

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алексей ВЕДЕВ

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией финансовых
исследований Института Гайдара
(125009, Москва, Газетный пер., д. 5).
E-mail: vedev@iep.ru

Сергей ДРОБЫШЕВСКИЙ

доктор экономических наук, доцент,
директор по научной работе Института Гайдара,
директор Центра макроэкономических
исследований РАНХиГС
(117517, Москва, просп. Вернадского, д. 82).
E-mail: dsm@iep.ru

Сергей

СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ

доктор экономических наук, профессор,
ректор ВАВТ Минэкономразвития России
(119285, Москва, ул. Пудовкина, д. 4а).
E-mail: sinel@vavt.ru

Михаил ХРОМОВ

старший научный сотрудник Института Гайдара,
старший научный сотрудник РАНХиГС
(117517, Москва, просп. Вернадского, д. 82).
E-mail: khromov@iep.ru

Аннотация

В 2013 году ситуация в банковском секторе РФ претерпела серьезные изменения. Рост объемных показателей банковского сектора происходил преимущественно за счет агрессивного поведения банков на рынке потребительского кредитования, несмотря на действия Банка России по снижению привлекательности таких кредитов для банков. Одновременно в банковском секторе усиливался дисбаланс, связанный с неравномерным распределением ликвидных средств, перетоком клиентов от средних и мелких банков к крупным (в первую очередь — к банкам с государственным участием в капитале). Последний фактор был усилен действиями Банка России по оздоровлению банковского сектора путем отзыва лицензий у достаточно большого числа банков.

Ключевые слова: банковская система, политика центрального банка, банковский надзор.

1. Общая характеристика ситуации в банковской сфере в конце 2013 года

По итогам 2013 года темпы роста основных показателей уровня развития банковского сектора замедлились по сравнению с 2011—2012 годами. Совокупные активы в 2013 году выросли на 16,0% (2012 год — 18,9%), кредиты предприятиям и населению — на 17,6% (2012 год — 21,0%)¹. Возросла зависимость банковского сектора от рефинансирования со стороны органов денежно-кредитного регулирования [Горюнов, Трунин, 2013]. Суммарная задолженность банков перед Банком России и Министерством финансов РФ достигла 8% совокупных активов, превысив 4,5 трлн руб. Кредиты Банка России и депозиты Министерства финансов РФ обеспечили 17% годового прироста активов банковского сектора. Снижается рентабельность банковской деятельности. В 2013 году рентабельность собственных средств уменьшилась на 3 п.п. по сравнению с 2012 годом (16,7 против 19,7%), а номинальный размер прибыли впервые после кризиса оказался ниже предшествующего года (994 млрд руб. в 2013 году против 1012 млрд в 2012 году).

¹ Здесь и далее, если не оговорено иное, — данные Банка России.

При этом в конце 2013 года произошло изменение сложившихся тенденций в развитии отдельных сегментов банковской системы. Так, банковские сбережения населения в ноябре-декабре 2013 года увеличились на 5,2% (820 млрд руб.) при том, что годом ранее, в ноябре-декабре 2012 года, прирост вкладов составил 8,3% (1088 млрд руб.) В то же время темп роста депозитов в 30 крупнейших банках почти не изменился (8,6% за ноябрь-декабрь 2013 года против 8,9% за ноябрь-декабрь 2012 года), а темп роста депозитов в госбанках с учетом Сбербанка ускорился с 8,7% в конце 2012 года до 10,9% в конце 2013 года. В средних и мелких банках за ноябрь-декабрь 2013 года средства населения сократились на 208 млрд руб. (5,3%) против роста на 214 млрд руб. (6,5%) за аналогичный период 2012 года.

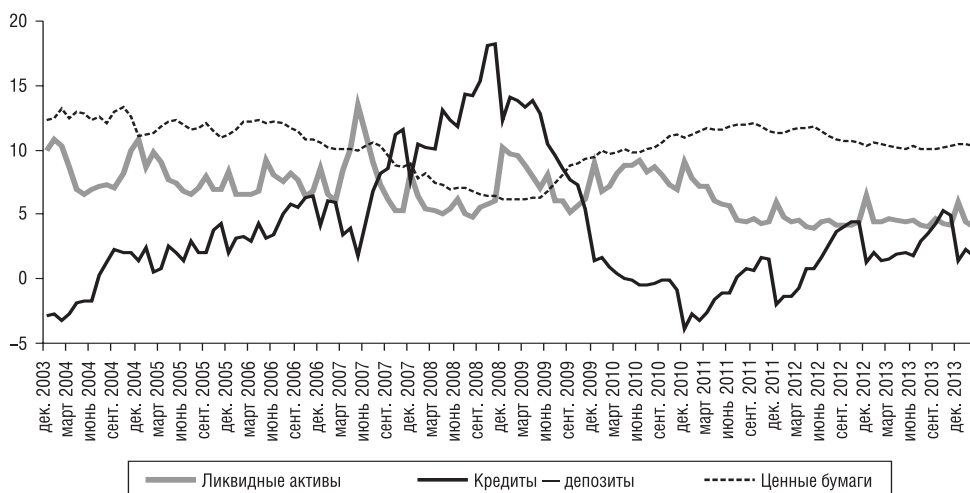
Крупные банки в ноябре-декабре 2013 года нарастили привлечение средств от корпоративных клиентов на 14,2% (1304 млрд руб.), в том числе госбанки — на 15,0% (926 млрд руб.), что заметно больше, чем годом ранее (8,4 и 6,5% соответственно). В то же время средства корпоративных клиентов в мелких и средних банках в ноябре-декабре 2013 года выросли всего на 5,8% (176 млрд руб.) против 12,0% за аналогичный период 2012 года.

На рынке розничного кредитования в ноябре-декабре также прослеживалась тенденция перетока клиентов из мелких банков в крупные. Темп роста кредитов населению в 30 крупнейших банках за два месяца составил 6,0% (453 млрд руб.), а в госбанках — 7,9% (414 млрд руб.). При этом мелкие и средние банки потеряли за два последних месяца 2013 года 3,8% своего розничного кредитного портфеля (101 млрд руб.)

Эти тенденции в значительной степени вызваны начатым новым руководством Банка России процессом усиления контроля за деятельностью коммерческих банков. Отмеченный процесс наведения порядка в банковской системе начался в период нестабильности банковской системы России, связанной с дефицитом ликвидности у многих банков (рис. 1). Сравнительный анализ показывает, что дефицит ликвидности в конце 2011 года был большим, нежели в конце 2008 года [Ведев, 2014]. Основной причиной возникновения сложившейся ситуации стала, на наш взгляд, крайне активная политика банков по расширению потребительского кредитования. Создание резервов под высокорискованные потребительские кредиты (особенно после ужесточения требований Банка России к классификации подобных ссуд в 2013 году) привело к «замораживанию» значительной части ликвидных ресурсов у большого количества банков.

Дефицит ликвидности возник одновременно с усилением сегментации банковской системы. В кризисный период значительно усилились позиции государственных банков, и основная конкуренция на рынке банковских услуг происходит между данными банками². Напротив,

² Отметим, что существование более высокой конкуренции внутри группы государственных банков, чем между государственными и частными банками, является традиционной для РФ [Дробышевский, Пашенко, 2006].



Источник: Банк России, расчеты ИЭП.

Рис. 1. Ликвидные активы, вложения в ценные бумаги и превышения кредитов над депозитами нефинансового сектора (% к активам)

позиции мелких и средних банков существенно ухудшились. При этом крупные банки активно пользовались рефинансированием банковской системы со стороны Банка России. С учетом возрастающих экономических рисков³ и увеличивающегося разрыва между срочностью банковских активов и пассивов можно сказать, что устойчивость банковского сектора последовательно снижается.

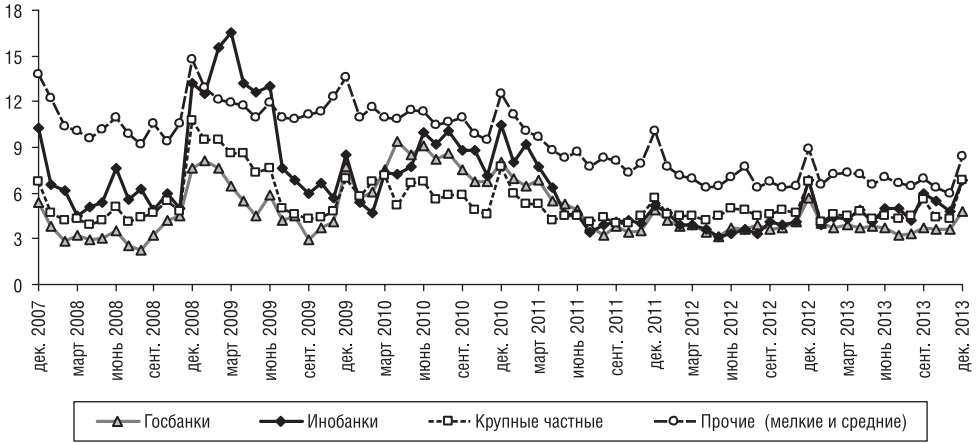
В подобной ситуации дефицита ликвидности и превышения объемов кредитов над депозитами нефинансового сектора резко снижается устойчивость мелких и средних банков (вне первых 30 или 100) [Martin, 1977]. Обычно более мелким по размеру банкам требуется больше ликвидных активов для поддержания текущей деятельности. Это связано с недостаточной диверсификацией клиентской базы мелких банков. Относительно большой объем ликвидных активов необходим для обеспечения бесперебойного проведения платежей при значительной волатильности остатков на счетах клиентов [Hwang, Lee, Liaw, 1997].

Так, если в крупных банках (входящих в 30 крупнейших по размеру активов) уровень ликвидности⁴ поддерживается на отметке около 4% активов, то для мелких банков до кризиса 2008—2009 годов был характерен уровень ликвидности около 10% активов (рис. 2). В 2011 году ликвидность мелких банков уменьшилась до 8%, а с 2012 года находится в интервале 6—7%. Это указывает на то, что за последние годы устойчивость мелких банков снизилась.

³ Подробнее о ситуации в российской экономике в современных условиях и возможных рисках развития см.: [Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013; Идрисов, Синельников-Мурылев, 2014; Мау, 2014].

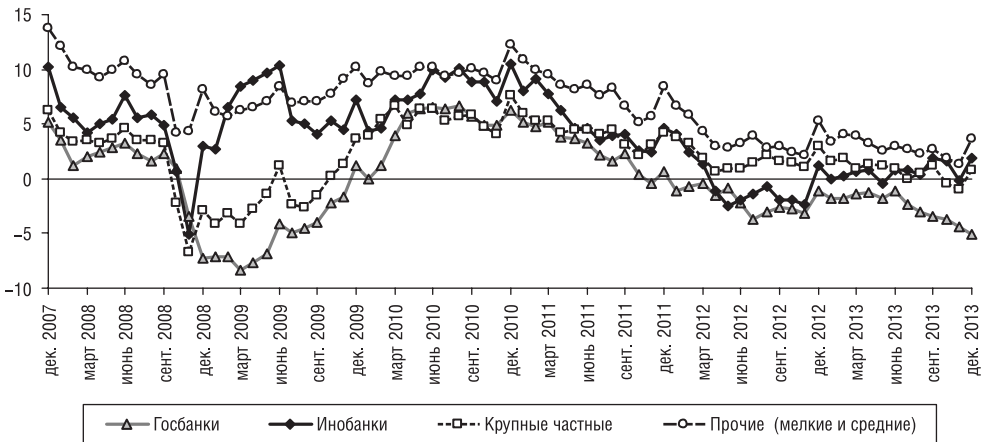
⁴ Отношение ликвидных активов (наличных денег в кассах банков, корреспондентских и депозитных счетов в Банке России) к общему объему активов.

Одним из факторов снижения ликвидности мелких банков стал ограниченный доступ к рефинансированию со стороны Банка России. В 2013 году около двух третей общего объема рефинансирования банковского сектора приходилось на крупные госбанки: Сбербанк, банки группы ВТБ, Газпромбанк и РСХБ. Это привело к тому, что уже более двух лет (с октября 2011 года) собственная ликвидность⁵ госбанков является отрицательной (рис. 3). В последние месяцы собственная ликвидность всех крупнейших банков достигла нулевой отметки при стабильном уровне ликвидных активов.



Источник: Банк России, расчеты ИЭП.

Рис. 2. Отношение ликвидных активов к совокупным активам по группам банков (%)



Источник: Банк России, расчеты ИЭП.

Рис. 3. Отношение ликвидных активов за вычетом кредитов Банка России к совокупным активам по группам банков (%)

⁵ Ликвидные активы за вычетом кредитов Банка России. Аналог показателя «nonborrowed reserves» для баланса ФРС.

2. Потребительское кредитование

Как было отмечено выше, одной из причин ухудшения ситуации с ликвидностью в банковском секторе является быстрый рост кредитной активности в области потребительского кредитования. Однако помимо угрозы устойчивости банковского сектора этот процесс может иметь еще более серьезные последствия с точки зрения совокупного спроса и благосостояния в экономике.

Рост задолженности населения по банковским кредитам постепенно замедляется. В 2013 году розничный кредитный портфель банковского сектора вырос на 27,9%, что ниже предшествующих двух лет (2012 год — 38,8%, 2011 год — 36,1%). Объем кредитной задолженности достиг по состоянию на 1 января 2014 года 10,7 трлн руб., что составляет 25% денежных доходов домашних хозяйств, или 16% ВВП. По мировым меркам это не очень значительные величины. Так, в США в 2007 году задолженность населения по ипотечным и потребительским кредитам превышала 90% ВВП, снизившись по итогам 2012 года до 78%⁶.

Однако, несмотря на скромные цифры общей величины кредитной задолженности, ситуация с платежеспособностью населения начинает приобретать угрожающий характер. По итогам 2013 года плановая долговая нагрузка на доходы населения достигла 12% от величины располагаемых доходов домашних хозяйств⁷. Эта сумма складывается из платежей по основному долгу согласно графику погашения кредитной задолженности и процентных выплат. Фактические платежи отличаются от графика, как правило, в большую сторону за счет значительного объема досрочных погашений. Так, по итогам 2013 года общий объем платежей населения банкам по кредитам превысил 20% располагаемых доходов.

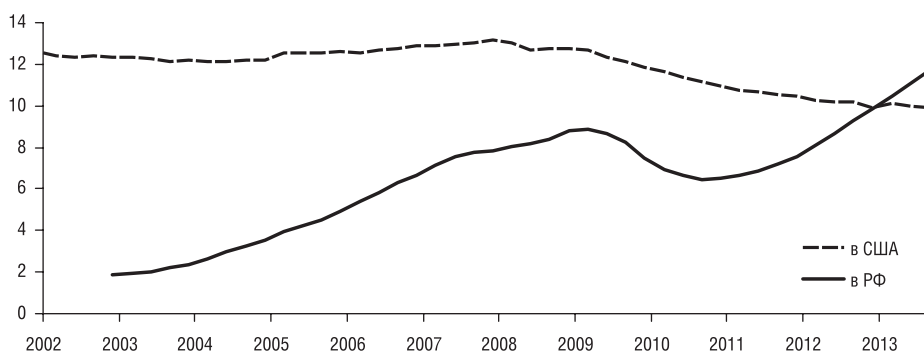
При этом выделить доходы только банковских заемщиков статистика не позволяет, и платежи по кредитам, осуществляемые клиентами банков, приходится соотносить с общей величиной доходов населения. Для заемщиков, по-видимому, кредитная нагрузка на доходы должна быть больше. По нашим оценкам, она может достигать до 40—50% дохода заемщика.

В США, где относительный уровень задолженности населения в четыре-пять раз выше, нагрузка по обслуживанию и погашению кредитов на располагаемые доходы даже ниже, чем в России, и не превысила в 2013 году 10% (рис. 4).

Главная причина этого парадокса заключается в том, что долги россиян — короткие и дорогие. Средний срок жизни кредита российского банка заемщику — физическому лицу в соответствии с графиком платежей составляет немногим более 2,5 лет, включая ипотечные кредиты со средним сроком чуть менее 8 лет.

⁶ По данным Федеральной резервной системы США.

⁷ Оценка ИЭП на основе данных Росстата и Банка России.



Источник: ФРС, Банк России, Росстат, оценки ИЭП.

Рис. 4. Обслуживание долга домашних хозяйств (% к располагаемым доходам)

Кроме того, данные банковской отчетности за 2013 год свидетельствуют о том, что средняя доходность портфеля розничных кредитов превышает 18% годовых, не считая комиссий, дополнительных страховок и прочих обременений. При этом необходимо учесть, что четверть от общего объема кредитов выдана на покупку жилья по более низкой ставке в 12% годовых. Следовательно, прочие кредиты имеют еще большую стоимость. Доступная банковская отчетность не позволяет оценить процентные ставки по разным типам кредитов, а лишь раскрывает валютную и временную структуру кредитных ставок. В 2013 году рублевые кредиты на срок до 1 года выдавались в среднем по ставкам 24–25% годовых. Средние ставки на срок свыше года снизились с 20–21% в первом полугодии, до 18–19% годовых во втором. Тем не менее средневзвешенная процентная ставка по розничным кредитам, рассчитанная как отношение процентных платежей к среднему объему задолженности, продолжала увеличиваться вплоть до IV квартала 2013 года.

Основная причина высокого спроса на банковские кредиты со стороны населения — стремление поддержать определенный уровень потребления. Рост доходов в 2011–2013 годах отставал от роста потребления, а разница покрывалась в том числе за счет банковского кредитования. В последнее время в качестве дополнительного фактора спроса на кредит выступает необходимость обслуживать ранее полученные кредиты. Это подтверждается данными крупнейших бюро кредитных историй, согласно которым за последний год резко выросла доля заемщиков, имеющих более одного кредита. При этом представляется важным тот факт, что снижение темпов роста кредитного портфеля до уровня процентных ставок (18–20%) полностью обнулит макроэкономический эффект от роста кредитования населения. В этом случае на уровне сектора домашних хозяйств в целом весь прирост кредитов будет идти на выплату процентов по уже существующей задолженности и банковские кредиты перестанут формировать дополнительный потребительский спрос.

С точки зрения устойчивости банковской системы это будет крайне негативный фактор, так как любое возможное снижение доходов населения приведет к невозможности обслуживать и погашать имеющийся кредитный портфель, вследствие чего произойдет рост доли неработающих потребительских кредитов и дальнейшее обострение проблем с ликвидностью.

3. Сокращение числа банков

С 2011 года начался процесс усиления контроля за функционированием банковской системы, который до назначения нового руководства Банка России шел крайне медленно. В 2013 году Банк России отозвал лицензии у 32 банков, по отношению еще к двум была введена процедура санации. 26 банков из этого числа обладали лицензией на работу с частными лицами, вклады в этих банках подлежали возмещению через Агентство по страхованию вкладов.

Лицензии отзывались преимущественно у мелких банков. Средний размер⁸ активов этих банков составил 10 млрд руб. Без учета наиболее крупных «Мастер-банка» и «Инвестбанка», входивших в первую сотню по величине активов, средний размер активов банка с отозванной лицензией составил 5 млрд руб. 17 банков из 32 были зарегистрированы на территории Московского региона, еще 7 — в Северо-Кавказском федеральном округе (Дагестан и Северная Осетия), по два — в Самаре и Смоленске, по одному — в Туле, Липецке, Твери и Челябинске. Для отдельных регионов эти банки до отзыва лицензий занимали значимое место на региональном рынке банковских услуг. Так, тульский «Первый экспресс» обладал 62% от активов банков, зарегистрированных в Тульской области, а банки «Смоленский» и «Аскольд» — 84% от активов банков, зарегистрированных в Смоленской области.

В качестве причин отзыва лицензии называются, в частности, такие, как утрата собственных средств, отсутствие необходимых резервов, невыполнение предписаний органов надзора, сомнительные операции, фактическая остановка деятельности кредитной организации, оплата фиктивного импорта, выдача крупных наличных сумм сомнительного характера, неполная идентификация клиентов банка и т. п.

В банках, лишившихся лицензии в 2013 году, было размещено средств частных вкладчиков более чем на 170 млрд руб. Ответственность АСВ по этим страховым случаям составила 125 млрд руб. В январе-феврале 2014 года были отозваны еще 11 лицензий у банков, чьи суммарные активы составляли около 60 млрд руб., а привлеченные средства населения превысили 25 млрд руб. Эти случаи увеличивают ответственность АСВ перед вкладчиками, по предварительным оценкам, еще на 20 млрд руб.

⁸ Информация по банкам с отозванной лицензией приведена по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую отзыву лицензии.

Политика Банка России, активизировавшего процесс отзыва лицензий у банков, вызвала достаточно противоречивую реакцию в банковском сообществе и у клиентов банков. С одной стороны, это воспринимается как позитивный сигнал, свидетельствующий об изменении политики Банка России и его намерении последовательно осуществить процесс системного оздоровления банковской системы. Необходимо очистить банковскую систему от банков, имеющих потенциальные проблемы с платежеспособностью (отрицательный капитал), от банков, занимающихся противозаконными операциями, от экзотических банков, в основном обслуживающих одного или нескольких взаимосвязанных клиентов.

С другой стороны, наличие среди банков, у которых была отозвана лицензия, ряда достаточно крупных банков (входящих в первые 100 банков по объему активов либо имеющих важную позицию на отдельных локальных рынках) вызвало вполне предсказуемую панику у достаточно большого числа вкладчиков и клиентов банков. Очевидно, что одного наличия в обществе представления о том, что большинство банков проводят незаконные операции (независимо от его обоснованности), достаточно для того, чтобы клиенты банков могли предполагать возможность отзыва лицензии практически у любого банка (кроме, пожалуй, банков с государственным участием в капитале либо системообразующих банков).

Независимо от того, как будет осуществляться начатый процесс оздоровления банковской системы, необходимо ожидать и быть готовыми к следующим негативным последствиям.

1. Снижение доверия вкладчиков и кредиторов к большому числу банков (особенно к мелким, средним и региональным) вызывает переток клиентов и вкладов в крупнейшие банки, и прежде всего — в банки с государственным участием в капитале. Первые свидетельства перетока клиентов из мелких банков в крупные уже прослеживались по итогам ноября 2013 года, а в декабре этот процесс явно усилился. В трех основных сегментах банковского рынка (обслуживание физических и юридических лиц, а также рынок розничного кредитования) в конце 2013 года зафиксировано снижение абсолютного объема привлеченных средств и задолженности по розничным кредитам в мелких и средних банках и ускорение в крупных банках, в первую очередь государственных.

2. Рост концентрации в банковском секторе может закономерно приводить к снижению конкуренции, в том числе к росту рыночных цен на услуги банков [Barros, Modesto, 1999].

3. Решение финансовых проблем банков, у которых отбирается лицензия, за счет средств АСВ создает негативные стимулы для владельцев и менеджеров потенциально проблемных банков, которые вместо мер по оздоровлению будут выводить активы, исходя из того, что скоро может прийти очередь этих банков потерять лицензию [Demirgüç-Kunt, Detragiache, 1998].

4. При возникновении проблем у крупных банков (входящих в 50 крупнейших) использовать механизм отзыва лицензии будет возможно только при осуществлении соответствующей докапитализации АСВ⁹. Этот факт означает дополнительную актуальность усиления надзора над банками, входящими в число системно значимых.

5. Можно ожидать организацию регулярных информационных атак на отдельные банки (в том числе в рамках недобросовестной конкуренции), способных вызвать самореализующиеся кризисы даже в тех банках, которые не имеют серьезных проблем.

6. Активизация санации банковской системы создает не только атмосферу недоверия клиентов по отношению к банкам, но и недоверия внутри банковской системы, что может привести к сжатию рынка межбанковских кредитов и к замедлению трансмиссии ликвидности в экономике.

7. Осуществление мер по оздоровлению банков будет приводить к усилению давления на руководство Банка России и все органы государственной власти с целью остановить этот процесс из-за нарастания описанных выше негативных последствий.

Нам представляется, что начатая Банком России кампания по оздоровлению банковской системы, безусловно, является необходимой. Наличие в российской банковской системе большого числа непрозрачных банков, многие из которых имеют полукриминальную природу, существенно снижает уровень доверия к сектору, его устойчивость и инвестиционную привлекательность России в целом. Поэтому для перехода к сбалансированному росту финансового сектора необходимо продолжить решительные действия по расчистке и консолидации банковского сектора. Следует продолжить последовательную точечную работу по выявлению банков с наиболее характерными признаками ведения незаконной банковской деятельности (нарушение нормативов Банка России, поддержание очевидно заниженного объема собственного капитала, регулярное выявление признаков подозрительных банковских операций, наличие заметного числа операций фирм-однодневок и т. д.).

Расчистка банковского сектора должна проходить с минимальными последствиями для частных клиентов и малых предприятий. В частности, снижения отрицательного влияния на экономику и банковскую систему можно достичь, если начинать процесс санации с банков, имеющих минимальное участие на рынке вкладов населения или региональное значение, за исключением, разумеется, случаев пре-

⁹ Размер фонда обязательного страхования в начале 2014 года составил 154 млрд руб., или 128 млрд руб. с учетом резерва для выплат по наступившим страховым случаям. С учетом того, что средний размер ответственности АСВ составляет около 70% от всех депозитов в банках с лицензиями, отозванными в 2013 году, такой объем средств уже не является достаточным для покрытия единичного страхового случая для банков, входящих в 10 крупнейших, или для покрытия более чем одного страхового случая для банков во втором десятке по размерам привлечения средств населения.

дотвращения очевидного банкротства банка или недобросовестного поведения его владельцев. Такой подход снижает риск самореализующейся банковской паники.

Кроме того, по нашему мнению, политика Банка России должна быть дополнена тремя другими направлениями действий, к которым относятся укрупнение банковской системы, усиление надзора за системообразующими банками и приватизация банков с государственным участием. Укрупнение размеров банков путем ужесточения требований к минимальной величине уставного капитала, с одной стороны, позволит избавиться от мелких проблемных банков не путем принятия болезненных точечных решений, а с помощью заранее объявленной политики по повышению величины уставного капитала. С другой стороны, вызываемое такой политикой резкое сокращение числа банков даст центральному банку возможность реального усиления контроля за оставшимися в банковской системе учреждениями. Активное продолжение отзыва лицензий без осуществления указанных мер может привести к банковской панике (оттоку депозитов из банковской системы), нарушению нормального функционирования системы расчетов между предприятиями, так как экономические агенты (и банки, и их клиенты) не понимают конечных количественных ориентиров и масштабов сокращения банковской системы¹⁰.

4. Укрупнение банковской системы

Укрупнение банковской системы должно быть осуществлено путем повышения требований к минимальной величине уставного капитала банков, независимо от времени их создания. В рамках Стратегии—2020¹¹ мы предлагали повысить с 2013 года минимальный уровень капитала банков до 1 млрд руб., а с 2015 года — до 3 млрд руб. Оздоровление банковской системы при таком подходе предполагается за счет не только улучшения надзора и деятельности Банка России, но и повышения постоянных издержек поддержания банковской лицензии и снижения масштабов сомнительных операций из-за увеличения рисков их обнаружения (с учетом уменьшения числа банков), а также роста возможных потерь при их обнаружении (за счет вложения дополнительных собственных средств в уставной капитал). Это снижает привлекательность функционирования банков, не занимающихся полноценной банковской деятельностью.

Однако обсуждения в рамках экспертного сообщества не убедили лиц, принимающих решения, в целесообразности такого подхода.

¹⁰ Альтернативный подход мог бы заключаться в объявлении политики сохранения коммерческих банков любого размера (с возможной дифференциацией лицензий в зависимости от размера уставного капитала), однако до настоящего времени больший упор делался на повышение роста уставного капитала банков как конечной цели государственной политики (см.: «Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»).

¹¹ См. сайт: <http://2020strategy.ru/> и [Май, Кузьминов, 2013].

В результате минимальный собственный капитал был увеличен лишь до 300 млн руб. Как показывает практика, такого увеличения явно не достаточно. Банки, имеющие небольшой капитал, не способны обеспечить достаточный объем активов для осуществления банковских операций на рыночных принципах, они либо являются кэп-тивными, либо осуществляют операции, не относящиеся в полном смысле слова к банковским, либо специализируются на проведении незаконных операций.

Сроки повышения требований к величине уставного капитала могут быть относительно мягкие. Например, 1 млрд руб. — с 1 января 2015 года, 3 млрд руб. — с 1 января 2018 года, 5 млрд руб. — с 1 января 2020 года. Банки, собственники которых не смогут найти необходимых средств для их капитализации или не смогут найти партнеров для осуществления слияний и формирования более крупных структур на этой основе, должны будут либо закрыться, либо переоформить банковскую лицензию на лицензию небанковской кредитной организации или специализированного банка с ограниченной лицензией. К числу специализированных банков с ограниченной лицензией могут быть отнесены банки с капиталом не ниже 1 млрд руб., осуществляющие операции на требующих специальных знаний нишевых рынках, такие как кредитование высокотехнологичного малого бизнеса, кредитование определенного вида операций (морские перевозки, малоэтажное строительство и др.).

По состоянию на 1 января 2013 года в РФ насчитывалось 923 кредитные организации, из которых небанковских было 64 и 859 — банковских. В настоящее время минимальный объем собственного капитала для вновь создаваемого банка составляет 300 млн руб., для получения им генеральной лицензии требуется капитал в 900 млн руб. По состоянию на 1 января 2014 года у 237 кредитных организаций собственный капитал оставался ниже 300 млн руб.¹² Докапитализация этих кредитных организаций до капитала в 300 млн руб. уже в этом году потребует 26 млрд руб.

Принятие решения об осуществлении описанного поэтапного увеличения требований к собственному капиталу банков требует учета следующих соображений:

- руководство Банка России столкнется с максимальным давлением накануне и после объявленных дат повышения минимального собственного капитала. При этом смягчение или перенос сроков будет означать фактический отказ от политики наведения порядка в банковской системе, а жесткое выполнение вступившего в силу решения будет означать резкое падение доверия к банкам, чей уставной капитал может быть близок к устанавливаемой границе (независимо от его точного значения), а также к банкам,

¹² Это разрешено законом «О банках и банковской деятельности» для банков, созданных ранее 1 января 2012 года и имеющих капитал не ниже 180 млн руб.

которые могут оказаться нарушителями установленного требования в следующую объявленную дату;

- аналогично, принятие обсуждаемого решения задает четкий временной горизонт для вывода активов владельцами банков, которые не намерены увеличивать капитал. Усиленный контроль за всеми такими банками затруднен в силу той же причины, что и постоянный контроль за всеми 900 российскими банками сейчас, — их слишком много. Поэтому следует выделить критерии риска и сконцентрировать контроль на группе банков, наиболее рискованной с точки зрения возможного недобросовестного поведения их собственников;
- фронтальное повышение уставного капитала означает ликвидацию «нишевых» и местных банков (трансформацию банковских учреждений в небанковские финансовые учреждения), расширяющих спектр предоставляемых системой услуг и создающих конкуренцию на локальных рынках¹³. В этом случае четко заданные временные рамки ужесточения требований к уставному капиталу позволят выстроить процесс оздоровления более четко, без необходимости принятия слишком большого количества сложных дискреционных решений, связанных с отъемом лицензий у банков, и с меньшей опасностью дестабилизации финансовой системы.

Увеличение уставного капитала возможно двумя способами: либо путем внесения дополнительных средств собственниками, либо путем осуществления сделки по слиянию (поглощению). Предлагаемое увеличение минимального размера капитала до 1 млрд затронет более 550 кредитных организаций, чья докапитализация в этом случае потребует более 340 млрд руб., что в полтора раза превосходит существующий капитал этих банков (210 млрд руб.).

Формально в результате слияний и поглощений из 550 банков с капиталом ниже 1 млрд руб. может образоваться 210 банков с капиталом в 1 млрд руб., что подразумевает сокращение действующих кредитных организаций на 343 единицы как крайний случай при отсутствии дополнительных инвестиций в банковский сектор. Однако сокращение числа банков может быть и большим вследствие объективных сложностей проведения слияний и поглощений мелких банков (несовпадение интересов собственников, различные стратегии развития и т. п.). Аналогичные показатели для разных значений ограничения на размер минимального капитала кредитных организаций (КО) приведены в табл. 1.

¹³ Для снижения возникающих негативных последствий могут быть выработаны компенсационные меры, связанные, например, с введением упомянутой выше ограниченной банковской лицензии. При этом такие меры должны быть определены заранее, одновременно с объявлением минимальных уровней уставного капитала, чтобы добросовестные мелкие банки могли заблаговременно выбрать и объявить своим клиентам программу своего преобразования в будущем. Проведение необходимой законотворческой и административной работы предполагает наличие достаточного времени для четкой проработки всех решений, связанных с повышением минимального уставного капитала.

Т а б л и ц а 1

**Оценка влияния изменений требований к минимальному капиталу
на количество действующих кредитных организаций по состоянию на 1 января 2014 года**

Размер минимального капитала кредитной организации (млрд руб.)	0,3	1	3	5
Количество кредитных организаций с капиталом ниже минимального	237	553	726	785
Суммарный капитал «недокапитализированных» кредитных организаций (млрд руб.)	45	210	497	722
Потребность в докапитализации (млрд руб.)	26	343	1681	3203
Количество кредитных организаций с минимальным капиталом и суммарным капиталом, равняющимся капиталу недокапитализированных кредитных организаций	150	210	166	144
Потенциальное уменьшение количества кредитных организаций	87	343	560	641
Потенциальное количество действующих кредитных организаций, при сохранении общего объема капитала	836	580	363	282

Источник: Банк России, отчетность банков, расчеты ИЭП.

Таким образом, по нашим ориентировочным оценкам, в случае установления требований к собственному капиталу в размере 1 млрд руб. число банков (при отсутствии специализированных или региональных банковских лицензий) в Российской Федерации может сократиться до 580 единиц. При установлении предела в 3 млрд руб. — до 363 единиц, предела в 5 млрд руб. — до 282 единиц. Такое число банков позволит Центральному банку РФ осуществлять пруденциальный надзор гораздо менее формально, чем это делается в настоящее время.

Повышение требований к уставному капиталу влияет на степень концентрации и конкуренции в банковском секторе. Соответственно, можно выделить как положительные, так и отрицательные эффекты ужесточения данного условия лицензирования банковской деятельности. К положительным результатам относятся:

- снижение стоимости заемных ресурсов для экономики благодаря влиянию экономии на масштабе на стоимость фондирования;
- создание банков международного масштаба;
- повышение эффективности распределения финансовых ресурсов между секторами экономики и отдельными субъектами экономической деятельности — крупные банки имеют больше возможностей для диверсификации как ресурсной базы, так и направления инвестирования своих активов;
- упрощение банковского регулирования и надзора и сокращение расходов на него.

В то же время к отрицательным сторонам следует отнести следующие эффекты:

- снижение конкуренции на ключевых банковских рынках;
- возможность дестабилизации региональных экономических систем в периоды кризисов, так как, если региональные банки будут

продолжать деятельность, стараясь выжить в кризис, то для крупных может оказаться предпочтительней стратегия сворачивания бизнеса в кризисных регионах;

- риски системной нестабильности из-за роста влияния банков «*to-big-to-fail*» и, соответственно, более высокие издержки санации системообразующих банков.

В то же время очевидно, что более крупные, системообразующие, банки (в том числе — частные) будут иметь более широкие возможности с точки зрения доступа к операциям с Банком России. Возможность попасть в число этих банков должна быть ключевым стимулом для слияний и появления крупных частных банков.

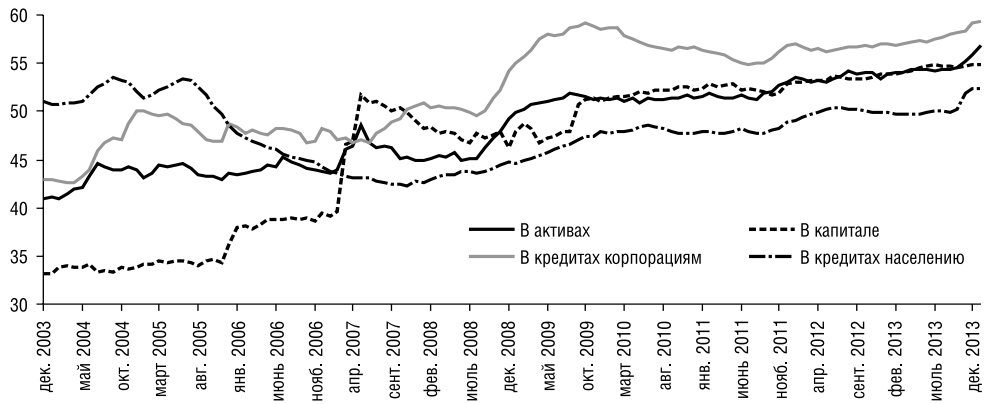
5. Усиление надзора за государственными системообразующими банками

В настоящее время федеральные банки, напрямую или косвенно связанные с государством, составляют ядро банковского сектора. Фактически государство выступает в качестве доминирующего собственника на банковском рынке. Преобладание банков, связанных с государством, на российском рынке объясняется продолжительным действием целого ряда факторов:

- унаследование инфраструктуры советских отраслевых банков;
- обслуживание финансовых потребностей государства (включая размещение значительного объема бюджетных ресурсов разных уровней), государственных корпораций и компаний с государственным участием в капитале;
- эффект масштаба, благодаря которому госбанки лидируют по рентабельности, имеют низкие удельные издержки и возможности привлечения дешевых международных займов;
- административная поддержка со стороны властей и репутация носителей стабильности;
- концентрация ликвидности, предоставляемой Банком России, именно в государственных банках.

В результате непрерывного роста госбанков с 1 января 2007 года по 1 января 2014 года доля крупнейших госбанков в общем объеме банковских активов выросла с 44 до 56% (рис. 5) и Россия стала относиться к немногочисленной группе стран с ярко выраженной государственной собственностью в банковской сфере. В Евразийском регионе госбанки доминируют только в странах, находящихся в начале пути рыночных преобразований. Помимо России госбанки занимают свыше 50% рынка всего в трех странах: Узбекистане, Белоруссии и Туркменистане. Таким образом, в этих экономиках, как и в России, такие банки играют роль «системообразующих». Последствия огосударствления банковского сектора имеют как положительные, так и отрицательные стороны.

С одной стороны, власти могут рассчитывать на высокую устойчивость банковского сектора при финансовых потрясениях; госбанки



Источник: Банк России, расчеты ИЭП.

Примечание: в качестве госбанков рассматриваются Сбербанк России, банки группы ВТБ, Газпромбанк, Банк Москвы и РСХБ.

Рис. 5. Доля государственных банков в отдельных сегментах банковского рынка

находятся под контролем властей, Банк России при рефинансировании подвергается минимальным кредитным рискам, и система рефинансирования стабильно работает.

С другой стороны, возникают негативные эффекты, обусловленные использованием государством госбанков в качестве финансовых агентов. Если частные банки заботит максимизация прибыли или капитализации, то госбанки не имеют четко обозначенной целевой функции. Тем не менее они имеют возможность осуществлять полноценную деятельность коммерческих организаций, получивших преференции со стороны государства, в том числе в виде приоритетного привлечения бюджетных средств. Кроме того, банки с государственным участием имеют дополнительные нерыночные конкурентные преимущества вследствие возможности использовать как финансовые, так и административные ресурсы государства. Наконец, в посткризисный период выяснилось, что, пользуясь неявными гарантиями государственной поддержки, крупные банки могут быть втянуты в рискованные операции сомнительной природы (примерами могут служить Банк Москвы, Россельхозбанк).

Особое внимание должно уделяться показателям качества активов и рыночным рискам. Пристальный интерес регулятор должен проявлять к показателям финансовой устойчивости (неработающие ссуды, распределение портфеля по секторам и отраслям, валютная позиция, доход от торговых операций в составе совокупного дохода и др.). Повышенные требования к ключевым показателям призваны ограничить склонность крупных банков к излишнему принятию рисков — в расчете на поддержку государства в случае возникновения трудной ситуации.

Кризис имеет свойство распространяться через системообразующие банки на остальных агентов финансового сектора и далее — на реальный сектор экономики. По нашему мнению, к крупнейшим

банкам необходимо применять особое банковское регулирование. Сегодня Банк России ко всем кредитным организациям применяет равный подход, с точки зрения пруденциальных норм. Более того, *de facto* к крупнейшим банкам предъявляются более мягкие требования. Неоднократно Банк России снисходительно смотрел на нарушение норматива достаточности капитала Газпромбанка и не принимал во внимание потенциальные угрозы для других крупных банков, таких как Межпромбанк и Банк Москвы. В некоторых случаях территориальные учреждения Банка России неоправданно повышали категории качества кредитов крупных банков, чтобы снизить давление на их собственный капитал из-за роста резервов на возможные потери. Однако если принять во внимание, что системообразующие банки являются источниками системных рисков для всего сектора, то к ним должны предъявляться более высокие требования и уделяться большее внимание, чем всем остальным.

Реалистичными в настоящее время представляются следующие меры по оптимизации участия государства в банковском секторе. Во-первых, можно рассматривать варианты частичной приватизации крупнейших госбанков, позволяющей диверсифицировать их структуру собственности. Во-вторых, необходимо ограничить ничем не обусловленное разрастание госбанков за счет бюджетных и административных ресурсов, ведущее к искажению конкуренции. В-третьих, следует оптимизировать государственную собственность в банковском секторе, полностью ликвидировав доли государства в банках за пределами первой пятерки крупнейших банковских организаций.

В то же время приватизация госбанков позволит повысить эффективность корпоративного управления, сформировать рынок банковских акций и увеличить капитализацию банков, а также улучшить макроэкономические результаты деятельности банков. Однако при планировании будущего госбанков необходимо принимать во внимание состав их потенциальных собственников. На внутреннем рынке ощущается дефицит сбережений, в результате чего основной объем инвестиций может быть привлечен только из-за рубежа, однако в условиях сохраняющихся рисков инвестирования в активы на развивающихся рынках в целом приход зарубежного капитала в достаточном объеме также маловероятен.

Совмещение процессов повышения требований к размеру уставного капитала и приватизации банков с государственным участием позволит стимулировать интерес собственников частных банков к входу в капитал госбанков и, соответственно, к формированию крупных частных банковских учреждений. Именно такие банки должны занять нишу системнозначимых банковских институтов и стать основой более устойчивого и диверсифицированного банковского сектора, отвечающего задачам развития экономики России, формированию новой модели роста и становления национального финансового сектора.

Литература

1. *Ведев А. Л.* Основные характеристики динамики и структуры финансовой и банковской сферы России на различных этапах современного развития (1999—2012 годы). М.: Дело, 2014. 84 с. (Научные доклады: экономика).
2. *Горюнов Е., Трунин П.* Банк России на перепутье: нужно ли смягчать денежно-кредитную политику? // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 29—44.
3. *Дробышевский С. М., Пащенко С. А.* Анализ конкуренции в российском банковском секторе // Научные труды ИЭПП. 2006. № 96Р.
4. *Идрисов Г., Синельников-Мурyleв С.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35—59.
5. *Идрисов Г., Синельников-Мурyleв С.* Формирование предпосылок экономического роста: как их понимать? // Вопросы экономики, 2014. № 3. С. 4—20.
6. Стратегия—2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 1—2 / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьмина. М.: Дело, 2013.
7. *Maу В.* Между модернизацией и застоём: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 4—23.
8. *Barros F., Modesto L.* Portuguese Banking Sector: A Mixed Oligopoly? // International Journal of Industrial Organization. 1999. Vol. 17. No 6. P. 869—886.
9. *Demirgüç-Kunt A., Detragiache E.* The determinants of banking crises in developing and developed countries // IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45. No 1. P. 81—109.
10. *Hwang Dar-Yeh, Lee C.F., Liaw K.T.* Forecasting bank failures and deposit insurance premium // International Review of Economics & Finance. 1997. Vol. 6. No 3. P. 317—334.
11. *Martin D.* Early warning of bank failure: A logit regression approach // Journal of Banking & Finance. 1977. Vol. 1. No 4. P. 249—276.

Alexey VEDEV, Cand. Sci. (Econ.), head of the Financial Studies Centre, Gaidar Institute for Economic Policy (5, Gazetny per., 125009, Moscow, Russian Federation). E-mail: vedev@iep.ru.

Sergey DROBYSHEVSKY, Dr. Sci. (Econ.), associate professor, scientific director of the Gaidar Institute for Economic Policy; director of the Centre for Macroeconomic Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo av., 117517, Moscow, Russian Federation). E-mail: dsm@iep.ru.

Sergey SINELNIKOV-MURYLEV, Dr. Sci. (Econ.), professor, rector of the Russian Foreign Trade Economy (4a, Pudovkina st., 119285, Moscow, Russian Federation). E-mail: sinel@vavt.ru.

Mikhail KHROMOV, senior research fellow, Gaidar Institute for Economic Policy; senior research fellow, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo av., 117517, Moscow, Russian Federation). E-mail: khromov@iep.ru.

Actual Issues of Banking System Development in Russia

Abstract

In 2013 the situation in the Russian banking sector dramatically changed. The nominal indicators of the banking sector still grew, but with a slower pace than before. The growth was mainly driven by aggressive actions of banks in the retail lending, though the Russian Central Bank tried to lower attractiveness of those credits. At the same time, one noted a growing misbalance of liquidity distribution across banks, migration of clients from small and medium to big banks (primarily to state-owned banks). The last tendency

was added by the Bank of Russia which tried to 'clean up' the banking sector via recall of licenses from many banks, including those which attract individuals' deposits. Such policy of the Bank of Russia (decreasing the number of banks and cessation of banks breaking the prudential requirements) should be more complex, the reform of the banking sector should include measures aimed at its higher capitalization, setting up the class of 'systemically important institutions' and lower role of state-owned banks.

Key words: banking system, central bank policy, banking supervision.

References

1. VedeV A. L. *Osnovnye harakteristiki dinamiki i struktury finansovoj i bankovskoj sfery Rosii na razlichnyh jetapah sovremennogo razvitija (1999-2012 gody)* [Main features of dynamics and structure of Russian financial and banking spheres at different stages of contemporary development (1999-2012)]. Moscow: Delo Publ., 2014. 84 p. (Nauchnie doklady: Ekonomika).
2. Goryunov E., Trunin P., Bank Rossii na pereputie: nuzhno li smyagchat' denezhno-kreditnyu politiku [Bank of Russia at the cross-roads: should monetary policy be eased?]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 6. pp. 29-44.
3. Drobyshevsky S. M., Pashchenko S. A. Analis konkurentsii v rossijskom bankovskom sektore [Analysis of competition in the Russian banking sector]. *Nauchnie Trudy IEPP*, 2006, no. 96R.
4. Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. Budzhetnaya politika i ekonomicheskij rost [Budget policy and economic growth]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 8, pp. 35-59.
5. Idrisov G. I., Sinelnikov-Murylev S. G., Formirovanie predposylok jekonomicheskogo rost: kak ih ponimat'? [Forming sources of long-run growth: how to understand them?]. *Voprosy Ekonomiki*, 2014, no. 3, pp. 4-20.
6. *Strategija-2020: Novaja model' rosta — novaja sotsialnaya politika. Itogovyj doklad o rezultatah jekspertnoj raboty po aktualnym problemam sotsialno-jekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda*. Book 1, 2 [Strategy-2020: New growth model — new social policy. Final report after expert work on actual issues of social and economic development of Russia until 2020]. Mau V. A., Kuzminov Ja. I. (eds.) Moscow: Delo Publ., 2013.
7. Mau V. Mezhdju modernizatsiej i zastoem: jekonomicheskaya politika 2012 goda [Between modernization and stagnation: economic policy in 2012]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 2, pp. 4-23.
8. Barros F., Modesto L. Portuguese banking sector: a mixed oligopoly? *International Journal of Industrial Organization*, 1999, vol. 17, no. 6, pp. 869-886.
9. Demirgüç-Kunt A., Detragiache E. The determinants of banking crises in developing and developed countries. *IMF Staff Papers*, 1998, vol. 45, no. 1, pp. 81-109.
10. Hwang Dar-Yeh, Lee C. F., Liaw K. T. Forecasting bank failures and deposit insurance premium. *International Review of Economics & Finance*, 1997, vol. 6, no. 3, pp. 317-334.
11. Martin D. Early warning of bank failure: A logit regression approach. *Journal of Banking & Finance*, 1977, vol. 1, no. 4, pp. 249-276.