть банки, в отношении которых сохраняется определенный уровень доверия как к государственным структурам либо прямой контроль со стороны клиентов.

В то же время необходимость приобретения «излишней» экспортной выручки Центральным банком привела к большому объему рублевой эмиссии. В отсутствие надежных объектов кре-



дитования и инвестирования, а также финансовых инструментов у банков образовались крупные неиспользуемые резервы на корреспондентских и депозитных счетах в ЦБ РФ. В итоге в первые полгода после кризиса происходило быстрое восстановление, а затем интенсивный рост ликвидности банковской сферы, приведший к образованию избыточных свободных средств банков.

Частично рост остатков на корреспондентских счетах можно отнести на необходимость увеличения объема свободных средств, обслуживающих текущие платежи клиентов, – ведь доля денежных расчетов между предприятиями и в отношениях с бюджетами всех уровней значительно выросла. Но в основном нынешнее, на первый взгляд очень хорошее состояние ликвидности банковской системы просто отражает ограниченные возможности коммерческих банков по проведению активных операций. Депозиты в ЦБ РФ в этих условиях фактически играют роль финансовых инвестиций, хотя и приносят низкий процент. В условиях фиксированного курса и низкой доходности по ГКО ставка в 9% годовых по трехмесячным депозитам в ЦБ РФ при абсолютной надежности многим кажется весьма привлекательной.

Чрезмерно завышенный уровень ликвидности ведет к потерям банковских доходов. В результате для банковской деятельности сегодня характерна в целом невысокая рентабельность. По крайней мере она несопоставима с докризисной, и это заставляет многие банки балансировать на грани выживания. Недостаточный уровень собственных доходов сдерживает темпы капитализации банковской системы, при том, что возможности получения капитала извне также ограничены. И это сегодня главный тормоз развития банковской деятельности. В то же время избыток денег внутри банковской системы создает угрозу атаки на курс рубля при малейшем росте неопределенности и рисков, сдерживаемую только высоким уровнем официальных золотовалютных резервов.

в) Состояние финансовых рынков и нестабильность денежной сферы

Поскольку финансовые рынки в России оказались по существу разрушены в августе 1998 года, операции на открытом рынке (с ценными государственными бумагами) практически не использовались в качестве инструментов денежно-кредитной политики. Основными работающими рычагами стали интервенции на валютном рынке, депозитные операции и изменения нормативов обязательного резервирования.

Стерилизация рублевых интервенций на валютном рынке свелась к изъятию денег из экономики через налоги и накоплению их на счетах федерального бюджета в ЦБ РФ и региональных бюджетов в казначействе. Благодаря бюджетному профициту большой объем эмиссии, связанной с валютными интервенциями ЦБ РФ, отчасти был стерилизован, но все же темпы денежного предложения оставались очень высокими. Это делает всю ситуацию в денежной сфере нестабильной. Пока сохранялся растущий спрос на деньги, скупка валюты в резервы ЦБ РФ не грозила инфляцией, но по мере насыщения экономики деньгами инфляция в любой момент может ускориться (рис. 1).

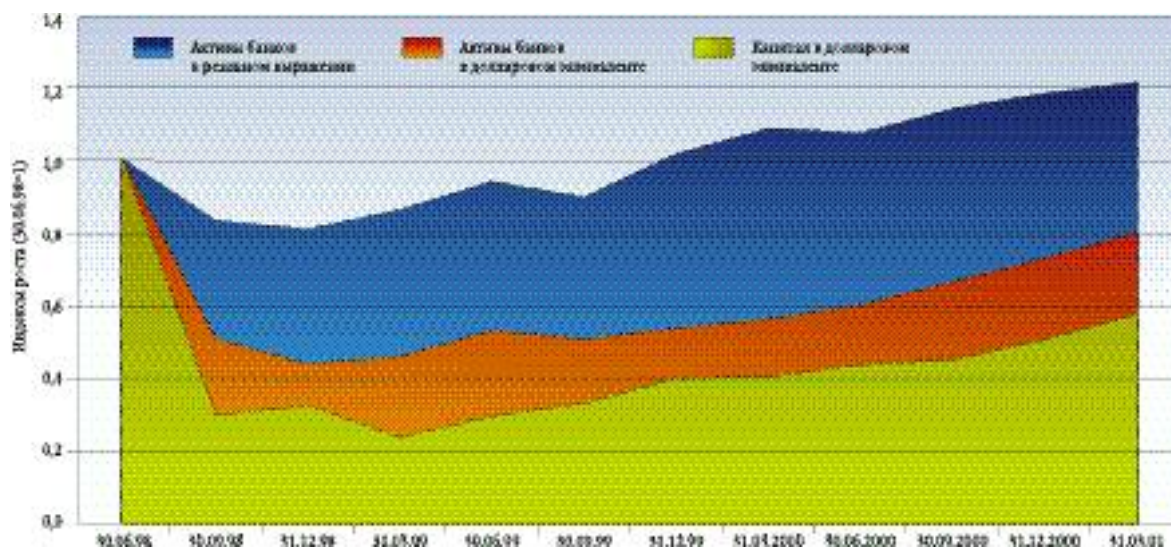
Поэтому актуальной остается задача внедрения в денежный рынок высоконадежных финансовых активов в качестве инструментов его стабилизации и регулирования ликвидности банковского сектора. Альтернативы рынку ГКО-ОФЗ до сих пор не создано. Для Правительства, уже долгое время работающего в условиях крупных бюджетных «избытков», эта проблема, похоже, перестала быть первоочередной, тем более что угроза усиления инфляции пока оставалась достаточно виртуальной.

Что касается иных рычагов регулирования банковской ликвидности, то ситуация вполне аналогична. Системы переучета векселей первоклассных заемщиков и переуступки требований по кредитам пока остаются на бумаге. Рынок облигаций весьма невелик, на рынке акций присутствие банков сильно ограничено.

Назрела нужда в специальной программе, которая облегчает представление, например, синдицированных займов. Стоит подумать, как работать с инструментами типа аккредитивов, нужно определяться по параметрам выпуска ценных бумаг, поскольку существующие ограничения связаны с величиной уставного капитала, и так далее. Проще говоря, нужна совместная деятельность ЦБ и Правительства по внедрению финансовых механизмов и инструментов, которые позволят без инфляционных рисков и рисков роста плохих кредитов кредитовать реальный сектор. Посмотрим теперь, к каким результатам пришел банковский сектор, развивавшийся в столь неоднозначных условиях.



2



ВОССТАНОВЛЕНИЕ АКТИВОВ И КАПИТАЛА БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

II. Ситуация в банковской сфере спустя (почти) три года после кризиса

К началу 2001 года российская банковская система в основном оправилась от основных последствий кризиса 1998 года. Хотя за период с сентября 1998 года до конца 2000 года число действующих кредитных организаций сократилось на 207 банков (с 1556 до 1349), в целом по основным агрегатным показателям можно говорить о восстановлении банковского сектора к тому уровню, где он был до кризиса.

а) Рост и улучшение структуры активов

Уже к началу 2000 года банковский сектор восстановил свои активы в реальном выражении, а на конец первого квартала 2001 года они уже более чем на четверть перекрывали докризисный уровень. Даже долларовый эквивалент активов, несмотря на многократно возросший курс доллара, в течение 2001 года, вероятно, превзойдет докризисный уровень (рис. 2).

Но в целом рост банковского сектора отстает от темпов развития российской экономики. Несмотря на улучшение относительных показателей (в % ВВП) по сравнению с докризисным уровнем, что объясняется повышением удельного веса валютных активов, отечественная банковская система остается весьма маломощной.

Если активы российской банковской системы составляли в первом квартале 2001 года 33% ВВП (в предкризисные месяцы было 25–28%), то в Польше этот показатель был равен 49%, в Венгрии – 55%, а в Чехии – 109% (данные на 2000 год). В развитых европейских экономиках отношение активов банков к ВВП также в несколько раз, а то и на порядок, больше, чем в России.

В связи с общим оздоровлением государственных финансов произошли определенные позитивные сдвиги в структуре активов банковского сектора. Если до кризиса основным потребителем кредитных ресурсов через рынок ГКО-ОФЗ выступало (расширенное) Правительство – его доля достигала даже почти трех четвертей внутреннего кредита к концу 1998 года, то сегодня (конец I квартала 2001 года) основным заемщиком стал уже частный сектор. Уменьшилась в совокупном портфеле банковского сектора и доля иностранных активов (до 11% к началу 2001 года, тогда как в послекризисные месяцы она составляла четвертую часть). Таким образом, кредитные организации России по структуре активов постепенно приближаются к чему-то похожему на нормальную банковскую систему (рис. 3).

б) Кредиты: рост отстает от потенциально возможного



Несмотря на вполне ощутимые темпы роста, увеличение банковских кредитов экономика отстает от возможностей, определяемых расширением денежной базы. Главная проблема, как уже отмечалось выше, в отсутствии привлекательных объектов вложения ресурсов.

Основными заемщиками в 2000 году оставались сырьевые отрасли (около трети) при доле обрабатывающих отраслей около 18%. Доля экспортно-ориентированных отраслей несколько увеличилась (в наибольшей степени цветная металлургия – с 7 до 8,2%), в то время как доля машиностроения сократилась с 12,5 до 11,3%.

Однако в реальном выражении (по отношению к росту отпускных цен промышленных предприятий) задолженность по кредитам и займам как экспортеров, так и отраслей, работающих на внутренний рынок, сократилась. Высокие доходы экспортеров объективно снижают их спрос на «короткие» деньги, тогда как «длинные» ресурсы банковская система не может им пока предложить. Средний срок кредитования понизился в течение прошлого года с 20 до 18 месяцев. С другой стороны, для обрабатывающих отраслей, по-видимому, стоимость кредитов остается достаточно высокой. Опросы указывают в качестве желательной ставку кредитования в 8–10% годовых, тогда как для банков риски кредитования этих секторов, напротив, значительно выше, чем риски кредитования экспортеров.

в) Капитал остается недостаточным для покрытия рисков

После сильнейшей декапитализации в результате кризиса (совокупный капитал банков в долларовом эквиваленте снизился к началу 1999 года в четыре раза) совокупный капитал банков существенно вырос, и к началу II квартала 2001 года достиг 65% от докризисного состояния. В то же время с точки зрения рисков капитал остается недостаточным.

По имеющимся оценкам, уровень достаточности капитала с учетом рисков активов и пассивов составляет лишь 85% от уровня начала 1998 года. В то же время, несмотря на сохраняющиеся высокие кредитные риски, качество кредитного портфеля улучшилось (доля просроченной задолженности в кредитном портфеле с начала года снизилась с 6,5 до 4%).

Недостаток инструментов, приносящих стабильные доходы, не позволяет банкам наращивать капитал за счет собственных средств. В то же время внешние источники капитала ограничены: государство, даже во время острой фазы кризиса, почти не давало денег коммерческим банкам, частные российские акционеры сами пострадали от кризиса, иностранцы в российскую банковскую систему не идут. С одной стороны, не хотят сами, с другой – государство почти ничего не делает для их стимулирования.

г) Привлеченные средства: преобладание «коротких» денег сдерживает вложения

С конца 1999 года структура обязательств банковской системы стала меняться в сторону восстановления пропорций между видами обязательств, наблюдаемыми до кризиса.

Ресурсная база развивается достаточно успешно (рост привлеченных средств от предприятий и населения в реальном выражении за десять месяцев составил 15%). Основным источником остаются средства предприятий, доля которых в пассивах с начала года увеличилась с 29,8 до 31,6%. Именно они в основном заменили пассивы нерезидентов, которые с начала года медленно сокращались в абсолютном выражении.

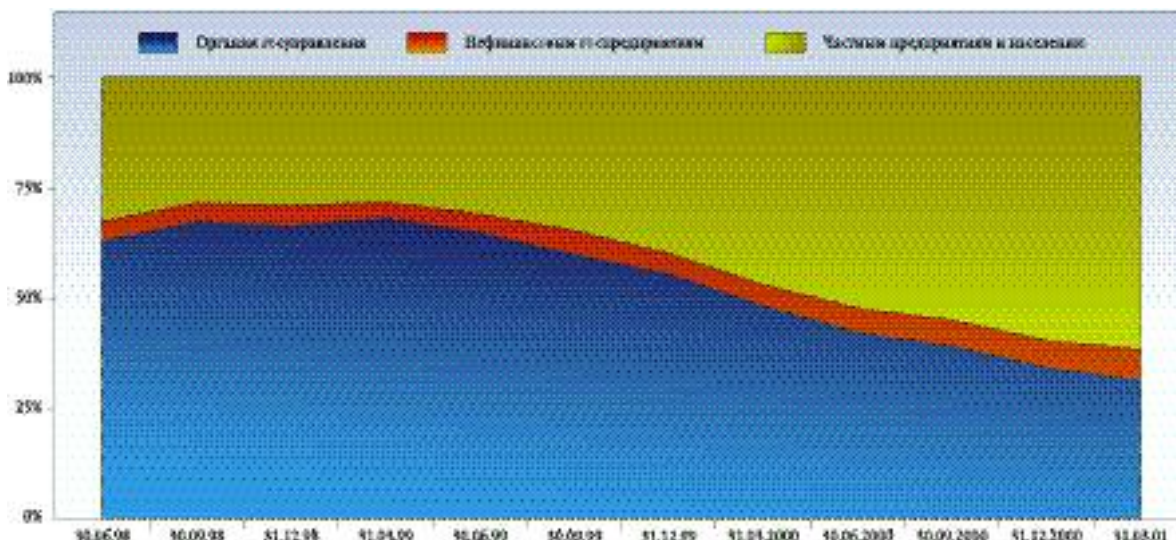
Однако структура пассивов не позволяет банкам активно использовать их для кредитования экономики. Более 70% средств предприятий в банках находятся на расчетных и текущих счетах, более 80% депозитов населения привлечено на сроки менее полугода. В силу этого банки, осуществляющие кредитование экономики, подвержены высоким рискам ликвидности.

д) Иностранная позиция

На момент кризиса российская банковская система была чистым должником внешнего мира, который рассматривался как поставщик дешевых ресурсов для инвестиций в ГКО. Но уже в четвертом квартале 1998 года чистые иностранные активы российских коммерческих банков стали положительными. На протяжении 1999–2000 годов данная тенденция укрепились, и к концу 2000 года иностранные активы превосходили иностранные обязательства более чем в два раза. Это стало результатом как снижения объема иностранных обязательств, так и роста объема иностран-



3



СДВИГИ В СТРУКТУРЕ ВНУТРЕННЕГО КРЕДИТА: ОТ КРЕДИТОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА – К КРЕДИТОВАНИЮ ЭКОНОМИКИ

ных активов. Последние достигли в 2000 году 17,1 миллиарда долларов и превзошли максимальный докризисный уровень. В то же время с июля 1998 года по октябрь 2000 года иностранные пассивы российских коммерческих банков упали более чем вдвое (с 16,1 до 7,9 миллиарда долларов).

Важно отметить, что, несмотря на значительный рост внешней долговой нагрузки из-за четырехкратной девальвации рубля, банки все же продолжали платить по своим обязательствам иностранным кредиторам. Максимальный объем просроченной задолженности российских коммерческих банков (1,3 миллиарда долларов во втором квартале 1999 года) составлял только 13% от совокупных иностранных обязательств и снизился до 8,7% к концу третьего квартала 2000 года.

е) Доходы: банковская деятельность может оказаться на грани убыточности

К концу 2000 года почти единственным источником доходов банков осталось кредитование, которое устойчиво растет. Доходность государственных ценных бумаг достигла чрезвычайно низкого уровня – менее 10% годовых по коротким выпускам и исчерпала резервы для роста.

Пока российская банковская система так и не адаптировалась к отсутствию развитого рынка госбумаг. Без государства нет высоких доходов. Процентная маржа, хотя и впервые за последние пять лет ставшая положительной, не может заменить доходы от госбумаг и валюты. Усугубляют ситуацию и крайне низкие процентные ставки.

Если в течение следующего года не удастся либо резко увеличить объемы кредитования при сохранении положительных реальных процентных ставок, либо предложить банкам значительный объем новых финансовых инструментов, заменяющих прежние вложения в ГКО-ОФЗ, то банковская деятельность может оказаться на грани убыточности.

ж) Институциональные изменения в банковском секторе

Новая ситуация в банковской сфере далека от представлений о совершенной конкуренции: результатом кризиса стало резкое усиление позиций дочерних банков ЦБ РФ. Это, безусловно, шаг назад даже по сравнению с тем, что у нас было в середине девяностых годов, когда все-таки существовала реальная конкуренция на рынке банковских услуг.

С другой стороны, именно государственные банки – и Сбербанк, и Внешторгбанк – в наибольшей степени перестроили свою работу в соответствии с новыми экономическими условиями. Доля Сбербанка в банковских кредитах реальному сектору составляет треть. Темп прироста кредитов устойчиво превышает темп прироста депозитов населения (по-прежнему основной пассив Сбербанка), что говорит о трансформации вкладов физических лиц в основном в кредиты, а не в государственные ценные бумаги, как это было раньше, – доля госбумаг в активах Сбербанка устойчиво снижается.

По темпам прироста кредитов экономике ВТБ даже опережал Сбербанк (9% в месяц против 6%), а к концу 2000 года его кредитный портфель достиг 900 млн. долл., в результате чего ВТБ



стал вторым (после Сбербанка, у которого около 7,5 млрд. долл.) по объему кредитования. Прибыль Сбербанка и ВТБ за 2000 год составила почти половину от прибыли всей банковской системы.

Кроме того, Внешторгбанк, вышедший к концу 2000 года на второе место по активам и первое по капиталу среди отечественных банков, в 2000 году начал проявлять активность на рынке розничных услуг (приобретение филиальной сети МОСТ-банка). Все это позволяет говорить о том, что государственные банки и без какого-то специального воздействия государства становятся по сути своих операций все более универсальными и коммерческими.

Концентрация банковского капитала, без учета госбанков, несколько снизилась, то есть дефицит крупных структурообразующих банков, сопоставимых с потребностями развития российского крупного капитала, усилилась. В результате на сегодняшний день планку в 250 млн. долл. по капиталу, позволяющую войти в число 30 крупнейших банков Восточной Европы, преодолели только пять банков (Сбербанк, ВТБ, Альфа-банк, Межпромбанк и Газпромбанк).

Однако у отечественных частных банков есть все возможности для успешной конкуренции с госбанками и с иностранными банками. К их преимуществам можно отнести: лучшее понимание запросов клиентуры, более быстрое принятие решений, наличие устойчивых связей с основными клиентами. Роль иностранных банков пока не претерпела существенных изменений, хотя их доля в показателях банковской системы несколько повысилась, составляя 5–6% по основным показателям. Похоже, наметилось и изменение политики иностранных банков. Их зависимость от материнских структур несколько понизилась (доля МБК, полученных от нерезидентов, в пассивах банков со 100%-ным участием иностранного капитала в 2000 году, составляла около 30% против 70% до кризиса). Именно иностранные банки являются наиболее масштабным внешним ресурсом для дальнейшей капитализации банковской системы, но для этого нужно, во-первых, четко сформулировать государственную политику по этому вопросу и, во-вторых, заинтересовать иностранных банкиров отечественной клиентурой.

III. Основные направления реструктуризации банковской сферы

а) Общая оценка хода реструктуризации

Хотя внешне ситуация выглядит более здоровой, чем раньше, международные эксперты, работавшие в России, неоднократно высказывали предостережения, что в банковской системе еще не произошли изменения, которые бы гарантировали нас от новых банковских кризисов. Это не означает, что новый кризис неизбежен, но из-за медленного реформирования банковского сектора при неблагоприятных условиях он может снова возникнуть. Поэтому важны усилия по дальнейшей реструктуризации банковской системы.

Сегодня две вещи – огосударствление банковской системы и распространяющаяся только на государственные банки система гарантирования вкладов – порождают неконкурентную ситуацию. Третий момент – это прозрачность банковской системы. В частности, распространение международных стандартов отчетности, аудита и так далее, которые, безусловно, связаны и с гарантиями вкладов, и с конкурентностью в банковском секторе. Требуется определенное ужесточение требований к банкам, к их прозрачности, ведению отчетности – это тоже гарантия надежности возврата вкладов.

До сих пор нет программы консолидации государственных банков – программ уменьшения количества госбанков и об упорядочении их деятельности. Но пока никаких шагов, кроме заложенной в бюджет идеи увеличения уставного капитала двух государственных банков – Россельхозбанка и Банка развития, – не предусмотрено.

В целом многие предложения, озвученные в рамках «Плана первоочередных мер Правительства», действительно могут улучшить ситуацию в банковском секторе. Однако, во-первых, от предложений из Белого дома руководство Банка России, как правило, не в восторге. Во-вторых,



по ряду вопросов еще нужно искать взаимопонимание с законодателями (страхование вкладов, законодательство о госбанках) и внутри самой исполнительной власти (изменение налогообложения банков). В-третьих, достаточно сильна бюрократическая составляющая процесса – разработка и согласование нормативных документов может затягиваться на месяцы, а то и на годы.

б) Правительственная поддержка капитализации банковской системы и развития банковского кредитования

Правительством предложен ряд мер, направленных на повышение капитализации банковской системы и развитие новых технологий. Среди них отметим прежде всего осознание необходимости приравнять налогообложение банков к налогообложению предприятий (как по ставкам, так и по составу затрат), а также создание полноценной законодательной базы по электронным документам в России.

Предложения о создании нормативной базы и осуществлении пилотных проектов по учету Банком России векселей первоклассных заемщиков, а также системы выкупа кредитных требований Банком России являются не чем иным, как повторением того, что было декларировано более года назад самим Банком России, но не ставшим практически воплощенным и сегодня. Правительство считает, что эти меры могли бы поддержать расширение банковского кредитования экономики, что позволит банкам иметь доходы и поддержать экономический рост, но почему-то оставляет без внимания два ключевых вопроса: об уровне процентных ставок по таким операциям и об избыточной ликвидности.

в) Банковский надзор. Статус надзорного органа

Достаточно активно обсуждаемая сейчас тема – эффективность банковского надзора, особенно после кризиса 1998 года. Нет ли смысла вывести эту функцию из ведения ЦБ, как это практикуется в некоторых странах? Критики ЦБ не раз говорили о неэффективности действий ЦБ в этой области, которые в итоге лишают банковскую систему правильных ориентиров.

Правительство готово забрать надзорные функции за банковской деятельностью себе, но нам представляется, что оно вряд ли справится с этими функциями. Из-за большой перестройки может ухудшиться, понизиться эффективность банковского надзора. Если выводить систему надзора, во-первых, понятно, что отстраивание надзора на пустом месте потребует времени, а сейчас банковская система находится еще в кризисном состоянии, и нужно сопоставить одно с другим. Но тем не менее сохранять все, как есть, было бы неправильно. Компромиссом мог бы быть полусамостоятельный, автономный статус банковского надзора внутри Центрального банка. И, в частности, предполагается, что новый орган с повышенным статусом внутри ЦБ должен возглавлять член Совета директоров, который должен назначаться именно в качестве члена Совета директоров – председателя комитета банковского надзора.

Если будут приведены убедительные аргументы в пользу того, что новая система будет создана быстро и не приведет к дополнительным существенным расходам бюджета (поскольку речь идет о создании структуры под эгидой Правительства), можно решиться на этот шаг.

Я задавал председателю Федеральной резервной системы США Алану Гринспену вопрос: какая система банковского надзора эффективнее? Суть его ответа свелась к тому, что организация банковского надзора – это индивидуальное дело каждой страны. Есть две крайности – британский случай и американский случай. В Великобритании все сосредоточено в одном органе – эдакий мегаконтроль, в другом случае – в США – есть конкуренция надзорных органов, где, кроме Федеральной резервной системы и федеральных резервных банков, есть ряд других органов надзора. Все остальные страны, по убеждению Гринспена, находятся посередине, и каждая выбирает себе то или иное сочетание. Какую модель изберет Россия, как сказал председатель ФРС, это ее собственная ответственность, но самое главное – обеспечить независимость Центрального банка при ведении денежно-кредитной политики.

Потенциально одним из кандидатов на роль надзорного органа является АРКО. Действительно, если агентство будет заниматься реструктуризацией банковской системы, причем принудительной, то ей нужно передавать некие функции банковского надзора. Потому что определять объекты для реструктурирования означает осуществлять функции пруденциального банковского надзора.



Если, кроме реструктуризации банков, АРКО берет на себя функции формирования гарантийных фондов и выплаты соответствующих средств, то АРКО становится тем самым агентством – скорее всего правительственным, работающим под эгидой ЦБ, которое может сосредоточить у себя функции банковского надзора, в том числе и регулирования. Если отбор банков для реструктуризации АРКО осуществляет самостоятельно, если это агентство гарантирует вклады населения (в том числе через фонды, которые могут идти на реструктуризацию, включая выплату вкладов), нельзя исключать, что вопросы выдачи-отзыва банковских лицензий могут оказаться у этого же агентства. То есть такими частными поправками к функциям АРКО мы фактически создаем новый орган. То есть следует четко понимать, что при передаче АРКО функций корпорации по гарантированию вкладов и коллективного ликвидатора речь уже пойдет о перераспределении функций между Центральным банком и АРКО – агентством, которое в ближайшем будущем сосредоточит в своих руках целый ряд функций ЦБ. Поэтому подобные частные вопросы нужно оценивать через призму более широкого вопроса – роли и места Банка России.

2) Прекращение участия ЦБ РФ в капитале коммерческих банков

Особый вопрос – о роли государства в банковском секторе. Очевидно, что роль государства в развитии банковской системы должна сохраняться и выражаться в более четком регулировании, надзоре и активной политике реструктуризации и рекапитализации банковской системы. Что же касается развития сети банковских учреждений с государственным участием, то ответ на этот вопрос менее однозначен.

До настоящего времени все попытки Правительства создать банк на бюджетные деньги приводили к одному, вполне естественному результату. Каких-то конкретных претензий к стратегии действий банков с госучастием не высказывалось, нет и никаких конкретных доказательств того, что участие в капитале банков как-то мешает Банку России выполнять свои функции, хотя словосочетание «конфликт интересов» стало общеупотребительным. С тезисом о выходе Банка России из капитала банков сегодня не принято спорить, но окончательный выход намечен на конец 2004 года, до которого еще нужно дожить. Совсем недавно существовала аналогичная норма законодательства, предписывавшая Банку России выйти из капитала банков к началу 2000 года.

Правительство практически добилось консенсуса в вопросе о выходе Банка России из капиталов коммерческих банков и видит в этом путь к созданию равных условий для доступа банков к финансовым ресурсам. Изрядная политизированность этого вопроса и наличие большого числа лиц и организаций, желающих получить данные кредитные организации в свое управление, мешает трезвому анализу его целесообразности как с точки зрения государства, так и влияния на развитие банковского сектора. Трудно сказать, насколько Правительство сможет управлять госпакетами ВТБ, Сбербанка или росзагранбанков лучше Банка России.

Но здесь есть один аргумент, и весьма существенный. Если Центральный банк будет настаивать на сохранении за собой надзорных функций, ему нужно достаточно энергично выйти из капиталов коммерческих банков. Один и тот же орган не может быть акционером коммерческих банков и заниматься банковским надзором.

Базовой схемой является двухэтапный подход. А именно: выход ЦБ с одновременным увеличением доли Центробанка в капитале ВТБ и передача Внешторгбанку долей Центробанка в заграничных банках. С точки зрения баланса должно произойти изменение структуры активов Центробанка, а не продажа долей заграничных банков. Это, видимо, оправданно, поскольку пока еще нет подходящих акционеров как с точки зрения наличия у них денег, так и акционеров, которые будут восприняты органами банковского надзора стран пребывания наших заграничных банков. В таком случае приобретает актуальность программа приватизации Внешторгбанка, а это – проблема поиска новых акционеров, решаемая, конечно, но требующая времени.

Что касается Сбербанка, то выход государства из его капитала возможен только после введения в действие установленной законом системы гарантирования и страхования вкладов. Сейчас участие государства является единственной формой гарантии вкладов, и, поскольку Сбербанк – единственный розничный банк, в котором участвует государство, не случайно, что все вклады сконцентрировались в этом банке – 85% этих вкладов. Это приводит к определен-



ной монополизации рынка, но выходить из этой ситуации путем членения Сбербанка на несколько вертикальных федеральных банков или несколько межрегиональных, было бы неправильно – это приведет к оттоку вкладов из Сбербанка и давлению на валютный рынок.

д) Гарантирование вкладов

При участии государства в капитале банка выше 50% на вклады распространяется государственная гарантия – соответствующая запись в законе есть. Механизм этого гарантирования хотя и не прописан, но народ воспринимает Сбербанк исключительно как государственный механизм гарантирования вкладов. Стало быть, любое дробление этого банка, как бы осторожно его ни проводить, чревато оттоком средств населения на валютный рынок, уходом «в чулок», «в матрац» и другие приспособления для хранения личных сбережений. Пока представления Правительства о том, как должна выглядеть система гарантирования вкладов, находятся на общетеоретическом уровне.

Работа над федеральным законом «О гарантировании вкладов граждан в банках» ведется уже в течение нескольких депутатских созывов. К сожалению, многие влиятельные лица, декларируя свою поддержку законопроекта, на деле всячески препятствуют его принятию. Правда, в последнее время произошли некоторые подвижки. Исполняя поручение Президента от 29 января 2001 года № Пр-187, Правительством Российской Федерации был разработан проект концепции гарантирования вкладов.

В соответствии с этой концепцией основными принципами гарантирования являются:

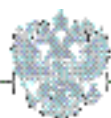
- обязательность участия в ней кредитных организаций, привлекающих вклады населения;
- допуск на рынок частных вкладов только тех банков, которые имеют устойчивое финансовое положение;
- накопительный характер резерва для гарантирования вкладов, его создание за счет первоначального взноса государства и поддержание за счет постоянных взносов банков, состоящих в системе гарантирования;
- распределение рисков неисполнения банком своих обязательств между системой гарантирования и вкладчиками банка;
- приоритетная защита мелких вкладчиков;
- обеспечение максимальной сохранности средств системы гарантирования за счет размещения резерва только в надежные и высоколиквидные инструменты;
- прозрачность и открытость деятельности системы гарантирования вкладов для всего общества.

Функции управления системой гарантирования вкладов предполагается возложить либо на вновь создаваемую в форме государственной корпорации организацию, либо на уже существующую госкорпорацию АРКО.

Предположительно, если данная концепция будет поддержана Президентом РФ, то уже в осеннюю сессию можно ожидать внесения Правительством в Государственную Думу соответствующих законопроектов.

е) Переход к международным стандартам отчетности

Невозможно добиться решения большинства задач развития российской банковской системы без перехода российских банков на международные стандарты отчетности. Банк России уже начал движение в этом направлении, объявив о начале эксперимента с шестью банками, которые будут готовить отчетность по международным стандартам. Однако этот эксперимент не является столь уж необходимым, поскольку предоставление сведений, понятных иностранцам, не является для многих российских банков чем-то абсолютно новым. Те из них, кто привлекал западные кредиты, размещал облигации или просто активно работал с западными контрагентами, предоставляли своим кредиторам необходимую отчетность, подготовленную по международным стандартам.



IV. Законодательная деятельность в банковской сфере в 2000–2001 годах

а) Функции Комитета по кредитным организациям и финансовым рынкам

При разделении функций бюджетного комитета «возник некий паллиативный вариант». В результате за Комитетом по бюджету и налогам оставлены вопросы, на которые он и претендовал, – по перечислению прибыли Центробанком в госбюджет и кредитованию российского Правительства. Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам занимается более рыночной частью функций ЦБ, надзором за банковской системой и регулирующей ролью Центробанка на денежном и финансово-фондовом рынках. А также непосредственно функционированием банковской системы, ее реструктуризацией и особенностями банковского законодательства применительно к кредитным организациям с государственным участием. Под его контроль перешел и страховой рынок. Экономический комитет сможет в качестве соисполнителя подключаться к любой желаемой теме.

б) Законодательное обеспечение независимости Центрального банка

Сохранилась законотворческая активность, направленная на ограничение независимости ЦБ РФ. Как крайний вариант время от времени предлагается трансформировать ЦБ РФ в плане правового статуса в федеральное госучреждение, которое пользуется и распоряжается собственностью на правах оперативного управления.

Признать собственность Центрального банка федеральной собственностью означало бы в соответствии с Конституцией, что ею управляет Правительство, стало быть, ныне собственность ЦБ, в том числе и доля заграничных банков, в Сбербанке, во Внешторгбанке, оказывается в распоряжении Центрального банка лишь временно, а по существу этим должно управлять Правительство.

Кроме того, статус собственности такого рода, если он будет распространен на золотовалютные резервы, может осложнить отношения Центрального банка с различного рода истцами, которые судятся, по сути дела, с Правительством. В новой трактовке золотовалютные резервы окажутся собственностью Правительства, федеральной собственностью, которой по существу управляет Правительство. И лишь временно она находится в распоряжении ЦБ. Здесь под угрозой могут оказаться счета Центрального банка за рубежом, на которых хранятся золотовалютные резервы. Поэтому, видимо, лобовое воспроизведение такой формулировки невозможно. Придется определять статус собственности ЦБ достаточно размытыми формулировками.

Иногда предлагается утверждать законом основные параметры денежно-кредитной политики. Одно дело – утверждение ряда параметров денежно-кредитной политики как расчетных параметров для бюджета, принимаемого в первом чтении, другое дело – утверждение этих параметров законом, где они будут зафиксированы, и которые можно изменить только в рамках внесения поправок к закону. Это вещь весьма существенная, которая повлияет на независимость ЦБ в осуществлении им денежно-кредитной политики. Понятно, что эта политика может меняться под влиянием факторов, находящихся вне контроля монетарных властей. Поэтому ЦБ РФ должен иметь возможность для маневров, чтобы стабилизировать обменный курс, используя методы оперативного вмешательства, которые трудно заранее предсказать.

Есть такой деликатный вопрос, как утверждение сметы расходов Центрального банка.

Безусловно, многие вещи необходимо контролировать, в частности, зарплаты, строительство, социальные фонды и т.д. Иное дело – расходы на реализацию основных функций ЦБ, связанные с поддержанием стабильности национальной валюты, которые требуют расходов, поскольку происходят интервенции и т.д. Поэтому нужно разделить понятия: одна часть – смета расходов учреждения, и другая – смета расходов на реализацию политики Банка России.

Поскольку основные параметры денежно-кредитной политики должны быть достаточно гибкими, то и расходы ЦБ на поддержание стабильности рубля тоже могут меняться в зависимости от конъюнктуры. Здесь очень важно не включить в одну смету все, а это, как правило, не выделяется. Что касается расходов, достаточно использовать нормативы. В частности, установить зарплату



Председателю ЦБ, имея в виду, что от нее может отталкиваться зарплата сотрудников. Этот вопрос решается достаточно просто, не обязательно влезать в зарплату каждого чиновника ЦБ.

Что касается фондов различного рода, по которым были превышения и нарушения в прошлые годы, тоже можно и нужно устанавливать некие нормативы, имея в виду, что у Государственной Думы есть установленная законом форма утверждения отчета ЦБ и утверждения отчета аудиторов, которые рассматриваются Государственной Думой.

Возможное решение этих вопросов – в придании статуса высшего органа управления Национальному банковскому совету. Он может утверждать смету, управлять долями ЦБР в кредитных организациях.

в) «Пакет МВФ»

Это пакет, состоящий из трех законопроектов, внесенных Правительством РФ в Государственную Думу и вносящих изменения в основные банковские законы «О банках и банковской деятельности», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Над этим пакетом в Комитете по кредитным организациям и финансовым рынкам шла долгая работа (около 1,5 лет). Основные цели, которые депутаты поставили перед собой и которых удалось добиться внесением изменений в действующее законодательство, это:

- повысить прозрачность деятельности кредитных организаций для клиентов, инвесторов и органов надзора, в том числе с учетом взаимного влияния взаимосвязанных юридических лиц, что в особенности важно в условиях консолидации финансовых потоков (достигается введением понятий банковской группы и банковского холдинга и необходимостью подачи их консолидированной отчетности);
- повысить уровень удовлетворения требований кредиторов кредитной организации в случае ее банкротства или ликвидации (достигается обязанностью Банка России отзываться лицензию на осуществление банковских операций при снижении норматива достаточности ниже 2%; невыполнении в установленный срок требования Банка России о приведении в соответствие собственных средств и уставного капитала; неспособности удовлетворить требования кредиторов; введением на следующий день после отзыва лицензии временной администрации; обязанностью конкурсного управляющего ревизовать в судебном порядке сделки по выводу активов кредитной организации);
- повысить ответственность учредителей и руководителей кредитной организации за доведение ее до банкротства или неправомерные действия при банкротстве;
- особо необходимо отметить и такую новеллу, как принудительная ликвидация кредитной организации с отзыванной лицензией для банка, собственники которого неправомерно затягивают этот процесс.

В сегодняшней ситуации все эти меры необычайно актуальны и имеют первостепенное значение для восстановления доверия к нашей банковской системе у российских частных вкладчиков и предпринимателей. Немаловажно и то, что предлагаемые меры повысят конкурентоспособность российских банков.