

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Центр финансово-банковских исследований
Институт экономики

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ
В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Доклад на заседании Ученого совета
Института экономики РАН
26 февраля 2009 г.

МОСКВА

2009

<http://www.creditcoop.ru/>

Банковская система России в условиях мирового экономического кризиса / Доклад на заседании Ученого совета Института экономики РАН. М.: ИЭ РАН, 2009. - 50 с.

В докладе рассмотрены вопросы, касающиеся анализа антикризисных мер регулирования денежно-кредитной политики, организации и регулирования национальной банковской системы России в условиях мирового экономического кризиса.

Доклад подготовлен в Центре финансово-банковских исследований Института экономики РАН (руководитель д.э.н В.К. Сенчагов).

В подготовке доклада принимали участие сотрудники сектора денежно-кредитной политики: д.э.н. С.А. Андрюшин, д.э.н. В.К. Бурлачков, к.и.н В.В. Кузнецова, д.э.н. О.Л. Рогова, д.э.н. А.О. Шабалин, к.э.н. Г.И. Белова.

© Коллектив авторов, 2009

© Институт экономики РАН, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Современное состояние и проблемы развития банковского сектора России	7
2. Анализ антикризисных мер регулирования денежно-кредитной политики России	11
3. Денежно-кредитная политика Банка России в условиях экономического кризиса	17
4. Кредитные институты гражданского общества как основа успешной реализации стратегической цели ДКП в экономически развитых странах	22
5. Опыт организации и развития кредитных институтов гражданского общества в России	27
6. Организация и регулирование национальной банковской системы России в условиях экономического кризиса	32
Приложения	41

Введение

Глобальный финансовый кризис, начавшийся в августе 2006 г. в США и плавно в течение 2007–2008 годов охвативший всю мировую экономику, показал противоречивость финансовых нововведений, впервые появившихся в 1970-х годах как механизмов, позволяющих преодолевать ограничения государственного регулирования рыночной экономики. В качестве одного из них следует назвать модификацию механизма мультипликации денег, который для валют, имеющих свободное хождение, стал носить международный характер. Второе явление связано с финансовыми производными инструментами, использование которых должно было обеспечивать как диверсификацию рисков, так и расширять возможности финансовых спекуляций. И третье – это появление новых кредитных институтов, прежде всего банковских холдинговых групп и транснациональных банков, одновременно действующих на нескольких сегментах финансового рынка.

В условиях полномасштабного экономического кризиса данные механизмы, первоначально способствовавшие существенному ускорению развития экономики, стали источником серьезнейших дисбалансов. Более того, неконтролируемый национальными центральными банками процесс мультипликации валют, имеющих свободное хождение, привел к стремительному росту заемных ресурсов. Сложилась парадоксальная ситуация, когда новые кредиты предоставлялись за счет ресурсов, полученных от размещения ценных бумаг, эмитированных под ранее выданные средства. Это создавало риск обесценения залога по первоначальному кредиту, в результате чего банк–кредитор попадал в ситуацию, когда был не в состоянии точно оценить качество собственного кредитного портфеля и риски, связанные с вероятным его обесценением.

Падение цен на реальные активы, служившие первичным залогом по банковским кредитам, стало «пусковым механизмом», приведшим в действие принцип домино: снижение цен на реальные активы → снижение качества первичного кредита → повышение доходности по ценным бумагам, обеспеченным банковскими активами → падение курсов деривативов → массовая распродажа деривативов → сокращение инвестиционных и торговых портфелей банков и рост убытков от инвестиций → еще большее снижение качества кредитных портфелей → неспособность для банков формировать дополнительные резервы под возможное обесценение кредитов → рост убытков или банкротство банков. Все вместе эти явления выразились в резком сжатии фондовых рынков и ограничении предложения новых кредитов.

Реальные объемы глобального рынка производных финансовых инструментов

оценить достаточно сложно. Примерный его объем по незавершенным сделкам, по данным Банка международных расчетов (BIS) на июнь 2008 г., составлял 766,5 трлн долл. При этом более 89% (683,7 трлн долл.) всего объема сделок пришлось на внебиржевой рынок (в основном межбанковский) и 11% (фьючерсы – 28,6 трлн долл. и опционы – 54,2 трлн долл.) – на биржевые площадки¹. Внебиржевой рынок до сих пор никем в мире не регулируется, организаторы торгов на этом рынке не несут никакой ответственности, хотя по объему совершаемых сделок он превышает мировой ВВП более чем в 10 раз. Рынок производных инструментов во многом стал «пусковым механизмом» нынешнего глобального кризиса. Непрозрачная структура многих производных инструментов, целей их выпуска, преобладание спекулятивных сделок на внебиржевых площадках способствовали обострению системного риска как на мировых, так и национальных финансовых рынках, макроэкономической неустойчивости.

Банковские холдинговые группы (БХГ) и транснациональные банки (ТНБ), бывшие еще недавно катализаторами экономических реформ и экономического роста, стали источником нестабильности в развитии мирового финансового рынка. Так, недавние банкротства английского Northern Rock (сентябрь 2007 г.), Bear Stearns (март 2008 г.), Merrill Lynch (в августе 2008 г. его в экстренном порядке приобрел Bank of America) и Lehman Brothers (в сентябре 2008 г.) стали причиной начавшейся с конца 2008 г. рецессии во всех без исключения национальных экономиках.

Постоянный рост трансграничных финансовых операций, периодическое появление на глобальном финансовом рынке новых финансовых институтов (хеджевых, паевых, пенсионных фондов и др.) и инструментов, прежде всего структурированных производных, привели к тому, что вопрос об экономическом кризисе и мерах по его преодолению перестал быть исключительно внутренним делом отдельных государств. Мировое сообщество признало, что необходимо определенное наднациональное регулирование финансовой, прежде всего банковской, деятельности. С другой стороны, конкретный механизм по преодолению экономического кризиса не может не опираться на особенности развития, исторический опыт и не учитывать текущее состояние национального финансового рынка, и в частности его банковской системы.

Стабильность национальной банковской системы, как свидетельствует банковская практика ведущих стран мировой экономики, зависит не столько от размера транснациональных операций ТНБ, сколько от функционирования кредитных организаций, деятельность которых основана на принципах взаимности и доверия. Речь в первую очередь идет о таких институтах гражданского общества, как строительные

¹ http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qa0812.pdf

общества Великобритании и кредитные союзы США, народные банки и сельские кооперативы Франции, кредитные кооперативы и строительно-сберегательные ассоциации Германии, учреждения кредитной кооперации и почтово-сберегательные ассоциации Японии и аналогичные финансовые кооперативы в других странах. Данные кредитные организации имеют самое непосредственное отношение к реальной экономике и способны противостоять негативным проявлениям финансового кризиса.

В докладе на примере организации и регулирования банковских систем США, Великобритании, Франции, Германии, Японии и Китая, построенных на принципах функционирования трехуровневой модели банковской системы², а также исторического опыта организации банковской системы Российской империи и России периода НЭПа, предложена новая модель организации и регулирования банковской системы для современной России. Данная модель может стать основой для выработки программы реформирования банковской системы России, которая начиная с 1990 г. развивается как двухуровневая структура. Это свидетельствует, по мнению авторов, о незавершенности ее институционального развития. Отсутствие в структуре банковской системы России выше указанных кредитных организаций приводит к таким негативным последствиям, как ограниченность ресурсной базы коммерческих банков и недоступность ряда финансовых услуг для многочисленных хозяйствующих субъектов.

В докладе будут рассмотрены следующие вопросы: а) современное состояние и проблемы развития банковского сектора России; б) анализ антикризисных мер регулирования денежно-кредитной политики России; в) денежно-кредитная политика Банка России в условиях экономического кризиса; г) кредитные институты гражданского общества как основа успешной реализации стратегической цели ДКП ведущих стран мировой экономики; д) опыт организации и развития кредитных институтов гражданского общества в России; е) организация и регулирование национальной банковской системы России в условиях экономического кризиса.

Доклад подготовлен в Центре финансово-банковских исследований Института экономики РАН (руководитель д.э.н В.К. Сенчагов). В подготовке доклада принимали участие сотрудники сектора денежно-кредитной политики: д.э.н. С.А. Андрюшин, д.э.н. В.К. Бурлачков, к.и.н В.В. Кузнецова, д.э.н. О.Л. Рогова, д.э.н. А.О. Шабалин, к.э.н. Г.И. Белова.

² Уровни трехуровневой банковской системы выделены на основании следующих признаков: а) многообразия организационных форм кредитных учреждений; б) процента вовлеченности населения в процессы управления ресурсной базой кредитных организаций; в) размера негативных экономических последствий от системных рисков в деятельности кредитных организаций.

1. Современное состояние и проблемы развития банковского сектора России

Динамика развития банковского сектора России за последние пять лет, 2005–2008 гг., свидетельствует о стремительном развитии банковского сектора. По темпам прироста совокупных активов, а также кредитов и прочих средств, предоставленных нефинансовым организациям и физическим лицам, российский банковский сектор является самым заметным в мире (см. табл. 1).

Таблица 1

Макроэкономические показатели деятельности банковского сектора Российской Федерации за 2005–2008 гг.

Показатели	1.01.2005	1.01.2006	1.01.2007	1.01.2008	1.12.2008
1. Совокупные активы (пассивы) банковского сектора, млрд руб.	7100,6	9696,2	13963,5	20125,1	25923,9
– в % к ВВП	41,7	44,8	51,9	61,0	61,0
2. Собственные средства (капитал) банковского сектора, млрд руб.	946,6	1241,8	1692,7	2671,5	3659,1
– в % к ВВП	5,6	5,7	6,3	8,1	8,6
– в % к активам банковского сектора	13,3	12,8	12,1	13,3	14,1
3. Кредиты и прочие размещенные средства, предоставленные нефинансовым организациям и физическим лицам, включая просроченную задолженность, млрд руб.	3885,9	5452,9	8030,5	12287,1	6410,7
– в % к ВВП	22,8	25,2	29,9	37,2	38,6
– в % к активам банковского сектора	54,7	56,2	57,7	61,1	63,3
3.1. Кредиты, предоставленные физическим лицам, включая просроченную задолженность, млрд руб.	538,2	1055,8	1882,7	2971,1	4054,8
– в % к ВВП	3,2	4,9	7,0	9,0	9,5
– в % к активам банковского сектора	7,6	10,9	13,5	14,8	15,6
– в % к денежным доходам населения	4,9	7,6	10,9	14,1	н/д
3.2. Кредиты банков в инвестициях организаций всех форм собственности в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства), млрд руб.	176,5	235,6	363,6	460,3	н/д
– в % к инвестициям организаций всех форм собственности в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства)	7,9	8,1	9,6	9,4	н/д
4. Ценные бумаги, приобретенные кредитными организациями, млрд руб.	1038,8	1400,1	1745,4	2250,6	2254,5
– в % к ВВП	6,1	6,5	6,5	6,8	5,3
– в % к активам банковского сектора	14,6	14,4	12,5	11,2	8,7
5. Вклады физических лиц, млрд руб.	1980,8	2761,2	3809,7	5159,2	5523,8
– в % к ВВП	11,6	12,8	14,2	15,6	13,0
– в % к активам банковского сектора	27,9	28,5	27,3	25,6	21,3
– в % к денежным доходам населения	18,0	20,0	22,1	24,4	н/д
6. Средства, привлеченные от организаций*, млрд руб.	2184,1	3138,9	4790,3	7053,1	8390,4
– в % к ВВП	12,8	14,5	17,8	21,4	19,8
– в % к пассивам банковского сектора	30,8	32,4	34,3	35,0	32,4

Справочно

Валовой внутренний продукт (ВВП), млрд руб.	17048,1	21625,4	26879,8	32987,4	42468,8 ³
Инвестиции организаций всех форм собственности в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства), млрд руб.	2246,8	2893,2	3801,7	4908,2	н/д
Денежные доходы населения, млрд руб.	10976,3	13819,0	17267,3	21138,9	н/д

Источник: http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_081101.pdf;
http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_ex.pdf

*Включая депозиты, средства государственных и других внебюджетных фондов, Минфина России, финансовых органов, физических лиц–индивидуальных предпринимателей, клиентов по факторинговым, форфейтинговым операциям, депозитные сертификаты, средства в расчетах, средства, списанные со счетов клиентов, но не проведенные по корреспондентскому счету кредитной организации; без учета средств, привлеченных от кредитных организаций.

В августе 2007 г. в российской банковской системе стали проявляться первые признаки серьезного финансового кризиса (объем рефинансирования возрос в 350 раз), который через год (август–сентябрь 2008 г.) привел к массовому неисполнению банками своих обязательств по сделкам РЕПО. Уже первые проявления кризиса в России показали, что основной механизм его развития отличается от практики развитых стран. В России неизбежность развития системного кризиса была предопределена сложившимися в 2000-х годах механизмами финансирования банков и предприятий, предложения денег, ценообразования на финансовом рынке. Банк России эмитировал рублевые средства под аккумуляцию иностранной валюты в официальных резервах. Сокращение экспортной выручки российских экспортеров в результате падения мировых цен привело к относительному сжатию денежной массы. Повышение процентных ставок на мировом финансовом рынке и ограничение кредитования заемщиков из развивающихся стран привело к удорожанию заимствований для крупнейших российских банков. Это вызвало коллапс российского межбанковского кредитного рынка.

Высокую зависимость российского финансового рынка и предприятий от внешнего финансирования иллюстрируют статистические данные. Так, на 1 октября 2008 г. внешний долг российских банков и предприятий (без участия в капитале) составлял 497,8 млрд долл.⁴ Уход международных инвесторов с российского рынка (за 2008 г. чистый отток частного капитала из России составил 130 млрд долл.), тут же возник кризис ликвидности в банковском секторе страны.

³ ВВП Российской Федерации за 2008 г. по предварительной оценке, приведенной «Прайм-ТАСС» // www.newsru.com/finance/20jan2009/profit.html

⁴ <http://www.cbr.ru/statistics/>

В этой связи перечислим ряд проблем, которые характерны для банковского сектора современной России, свидетельствующие о том, что в нашей стране институциональное формирование банковской системы рыночного типа не завершено.

1. В настоящее время в РФ действует большое число буквально карликовых банков, как по объему собственного капитала, так и активам. В докризисный период это отмечали все участники рынка, включая регулятора, рейтинговые агентства, саморегулируемые организации. На 1 декабря 2008 г. под контролем 200 крупнейших банков (всего в реестре российских банков насчитывалось 1228 банков, а действующих – 1114⁵) находилось около 93% совокупных активов и примерно 87% собственного капитала российской банковской отрасли (см. приложение 1). При этом на первую пятерку приходится более 44% совокупных активов и свыше 45% собственного капитала банковского сектора страны.

2. Плотность банковского обслуживания в России в среднем на декабрь 2008 г. составила чуть больше 30 точек на 100 тыс. человек населения, что сопоставимо с плотностью банковского обслуживания в странах Восточной Европы. Однако если в Европе банковские подразделения распределены по территории практически равномерно, то в России, наоборот, крайне неравномерно. В крупных городах (особенно в Москве и Санкт-Петербурге) наблюдается их чрезмерная концентрация, в то время как в небольших городах и населенных пунктах зачастую отсутствуют какие-либо кредитные подразделения. Так, например, только в г. Москве на 1 декабря 2008 г. функционировало более 60% всех действующих кредитных организаций (685), в которых было сосредоточено 86% всех активов, 87% всех кредитов, депозитов и прочих размещенных средств и 85% всех привлеченных средств клиентов банковской системы страны⁶.

3. Недокапитализация российских банков не позволяла им осуществлять адекватное финансирование крупнейших российских предприятий, а нерациональная политика Банка России процентных ставок в условиях отсутствия капитальных ограничений (отмененных в России в самом начале 2006 г.) привела к бесконтрольному росту внешнего российского долга. Так, внешняя задолженность банковского и корпоративного секторов в настоящее время составляет около 40% ВВП РФ⁷. В условиях стремительной девальвации рубля значительная часть российских заемщиков будет не в состоянии обслуживать свой внешний долг.

⁵Банк России выделяет зарегистрированные и функционирующие кредитные организации, разницу составляют банки, у которых отозваны банковские лицензии, но процесс их банкротства не завершен.

⁶http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_ex.pdf

⁷ По данным Банка России, на 1 октября 2008 г. совокупная внешняя задолженность частного сектора составляла 497 млрд долл. Соответственно внешняя задолженность крупнейших государственных корпораций – более 298 млрд долл. См.: <http://www.cbr.ru/statistics/>

4. ДКП не преследует цель стимулировать экономический рост и повышать благосостояние населения. Она в принципе оторвана от потребностей российской экономики. А проводившаяся в докризисный и посткризисный периоды ДКП носила (и носит) столь противоречивый характер, что не позволяет хозяйствующим субъектам принимать экономически обоснованные решения. Так, теоретически проводившаяся в докризисный период политика укрепления рубля должна была способствовать модернизации российских предприятий. Но в условиях высокой инфляции и проводившейся процентной политики модернизация производства носила ограниченный и фрагментарный характер. В кризисный период политика «плавной» девальвации рубля наряду с политикой высоких процентных ставок ставит крест на планах технического перевооружения. Более того, она ведет к свертыванию деловой активности в российской экономике. Промышленный спад в условиях значительного расширения денежного предложения формирует у хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств устойчивые ожидания дальнейшего обесценения российской валюты и начала нового витка долларизации экономики России.

5. Деятельность банков как проводников ДКП направлена исключительно на соблюдение формализованных нормативов, требование выполнения которых зачастую носит выборочный характер. В условиях развития кризиса российские банки, как независимые коммерческие организации, преследующие собственные интересы, ограничивают свою деятельность на всех сегментах финансового рынка, кроме валютного. Они трансформируют свои рублевые обязательства в валютные активы. Средства, выделяемые банкам государством, привлекаемые в форме кредитов Банка России, депозитов юридических и физических лиц вместо финансирования хозяйствующих субъектов выбрасываются на валютный рынок. В результате финансовые антикризисные меры усиливают девальвационное давление, но не позволяют преодолеть кризис в экономике. Сокращение рублевой ликвидности порождает сжатие внутреннего совокупного спроса, что еще больше усугубляет экономический кризис⁸.

6. Привлекаемые внутри страны инвестиции в докризисный период использовались не производительно, а направлялись на финансовые спекуляции, что привело к надуванию нескольких пузырей, в том числе на национальном рынке ценных бумаг. Российский рынок ценных бумаг в докризисный период отличало несколько особенностей: низкая емкость рынка (в свободном обращении находилась лишь незначительная часть ценных бумаг наиболее привлекательных эмитентов); ограниченное число инвесторов, среди

⁸ Кудрин А. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. 2009. № 1. С. 20–21.

которых преобладали крупные зарубежные и национальные институциональные инвесторы; широкое распространение инсайдерских сделок, что позволяло инвесторам манипулировать курсовыми колебаниями; децентрализованная инфраструктура рынка. Высокий инвестиционный рейтинг России привлекал иностранные инвестиции, а узость предложения наряду с указанными чертами рынка вели к стремительному «разогреву» российского фондового рынка. Перед кризисом в мае 2008 г. его капитализация составляла 1,6 трлн долл., то есть за последние три года она выросла более чем в три раза. В то время инвесторы в ряде случаев приобретали ценные бумаги по явно завышенной цене. Так, по показателю отношения полной стоимости компании к выручке акции российской компании «Северсталь-Авто» были размещены на 15–20% дороже, чем акции таких мировых автогигантов, как Honda, Nissan, Toyota и др., а по такому показателю, как отношение капитализации к чистой прибыли, акции российской шинной компании Амтел были размещены в 2–2,5 раза выше, чем акции таких мировых лидеров отрасли, как компании Michelin и Bridgestone.

В результате во многом изолированного и во многом сегментарного функционирования банковской системы и реального сектора в национальной экономике усилились структурные диспропорции. Поэтому для российской экономики выход из нынешнего кризиса будет крайне сложным и потребует принятия нестандартных решений.

2. Анализ антикризисных мер регулирования денежно-кредитной политики России

Опыт многих стран показывает, что оптимальное решение по выходу из экономических кризисов – сочетание мероприятий денежно-кредитной политики и бюджетно-налоговой (БНП). На первом этапе – развертывание экономического кризиса – предпочтительны меры ДКП, поскольку именно они позволяют быстро решить наиболее острые проблемы: отсутствие доверия, рост хозяйственных рисков, нехватка ликвидности, страх банкротства и другие. На втором этапе – преодоление спада (выхода из стагфляции) – наибольшее значение приобретают меры БНП, подкрепленные согласованной ДКП (см. приложение 2).

На первом этапе нынешнего кризиса в нашей стране, как и в большинстве стран мира, упор был сделан на меры денежно-кредитного регулирования. Оценка стоимости антикризисных мероприятий названа – 4 трлн руб., или с учетом утвержденных налоговых стимулов – 6 трлн руб., или почти 14% ВВП. В США на эти цели выделено 25% ВВП, в

Великобритании – 37%⁹. На протяжении IV квартала объем помощи национальной экономике периодически уточнялся, так как, по данным Министерства финансов, он значительно больше (свыше 9 трлн руб.). Таким образом, весь запланированный объем расходов на поддержание ликвидности банковского сектора составит 21,7% ВВП.

Весь пакет антикризисных мер ДКП России включает следующее.

1. Предоставление ликвидности банковскому (беззалоговые аукционы, субординированные кредиты, гарантии Банка России по МБК, расширение ломбардного списка) и частному сектору. При этом основной объем средств частному сектору выделен не напрямую, а через специализированные государственные институты. Причем ни процедура выделения государственными институтами средств частному сектору, ни выделение Банком России банкам дополнительной ликвидности до сих пор публично не определены и не сопровождались отработкой институционального механизма распределения средств (см. табл. 2).

Таблица 2

Расходы на поддержание ликвидности банковского сектора

Наименование	Сумма, млрд руб.	
	План	Факт
Субординированные кредиты, предоставленные:		
Сбербанку РФ	500	300
Внешторгбанку	200	200
Россельхозбанку	25	25
другим банкам	225	–
Взнос в уставный капитал Внешэкономбанка	75	75
Взнос в уставный капитал Россельхозбанка	30	30
Взнос в уставный капитал ОАО «АИЖК»	60	–
Взнос в ГК «Агентство страхования вкладов»	200	200
Снижение Фонда обязательных резервов	380	380
Размещение временно свободных средства ГК «Фонд ЖКХ»	240	202
Размещение временно свободных средств ГК «Роснано»	130	134
Размещение средств ФНБ в акции и облигации	175	90
Предоставление Банком России необеспеченных кредитов [']	3500	1400
Размещение средств федерального бюджета на депозиты	330	330
Рефинансирование внешних долгов Внешэкономбанком ^{''}	1350	150,7
Санация банковской системы	231,5	214,5
Предоставление Банком России обеспеченных кредитов	1500	348
Итого	9151,5	4079,2

Примечания: ' - потенциальный лимит; '' - всего 50 млрд долл. (по курсу 27 руб./долл.)

Источник: Ведомости. 2008. 15 дек.

Более того, в январе 2009 г. Министерство финансов РФ признало, что потребуется дополнительно как минимум 40 млрд долл. (по курсу 1 долл. = 32 руб. это 1280 млрд руб.) на рекапитализацию банковского сектора, в том числе крупнейших российских банков с

⁹ Самиев П. Деньги с вертолета // Банковское обозрение. 2008. № 12 (115). С. 16–17.

участием государственного капитала. Антикризисные меры, которые осуществляет Россия, прежде всего, направлены на поддержку ликвидности банковского сектора¹⁰.

2. Банк России и правительство РФ приняли решение не банкротить банки, столкнувшиеся с финансовыми трудностями, а применять иные меры предупреждения банкротства, в том числе санацию, присоединение, слияние, реорганизацию. После вступления в силу ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 г.» акцент был сделан не на отзыв лицензии, согласно ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности» (установившей обязанность Банка России отозвать у банка лицензию, если банк не в состоянии рассчитаться с кредиторами в течение 14 дней), а на санацию банка-банкрота. Хотя данная мера позволяет стабилизировать положение в отрасли и восстановить доверие к национальным банкам, у этого решения есть серьезный недостаток: оно подрывает ответственность собственников и менеджеров банков за результаты хозяйственной деятельности и перекладывает риски частного предпринимательства на налогоплательщиков.

3. Банк России вынужден совмещать стабилизацию финансового положения в банковской системе с ее реформированием. Основное направление реформирования – консолидация банковского сектора под давлением административных требований или инициативы «сверху». Иначе говоря, государство использовало кризис, чтобы ускорить «зачистку системы». Вместо добровольной концентрации банковского капитала под влиянием рыночных сил упор сделан на принудительную скупку банков ограниченным числом «покупателей». Только за октябрь-ноябрь 2008 г. на российском рынке прошло уже более десятка сделок по слиянию и поглощению банков. Эксперты выделяют четыре группы активных покупателей банков, испытывающих трудности: государственные банки, крупные коммерческие банки, непрофильные предприятия (ОАО «РЖД», например, и многоотраслевые холдинги типа ИГ «Алроса»). В результате вместо реформирования банковской системы происходит частичное огосударствление банковской системы.

4. Введение нормы государственной гарантии 100% сохранности по вкладам физических лиц в размере до 700 тыс. рублей. Данные гарантии охватывают 98% вкладов в российских банках. Практически все страны в условиях нынешнего финансового кризиса вводили подобные меры для предотвращения «банковских паник» и восстановления доверия общества к банковским институтам. Только в отличие от Запада в России, во-первых, государственные гарантии распространяются только на вклады

¹⁰ Ведомости. 2009. 19 янв.

физических лиц, тогда как в других стран – и на средства предприятий. И, во-вторых, если вводимые в развитых странах государственные гарантии сохранности банковских депозитов носят временный характер, то в нашей стране время действия гарантий вкладов, введенных в период кризиса, не определено.

5. Создание универсального механизма, который позволил бы привлекать ресурсы коммерческих организаций на санацию проблемных банков. В настоящее время функция отбора стратегических инвесторов для банков-банкротов пока возложена на Агентство страхования вкладов (АСВ). Оно «ведет» примерно 10 проектов по санации банков, то есть их символической покупке стратегическими инвесторами¹¹. Оценить ситуацию в проблемном банке и найти инвестора (покупателя) требует времени, а именно его в условиях кризиса нет. К тому же возможности АСВ ограничены – санация 20–40 банков. В то время как, по оценкам Банка России, в санации уже нуждаются от 50 до 70 банков¹². По этим причинам Банк России в ряде случаев применяет не институциональную процедуру, а практику «ручной настройки», доверяя санацию проблемных банков избранным покупателям, что создает почву для махинаций и манипуляций.

6. Банк России поощряет символическую покупку¹³ проблемных банков государственными и квазигосударственными структурами. Во многом это обусловлено тем, что частные банки не хотят покупать непрозрачные банки («скелеты в шкафу»). Поэтому при углублении кризиса в 2009 г. правительство будет «спускать» госструктурам своего рода разнарядку на приобретение системообразующих банков¹⁴. Такой подход, с одной стороны, позволяет Банку России быстро решить проблему банка-банкрота. Это крайне важно в условиях продолжения развития кризисных явлений и запутанности процедуры банкротства банков. С другой стороны, такой подход поощряет чрезмерно рискованные хозяйственные стратегии и перекладывает бремя убытков частных лиц на налогоплательщиков.

7. Банк России проводит курс на постепенное ослабление рубля. У такой политики «управляемой девальвации» есть как свои преимущества, так и недостатки. С одной стороны, ослабление рубля теоретически делает продукцию российских предприятий более конкурентоспособной и ограничивает импорт. С другой стороны, подобная политика может привести к исчерпанию официальных валютных резервов и к полному отказу от инвестиций (в т.ч. инвестиционного импорта), бегству капитала, долларизации

¹¹ Кац Е. Сделки без цены вместо бесценных сделок // Национальный банковский журнал. 2008. № 12. С. 47–49.

¹² Божко М., Гуркина Е. Какие банки спасутся // Финанс. 2008. № 40 (275). С. 37.

¹³ Так, Банк КИТ Финанс был продан консорциуму РЖД и АЛРОСА за 100 руб. // Финанс. 2008. № 39 (274).

¹⁴ Сошина В. Покупатели банков // Банковское обозрение. 2008. № 12 (115). С. 26–31; Слияние или сливание? // Национальный банковский журнал. 2008. № 12. С. 50–55.

экономики и как результат – к остановке большинства российских производств и резкому обнищанию населения.

Анализ антикризисных мероприятий ДКП России показывает, что предпринятые для преодоления экономического кризиса меры носят противоречивый характер. Основное правило антикризисной экономической политики состоит в непротиворечивости мер БНП и ДКП. Но *пока оно не соблюдается!* При этом противоречивы как БНП, так и ДКП.

Бюджетная экспансия наряду с внутренне противоречивой ДКП только способствуют углублению финансового кризиса¹⁵.

Первое противоречие. Пополнение ликвидности банковской системы и системообразующих предприятий сопровождается повышением процентных ставок. Таким образом, хотя в банковской системе в настоящее время достаточно свободных денежных средств для кредитования предприятий и населения, кредитные средства не доступны для большинства хозяйствующих субъектов. Подобное основополагающее противоречие в ближайшее время может привести к нескольким крайне серьезным последствиям. Как минимум следует указать на следующие: а) остановка большинства предприятий, в последние годы поверивших в возможность финансирования оборотных средств за счет банковских кредитов; б) резкий рост безработицы и значительное сокращение внутреннего спроса, что на следующем воспроизводственном цикле вызовет еще больший спад производства; в) быстрое сокращение доходной части бюджета при резком увеличении бюджетных расходов.

Второе противоречие связано с политикой Банка России на плавное ослабление рубля. У подобной политики «управляемой девальвации» есть также несколько негативных последствий. Прежде всего, к их числу можно отнести: а) формирование устойчивых инфляционных и девальвационных ожиданий; б) значительное расходование официальных золотовалютных резервов¹⁶; в) предприятия-импортеры получают частичную возможность адаптироваться к обесценению рубля, поэтому не получают развития эффекты импортзамещения; г) экспортеры не получают дополнительных доходов, способных компенсировать им падение мировых цен на основные российские экспортные товары, ввиду роста внутренних издержек; д) реальные инвестиции

¹⁵ Я. Миркин, директор Института финансовых рынков Финакадемии, отмечает, что «Центробанк России упорно проводит денежную политику в оригинальном для мировой практики варианте. Вместо стимулирования внутреннего спроса продолжается ограничение денег в обращении и запредельный рост их стоимости». – См.: Российская газета. 2009. 20 янв.

¹⁶ В сентябре-декабре 2008 г. Банк России продал 169 млрд долл. для поддержания обменного курса рубля, а в январе 2009 г. на валютные интервенции израсходовал 35 млрд долл. – См.: Российская газета. 2009. 28 янв.

становятся невыгодными, стимулируется отток капиталов и развитие теневой экономики; е) население отказывается от сбережений в национальной валюте, предпочитая покупку наличной иностранной валюты или мультивалютные банковские счета, что ограничивает ресурсную базу российских банков и повышает их риски.

Третье противоречие заключается в ослаблении пруденциальных требований к банкам наряду с введением требования относительно минимального размера собственного капитала банков. По мнению регулятора, это должно стимулировать процесс консолидации в банковском секторе РФ. Но при этом остается открытым вопрос, каким должен стать российский банковский сектор после кризиса. При том что российскому банковскому сектору действительно необходимо увеличение собственного капитала, в нынешних условиях не определен крайне важный вопрос: каковы цели проводимой в условиях кризиса и поощряемой административно процедуры консолидации банковского капитала. Вариантов может быть несколько: а) снижение бюджетных расходов на санацию банков-банкротов; б) сокращение числа непрозрачных финансовых институтов; в) усиление влияния государства на банковскую отрасль; г) упрощение системы управления банковской отраслью и ряд других. Представляется, что вопрос о том, сколько нужно российской экономике банков, должен носить не столько количественный, сколько качественный характер¹⁷. Основным критерием качества может быть способность кредитных институтов удовлетворять потребности хозяйствующих субъектов в доступе к заемному финансированию.

Четвертое противоречие. Антикризисные меры ДКП основной акцент делают на увеличении предложения денег, сохранении доверия физических лиц к национальным банкам, а также на частичное решение проблемы рефинансирования внешнего долга крупнейших российских компаний и банков. При этом многие системные проблемы российской банковской системы, на которые еще до начала кризиса обращали внимание эксперты, в частности на недостатки банковского регулирования и банковского надзора¹⁸, остались вне поля зрения.

Выход национальной экономики из кризиса во многом будет определяться тем, как будут определены меры государственной политики по институциональной реформе финансового сектора и характер проводимой ДКП.

¹⁷ Вице-премьер И.Шувалов указал, что в ближайшие два года в России может остаться меньше 100 банков (см.: Божко Е., Гуркина Е. Какие банки спасутся // Финанс. 2008. № 40 (275). С. 37). По оценкам экспертов Банка России, для нашей страны оптимально число действующих банков – 300 (см.: Божко М. ЦБ планирует избавиться от банков-«прачечных» // Финанс. 2008. № 33 (268). С. 40).

¹⁸ РСПП занял позицию // Финанс. 2007. № 16 (202). С. 46.

3. Денежно-кредитная политика Банка России в условиях экономического кризиса

Успех мер, нацеленных на быстрое преодоление социально-экономических последствий кризиса, как следует из эмпирического опыта других стран, критически зависит от нескольких факторов: целей последующего развития, как стратегических, так и тактических; стабильности государственных институтов; доверия общества к государственной экономической политике и финансовым институтам; устойчивости национальной банковской системы; положения в реальном секторе экономики.

Цели ДКП. В настоящее время российское правительство и Банк России демонстрируют противоречивое понимание целей, которые желательно достичь в посткризисный период. Наиболее важная дилемма: «безработица ↔ инфляция», или что должен в первую очередь стимулировать Банк России – экономический рост в условиях ускорения инфляции или валютную стабильность ради «превращения рубля в региональную валюту».

В экономической теории принято цели ДКП подразделять на три уровня. *Первый* уровень – стратегические цели (конечные или долгосрочные). Они получили название «политических переменных». Обычно такие цели закрепляются в законе о центральном банке (см. табл. 3). Их достижение, как правило, находится вне непосредственного влияния центрального банка. Центральный банк может лишь стремиться к их достижению, воздействуя на цели *второго* уровня, или на тактические (промежуточные или среднесрочные) цели. Исходя из выбранного целевого параметра, центральный банк задает его конкретные значения на текущий финансовый год, то есть определяет цели *третьего* уровня, или операционные цели.

Таблица 3

Стратегические цели деятельности центральных банков стран G7

Орган денежной власти	Стратегические цели денежно-кредитной политики
ФРС США	Эффективное содействие целям максимальной занятости, устойчивых цен и умеренным долгосрочным процентным ставкам
Банк Канады	Содействие основательным результатам экономической деятельности и улучшению стандарта жизни канадцев путем сохранения низкой, устойчивой и предсказуемой инфляции
Банк Англии	Достижение денежной (стабильность цен и доверие к национальной валюте) и финансовой (выявление и сокращение угроз финансовой системе в целом) стабильности
Банк Франции	Обеспечение ценовой стабильности в соответствии с Маастрихтским соглашением в рамках еврозоны
Немецкий Бундесбанк	Обеспечение ценовой стабильности в соответствии с Маастрихтским соглашением в рамках еврозоны
Банк Италии	Обеспечение ценовой стабильности в соответствии с Маастрихтским соглашением в рамках еврозоны
Банк Японии	Осуществление валютного и денежно-кредитного регулирования для обеспечения стабильности цен и устойчивого развития национальной

	экономики; обеспечения бесперебойных расчетов между банками и другими финансовыми институтами
Если для европейских центральных банков из группы «большой семерки» приоритетной целью деятельности определена ценовая стабильность, то для остальных центральных банков – устойчивое экономическое развитие.	

Источник: Моисеев С.Р. Банк России: портрет во всемирном интерьере // Национальный банковский журнал. 2006. № 3. С. 57.

В отличие от большинства центральных банков Банк России формально, то есть в соответствии с ФЗ «О центральном банке (Банке России), не несет ответственности ни за состояние национальной экономики, ни за поддержание в ней финансовой стабильности. По сути, стратегические цели деятельности Банка России, как они определены в законодательстве, ограничивают сферу воздействия Банка России денежной и банковской системами.

Считаем необходимым внести изменения в федеральное законодательство и вменить в обязанности Банка России ответственность за благосостояние общества.

Центральный банк может влиять на промежуточные цели ДКП через передаточные (*трансмиссионные*) механизмы имеющихся в его распоряжении инструментов. Среди экономистов нет единства мнений по вопросу о том, какая тактическая цель ДКП оптимальна. Более того, дискуссия по этому вопросу продолжается.

Среди высказанных предложений, применявшихся на практике центральными банками разных стран, следует выделить несколько возможных тактических целей.

- В соответствии с кейнсианской рекомендацией, центральный банк должен контролировать среднесрочный уровень *процентных ставок*, поскольку данная тактическая цель ДКП в наибольшей степени отвечает задаче обеспечения долгосрочного устойчивого экономического роста. Современный вариант такой политики – система коридора процентных ставок или система канала¹⁹, представляющая собой ограничение на минимальные и максимальные краткосрочные процентные ставки.

- Для монетаристов оптимальной тактической целью деятельности центрального банка является постоянство *темпов роста денежной массы*, прежде всего базового денежного агрегата.

- При приоритете стратегической цели поддержания устойчивых темпов экономического роста центральный банк может выбрать в качестве тактической цели достижение заданных параметров *темпов роста номинального объема ВВП*.

¹⁹Моисеев С.Р. Роль коридора процентных ставок центрального банка в управлении банковской ликвидностью // Банковское дело, 2008. № 2. С. 15–23.

• При приоритете стратегической цели поддержания стабильности национальной валюты центральный банк может выбрать в качестве тактической цели таргетирование инфляции, то есть установление ориентиров темпов роста уровня цен²⁰. В этом случае центральный банк должен увеличивать предложение денег каждый раз, когда уровень цен снижается и соответственно сокращать массу денег в обращении, когда уровень цен повышается.

Банк России уже несколько лет в качестве приоритетной цели ДКП выбирает ограничение инфляции, но ни разу не смог обеспечить достижения поставленных целей по темпам прироста потребительских цен. В условиях экономического кризиса таргетирование инфляции усугубляет негативные процессы в реальном секторе. Проводимая на этапе развития кризиса экспансионистская ДКП абсолютно несовместима с таргетированием инфляции.

Считаем, что в качестве тактической цели денежно-кредитной политики Банку России следует перейти к системе коридора процентных ставок, установив базовые ставки на уровне, ниже фактических темпов инфляции.

Операционные (текущие) цели Банк России фиксирует в положении «О единой государственной денежно-кредитной политике», устанавливая несколько параметров: темпы прироста денежных агрегатов М0 и М2, темпов инфляции и среднегодовой эффективный обменный курс рубля. Для скорейшего преодоления кризисных явлений такой набор операционных целей не достаточен.

Считаем, что в набор операционных целей текущей денежно-кредитной политики Банку России следует включить объем совокупных кредитов и депозитов²¹, а также учитывать скорость обращения денег.

Инструменты ДКП. В XXI в. основным каналом денежной эмиссии для Банка России выступало накопление официальных резервов. В условиях резкого падения мировых цен на основные российские экспортные товары и прекращение притока иностранных инвестиций необходимо изменить каналы денежной эмиссии. Основным каналом должно стать кредитование банковской системы и переучет векселей, учтенных банками и кредитными организациями.

Для реализации эффективного механизма кредитования и рефинансирования российских банков представляется необходимым:

²⁰Марьясин М.Ш. Проблемы методического обеспечения таргетирования инфляции в российской экономике // Деньги и кредит. 2001. № 5. С. 64–70; Он же. Моделирование базовой инфляции: вопросы методологии и практического применения // Банковское дело. 2002. № 11. С. 4–9; Засорина И.Л. К вопросу об использовании прямого инфляционного таргетирования // Деньги и кредит. 2001. № 5. С. 58–63.

²¹ См.: Управляемые депозиты // РБК daily. 2008. № 96 (412). С. 9.

- выделение Банку России средств для скорейшей модернизации и создания современной финансовой инфраструктуры, в частности институтов, выделенных Зампредседателя Банка России К. Корищенко²²;

- разделение коммерческого и политического кредитования – кредитование предприятий, участвующих в реализации государственных социально-экономических программ исключительно через государственные банки развития²³, а коммерческой деятельности – через банки и специализированные финансовые институты;

- реализация предложений АРегБ по модернизации рынка межбанковского кредитования (см. приложение 3);

- расширение переучетных операций Банка России;

- создание централизованной базы данных, позволяющей осуществлять мониторинг качества выданных кредитов в режиме реального времени.

Политика процентных ставок Банка России должна устанавливать, прежде всего, как это принято в развитых странах, ставки по кредитам «овернайт» и краткосрочным операциям. Поскольку долгосрочные процентные ставки представляют собой усредненную величину ожидаемых в будущем краткосрочных ставок, Банку России предстоит сформировать положительные общественные ожидания в отношении своей процентной политики, в том числе стать действительно публичным институтом, ответственным перед обществом в целом²⁴. Одновременно Банк России должен влиять на процентную политику Министерства финансов, добиваясь рациональной структуры процентных ставок по инструментам федеральных заимствований.

Политика резервных требований Банка России в предкризисный период носила непоследовательный характер. После преодоления фазы острого развития финансового кризиса предпочтительнее вернуться к политике дифференциации ставок нормы обязательного резервирования не только по критерию источника привлечения средств, как это практиковалось в докризисный период, но и по критерию величины собственного капитала банка.

Валютная политика Банка России для стимулирования экономического роста должна претерпеть кардинальные изменения. Прежде всего, необходимо отказаться от политики плавного ослабления рубля. Опыт других стран БРИК, в частности Китая и

²² Корищенко К. Роль финансовой инфраструктуры в проведении денежной политики // Депозитариум. 2008. № 7 (65). С. 10–11.

²³ В частности, см.: Бажан А.И. Денежно-кредитная политика и банки развития в России // Банковское дело. 2008. № 5. С. 39–41.

²⁴ Механизмы общественного контроля над деятельностью центрального банка определены, например, в: Жабко Н. Демократический контроль над Европейским центральным банком // Банки: мировой опыт. 2002. № 5. С. 35–39.

Индии, свидетельствует, что для ускорения экономического развития предпочтительнее проведение одноразовой незначительной (на 20–30%) девальвации и фиксация обменного курса на определенном уровне с установлением достаточно узкого коридора допустимых колебаний обменного курса. Подобная политика будет стимулировать инвестиционный импорт, снижать валютные риски и девальвационные ожидания хозяйствующих субъектов.

3. Способ реализации ДКП. В условиях усугубления кризисных явлений Банк России использовал методы так называемой «ручной настройки». На фазе преодоления последствий кризиса Банку России предстоит перейти от дискреционной политики, когда Центральный банк действует незапланированным образом, к стационарной политике, опирающейся на четкие и известные обществу правила²⁵. Разработка подобной политики невозможна без определения правительством РФ долгосрочных целей социально-экономического развития страны, по крайней мере на период 3–5 лет. Именно выбор таких целей будет определять набор антикризисных мер, которые следует реализовывать в первую очередь на этапе преодоления последствий системного кризиса.

4. Среди первоочередных мер ДКП можно выделить несколько:

- создание антикризисного комитета, наделенного полномочиями принятия важных решений, деятельность которого по времени должны быть ограничена периодом максимум 6 месяцев–1 год. Членами комитета могли бы стать представители Центрального банка, правительства, банковского сообщества, признанные эксперты;

- резкое оживление деятельности государственных банков. Следует ограничить их коммерческую деятельность и сосредоточить в них реализацию бюджетных инвестиционных программ. Основным источником формирования пассивов политических банков должен стать выпуск их облигаций под бюджетные гарантии. Выход данных банков на финансовый рынок с «инфраструктурными политическими» облигациями позволил бы вывести из тени часть сбережений населения (ушедшие с финансового рынка), аккумулировать средства для реализации крупных инфраструктурных проектов и снизить нагрузку на бюджет, которая неизбежно будет расти по мере углубления кризиса;

- усилить пруденциальный надзор над банковской деятельностью, особенно контроль за состоянием кредитных портфелей банков и деятельностью конечных собственников банков. В настоящее время у Банка России отсутствует точная информация об объеме «плохих кредитов». Это неизбежно делает даже крупнейшие российские банки «ненадежными» для внешних инвесторов. Банк России должен публично объяснять

²⁵ Данные правила, публично и добровольно устанавливаемые центральным банком, который затем публично же отчитывается об их выполнении, в экономической теории получили название «денежно-кредитной конституции».

экономическим субъектам свои намерения и раскрывать точные данные о состоянии банковской системы;

– деятельность государственно-частных коммерческих банков (прежде всего, Сбербанк России, ВТБ) остается непрозрачной. Публичность в объяснении основных направлений их деятельности и реформирования дала бы хозяйствующим субъектам ориентиры реформирования своей деятельности и способствовала бы соблюдению банками кодекса корпоративного поведения;

– кризис может привести к исчезновению так называемых «банков-карликов». В результате значительная часть хозяйствующих субъектов будет отрезана от доступа к банковскому обслуживанию. Выходом должно стать развитие различных кредитных институтов гражданского общества (финансовых микроинститутов): кредитных союзов, почтово-сберегательных касс, кредитных кооперативов, строительно-сберегательных ассоциаций и т. д. Это позволит хотя бы частично преодолеть возможные злоупотребления на начальных фазах деятельности данных институтов.

– внести изменения в регулятивную и надзорную практику Банка России, прежде всего, ввести дифференцированный подход к требованиям по ликвидности и достаточности собственного капитала банка в зависимости от его специализации, отраслевой структуры клиентов и состава кредитных портфелей. Смягчив нормативные требования к банкам, предоставляющим долгосрочные инвестиционные кредиты предприятиям, относимым к социально значимым или приоритетным, Банк России тем самым сигнализировал бы иным банкам о желательном направлении деятельности;

– вернуться к системе моделей валютного резервирования для блокирования оттока капиталов из России (Они определены в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и нормативных документах Банка России, которые применялись на практике до 01.01.2007 г.).

4. Кредитные институты гражданского общества как основа успешной реализации стратегической цели ДКП в экономически развитых странах

Мировая история и международная практика организации и функционирования национальных кредитных институтов свидетельствуют, что успешная реализация стратегической цели ДКП зависит не столько от активности отдельных ТНБ, сколько от функционирования значительного числа кредитных организаций, деятельность которых основана на принципах взаимности и доверия. Речь в первую очередь идет о таких институтах гражданского общества, как строительные общества Великобритании и кредитные союзы США, народные банки и сельские кооперативы Франции, кредитные

кооперативы и строительно-сберегательные ассоциации Германии, кредитная кооперация и почтово-сберегательные ассоциации Японии (см. приложение 4). Данные кредитные организации, имея непосредственное отношение к ценовой стабильности и устойчивому развитию реальной экономики, способны противостоять негативным проявлениям финансового или экономического кризиса.

Опыт Великобритании. Развитие потребительского и кооперативного кредита в Великобритании происходит в форме строительных обществ или жилищно-строительных кооперативов, члены которых являются не только пайщиками (вкладчиками) своих обществ, но имеют возможность получить кредит под застройку. Основные банковские продукты, которые строительные общества предлагают своим клиентам (пайщикам), – это кредитование (ипотека и потребительские ссуды), сбережения (физических и юридических лиц), кредитные карты и страхование. Так, в активах баланса строительных обществ наибольший удельный вес составляют кредиты – 78,1% (на 31 декабря 2007 г.). Затем следуют активы в форме наличности, банковских депозитов, сберегательных сертификатах и легко реализуемых ценных бумагах – 18,5%. При этом свою ресурсную базу (пассивы) строительные общества на 62,6% формируют за счет выпуска различных обязательств. В структуре обязательств преобладают краткосрочные обязательства – 59,3% и 7,4% – на обязательства свыше 1 года, почти 30% – за счет привлеченных депозитов физических и юридических лиц (включая средства, размещенные в банковских вкладах,

Таблица 4

**Основные показатели деятельности
строительных обществ Великобритании за 1996–2007 гг.**

Год	Количество, ед.					
	Общества	Филиалы	Агентства	Акционеры, тыс. чел.	Вкладчики, тыс. чел.	Кредиторы, тыс. чел.
1996	77	4613	1120	37768	6889	6859
2001	65	2126	241	20310	568	2750
2006	60	2105	563	22396	472	2857
2007	59	2016	572	23038	460	2941
	Сумма, млн ф. ст.					
	Депозиты физических и юридических лиц	Привлечение средств за счет выпуска различных обязательств строительных обществ		Капитал (субординированная задолженность и подписной акционерный капитал)		Итого пассивы
1996	76231	196546		22814		318392
2001	37985	119815		10544		171375
2006	82760	188943		18061		249419
2007	98365	206783		19708		330272

Источник: <http://www.bsa.org.uk/keystats/buildingsocietysector.htm>

сберегательных сертификатах и ценных бумагах)²⁶ (см. табл. 4).

Опыт Франции. Организации взаимного и кооперативного кредита во Франции существуют в четырех формах: в форме народных банков (30), в форме учреждений сельскохозяйственного кредита (42), в форме общества взаимного кредита (18) и в форме кооперативных банков (110). Эти организации занимаются кредитованием под умеренные проценты сельского хозяйства, потребительской кооперации и мелкого частного бизнеса. В структуре консолидированного баланса всей банковской системы Франции (на декабрь 2006 г.) на их долю (10,7% от числа всех кредитных учреждений) приходилось 20,8% всех совокупных банковских активов.

Опыт Германии. Сберегательные банки, строительно-сберегательные ассоциации, региональные общества кредитной кооперации и кредитные кооперативы являются институциональной основой устойчивого развития банковской системы Германии.

Основное назначение сберегательных банков (Sparkassen) Германии состоит в приеме вкладов и выдаче ссуд гражданам на жилищное строительство. Им также разрешено проводить все банковские операции, за исключением покупки акций за свой счет, операций с валютой и драгоценными металлами. В настоящее время (сентябрь 2008 г.) на 438 сбербанков, имеющих консолидированный баланс в 1045,3 млрд евро, приходится примерно 17% совокупных депозитов и более 13% совокупных кредитов банковской системы страны.

Строительно-сберегательные ассоциации представляют собой общественные (11) и частные (14) учреждения, хранящие на льготных условиях жилищные сертификаты с определенным минимальным сроком вклада и предоставляющие кредиты на гораздо более льготных условиях с начисляемой премией при приобретении жилищного сертификата. В настоящее время совокупные активы строительно-сберегательных ассоциаций составляют около 190,0 млрд евро (сентябрь 2008 г.).

Региональные общества кредитной кооперации (2) и кредитные кооперативы (1212) являются самыми массовыми кредитными организациями Германии. На эти кредитные институты, организованные как в форме ссудо-сберегательных товариществ, так и в форме кредитных товариществ Райффайзена, приходится более 60% всех кредитных организаций, свыше 8% всех активов и выданных кредитов, около 10% всех депозитов и привлеченных займов банковской системы Германии.

Опыт США. Кредитные союзы (Credit Unions) США представляют собой кооперативные кредитные учреждения, организованные на принципах деятельности мелкой кредитной кооперации (взаимное доверие и персональная ответственность по

²⁶ <http://www.bsa.org.uk/keystats/buildingsocietysector.htm>

общим обязательствам). Это единственные кредитные организации в стране, деятельность которых не облагается налогами и может лицензироваться как органами штатов, так и федеральным правительством. В настоящее время (на 30 сентября 2008 г.) в стране насчитывается более 7904 кредитных союзов, совокупные активы которых превышают 800 млрд долл. (в которых почти 70% приходится на займы), совокупные обязательства – около 713,5 млрд долл. (в которых почти 94% – сбережения), совокупный капитал – 88,2 млрд долл. (70% которого было сформировано за счет нераспределенной прибыли) (см. табл. 5).

Таблица 5

Баланс кредитных союзов США, млн долл.

Статьи баланса	09.2006	09.2007	09.2008
Активы			
1. Наличность	46580	50945	43865
2. Инвестиции	138299	142188	164471
3. Займы, всего	487905	519187	560026
в т.ч.			
- размещенные кредиты (Loans Held for Sale)	1011	1035	984
- необеспеченные займы по кредитным карточкам	24686	28002	31477
- прочие необеспеченные займы	22015	23736	24955
- автокредиты под новые машины	88049	88225	82196
- автокредиты под машины б.у.	87939	89416	94054
- ипотечные займы под первую закладную	157010	174831	204384
- прочие ипотечные займы	83047	89469	95315
- возобновляемый лизинг (Leases Receivable)	1234	951	822
- другие займы	23924	24557	26822
Активы, всего	700941	740659	801677
Обязательства			
Сбережения, всего	593617	628103	668857
1. Дополнительный взнос (Share Drafts)	69863	68861	71816
2. Паевой взнос (Regular Shares)	186442	176971	179690
3. Прочие сбережения	337312	382271	417351
Прочие обязательства	27315	27343	44636
Обязательства, всего	620932	655446	713493
Собственный капитал			
1. Резервный фонд	17794	18114	18819
2. Доходы/Убытки от переоценки ценных бумаг	(768)	(253)	(662)
3. Прочие резервы	7824	9317	9094
4. Нераспределенная прибыль	53868	58035	60933
Собственный капитал, всего	80009	85213	88184
Обязательства и капитал	700941	740659	801677
Просроченная ссудная задолженность, %	0,62	0,81	1,13
Количество кредитных союзов	8462	8163	7904
Число членов, чел	85828435	86964377	88520200

Источник: <http://www.ncua.gov>

Опыт Японии. Банковская система Японии построена по принципу кайрэцу, что позволяет на каждом ее уровне обеспечивать кредитными ресурсами все звенья японской экономики. При этом депозитные и финансовые институты Японии, как правило, –

узкоспециализированные организации, их деятельность подвержена тщательной законодательной регламентации и финансовому контролю (через FSA и Банк Японии) и тесно связана с реальным сектором экономики.

Успехи экономики Японии в немалой степени связаны с деятельностью учреждений мелкой кредитной кооперации в области сельского и рыбного хозяйства. В стране на октябрь 2008 г. действовало 1064 сельскохозяйственных и 608 рыболовецких кооперативов, которые ведут операции только со своими членами, существуют за счет вкладов своих пайщиков и ресурсов вышестоящих организаций. Они объединены в 46 «префекториальные» сельскохозяйственные и 35 рыболовецкие федерации, которые, в свою очередь, подчиняются Центральному кооперативному банку сельского хозяйства (Norinchukin Bank). Одновременно в городах функционируют 281 кредитный банк и 257 кредитных товариществ, которые также работают только со своими членами – мелкими предприятиями и производственными (потребительскими) кооперативами. Они обслуживаются в одном Центральном кооперативном банке (Shinkin Central Bank), который помогает им ресурсами и снабжает информационно-аналитической информацией.

Другой центральный банк Японии – Shoko Chukin Bank – обслуживает торговые и промышленные кооперативы. Примерно около 80% капитала Банка принадлежит правительству (более 4 млрд долл.). Он выполняет роль центрального банка для всех 25822 торговых и промышленных кооперативов и всех их членов. На 31 марта 2008 г. размер полученных кооперативами и их членами кредитов и учтенных векселей составил около 91 млрд долл., объем привлеченных Банком от них депозитов и выпущенных им облигаций составил примерно 95 млрд долл. при валюте баланса – 107 млрд долл.

Несмотря на национальные особенности тех или иных кооперативных банков и организаций кредитной кооперации, эти институты могут выступать гарантом экономической стабильности и устойчивости только в том случае, если они в своей деятельности строго придерживаются *принципа взаимности*. Это означает, что они, по крайней мере частично, принадлежат своим клиентам (пайщиками), которые присутствуют на общих собраниях и имеют право голоса, подобно акционерам в банках. Эти миллионы пайщиков (например, 7,1 млн у Crédit Mutuel, 5,8 млн у Crédit Agricole) формируют «стабильный акционариат». Стабильность состава собственников и клиентов позволяет таким кредитным организациям разработать долгосрочную стратегию, не завися от колебаний на финансовых рынках. Это придает существенную стабильность их деятельности.

Однако, как показывают эмпирические данные, экономический кризис затронул и ряд кооперативных кредитных институтов. Например, в ведущих европейских экономиках с финансовыми трудностями столкнулись в первую очередь те взаимные банки и кредитные кооперативы, которые нарушали принцип взаимности и проводили активные операции на фондовом рынке. Так, в конце августа 2008 г. о серьезных потерях объявил Natixis, совместный филиал Caisses d'Épargne и Banques Populaires, а в октябре 2008 г. Caisses d'Épargne за одну неделю потеряла 600 млн евро из-за падения биржевых курсов²⁷.

5. Опыт организации и развития кредитных институтов гражданского общества в России

История развития кредитных отношений в России показала, что к институциональным основам роста экономического потенциала страны следует отнести институты кредитной кооперации и взаимного кредита. Впервые они появились на рубеже XII – XIII вв. в виде банкирских домов, организованных при монастырях и храмах. В конце XVIII – начале XIX в. в стране были учреждены первые городские общественные банки (сначала в Вологде в 1788 г., а затем в Слободском Вятской губернии в 1809 г.). Чуть позже на капиталы государственной казны, удельных ведомств и добровольных взносов сельских обществ появились первые учреждения мелкого кредита в прибалтийских (1816 г.) и российских (1837 г.) губерниях.

После реформирования системы казенных банков и учреждения во второй половине XIX в. новых типов кредитных учреждений (акционерных коммерческих банков, городских кредитных обществ, акционерных земельных банков, обществ взаимного кредита, кредитных и ссудо-сберегательных товариществ и др.) в стране к началу Первой мировой войны действовала довольно развитая трехуровневая банковская система.

Первый уровень – государственные кредитные учреждения (Государственный банк, Дворянский земельный банк, Крестьянский поземельный банк, Московская и Санкт-Петербургская ссудные казны и 8553 сберегательные кассы). На них приходилось 28,5% всех кредитных учреждений, 40,3% совокупных активов, 42,9% привлеченных депозитов, 39,9% всех учетно-ссудных операций и 11,3% совокупного собственного капитала.

Второй уровень – универсальные и специализированные кредитные учреждения: *Универсальные учреждения коммерческого кредита* (47 акционерных коммерческих банков, 18 частных ломбардов и 10 акционерных земельных банков); *Специализированные кредитные учреждения* (1108 обществ взаимного кредита, 367 городских общественных

²⁷ Банки: мировой опыт. Аналитические и реферативные материалы. М., 2009. № 1.

банков, 105 городских ломбардов, 33 городских кредитных общества, 7 взаимно-общественных земельных банков, 6 городских сословных банков и 6 сельских общественных банков).

На кредитные учреждения второго уровня приходилось 5,6% всех кредитных учреждений, 55,6% совокупных активов банковской системы, 79,9% всех займов, 78,3% совокупного собственного капитала, 54,6% учетно-ссудных операций, 50,1% привлеченных депозитов. При этом 45% всех учетно-ссудных операций и почти 76% привлеченных депозитов было сосредоточено в коммерческих банках (0,16% от числа всех кредитных учреждений России).

Третий уровень – учреждения мелкой кредитной кооперации (9952 кредитных и 3528 ссудо-сберегательных товариществ, 6476 крестьянских сословных кредитных учреждений, 203 земские кассы, 11 союзов мелкого кредита и 2 кооперативных банка). На них приходилось 65,9% всех учреждений, 4,1% совокупных активов, 10,4% совокупного собственного капитала, 5,5% учетно-ссудных операций и 7% привлеченных депозитов.

На одно кредитное учреждение третьего уровня приходилось в среднем в 16 раз меньше учетно-ссудных операций и в 14 раз меньше депозитных операций, чем на одно кредитное учреждение первого уровня или в 1844 раз меньше учетно-ссудных операций и в 2242 раза меньше депозитных операций, чем на один коммерческий банк.

В период Гражданской войны, когда в стране с переходом к системе бюджетного финансирования через органы Наркомфина отпала надобность в кредите, банковская система в России была полностью ликвидирована.

Трехуровневая банковская система в России вновь была восстановлена в период новой экономической политики (НЭП), что позволило к октябрю 1926 г. восстановить разрушенное войной и революцией народное хозяйство и решить проблемы занятости населения.

Первый уровень – государственные кредитные учреждения СССР (Государственный банк, Промбанк, Электробанк, Внешторгбанк и 7362 сберегательные кассы), на которые приходилось (на 1 октября 1926 г.) 67% (3628 млн руб.) всех балансовых средств банковской системы страны и 78% (2413 млн руб.) всех выданных ими кредитов в экономику страны.

Второй уровень – специализированные кредитные учреждения СССР (Юго-Восточный банк, Дальневосточный банк, Среднеазиатский банк, 6 республиканских сельскохозяйственных банков, Центральный сельскохозяйственный банк, Центральный коммунальный банк, 2 кооперативных банка, 280 общества взаимного кредита и 45

коммунальных банка), на которые приходилось (на 1 октября 1926 г.) 20,2% (1097 млн руб.) всех балансовых средств и 16% (493 млн руб.) всех предоставленных кредитов.

Третий уровень – учреждения мелкой кредитной кооперации (10000 кредитных и ссудо-сберегательных товариществ и 64 общества сельскохозяйственных кредитов), на которые приходилось (на 1 октября 1926 г.) 12,8% (696 млн руб.) всех балансовых средств и 6% (186 млн руб.) всех выданных ими кредитов крестьянским и кустарным хозяйствам и кооперативам сельских граждан.

Отход от трехуровневой банковской системы произошел в стране в период кредитной реформы 1930–1932 гг. В тот период все краткосрочное кредитование было сосредоточено в Госбанке страны (постановление от 30 января 1930 г.). Усиление роли последнего в экономике страны (постановление от 14 января и 20 марта 1931 г.) сопровождалось реорганизацией специализированных банков в банки долгосрочного кредитования и финансирования капитальных вложений (постановление от 5 мая 1932 г.).

В результате организации специальных банков по безвозвратному финансированию и долгосрочному кредитованию капитальных вложений различных отраслей народного хозяйства была четко разграничена сфера деятельности специальных банков и учреждений Госбанка. Краткосрочное кредитование народного хозяйства окончательно сосредоточилось в Госбанке СССР, а финансирование и долгосрочное кредитование капитальных вложений – в Промбанке, Сельхозбанке, Торгбанке, Цekomбанке и местных коммунальных банках. Учреждения Госбанка могли заниматься финансированием и долгосрочным кредитованием лишь по поручению соответствующего специального банка в пределах утвержденного ему правительством плана и при наличии проектно-сметной документации сооружаемых объектов.

В 1950 – начале 1960-х годов окончательно завершается создание советской банковской системы. В 1954 г. Госбанк СССР выделяется из системы Министерства финансов СССР. В 1957 г. ликвидируется Торгбанк, в 1959 г. – Сельхозбанк, Цekomбанк и местные коммунальные банки. Их функции передаются Госбанку и учрежденному Стройбанку, созданному на базе Промбанка. В этот же период Стройбанк выделяется из системы Министерства финансов СССР, в которую он входил со времени образования. С 1 января 1963 г. из Министерства финансов СССР в Госбанк передается система сберегательных касс.

К середине 1960-х годов в СССР окончательно сложилась государственная банковская система, просуществовавшая в форме учреждений Госбанка СССР, Стройбанка СССР, Внешторгбанка СССР и Гострудсберкасс СССР чуть менее четверти века до 1988 г., когда была провозглашена реорганизация действовавшей банковской

системы страны. На ее основе была образована двухуровневая банковская система. Первый уровень – Госбанк СССР и ряд специализированных банков, таких как Внешэкономбанк СССР, Промстройбанк СССР, Агропромбанк СССР, Жилсоцбанк СССР и Сбербанк СССР (постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 17 июля 1987 г., № 821 «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики»). Второй уровень – кооперативные (согласно закона «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 г.) и коммерческие (впервые включенные в перечень кредитно-банковской системы СССР постановлением СМ СССР «Об утверждении Устава Государственного банка СССР» за № 1061 от 1 сентября 1988 г.) банки.

После принятия постановления Правительства СССР «О переводе государственных специализированных банков СССР на полный хозяйственный расчет и самофинансирование» за № 280 от 31 марта 1989 г. институциональной основой банковской системы страны становится акционерный коммерческий банк. Институт государственных специализированных и кооперативных банков был упразднен, их структуры преобразованы в коммерческие банки путем разгосударствления и акционирования. К концу 1990 г. в СССР число коммерческих банков перевалило за тысячу, большая часть которых в ходе «парада суверенитетов» образовала институциональную основу двухуровневой банковской системы РСФСР.

После того как в 1930-х годах в стране были ликвидированы гражданские институты кредитной кооперации и взаимного кредита, интерес к учреждениям подобного рода в России вновь стал возникать лишь во второй половине 1990-х годов. Прежде всего, его проявляли российские граждане, чей доступ к банковскому кредитованию был ограничен. Так, в 2008 г. доля экономически активных граждан, не имевших полноценного доступа к финансовым услугам, в России составляла около 50%²⁸.

С этой целью в стране и появились такие кредитные институты гражданского общества как кредитные потребительские кооперативы граждан (КПКГ), кредитные потребительские кооперативы с участием юридических лиц (КПК), потребительские общества (ПО) и сельскохозяйственные потребительские кооперативы (СКПК), совокупный кредитный портфель которых на начало 2008 г. составлял около 20 млрд руб., формируемый в основном за счет добровольных сбережений пайщиков.

Деятельность кредитных кооперативов в настоящее время не является объектом пруденциального надзора со стороны Банка России. Их деятельность регулируется рядом

²⁸Банковские услуги для малого и среднего бизнеса: без кредитов никуда. Пресс-выпуск № 40. Национальное агентство финансовых исследований. М., 2008.

законодательных актов, определяющих требования к организации и направлениям деятельности кредитных кооперативов.

СКПК осуществляют свою деятельность в соответствии с законом «О сельскохозяйственной кооперации». При этом его члены обязательно должны участвовать в хозяйственной деятельности кооператива. Кроме того, закон устанавливает ограничения по количеству членов СКПК, которые не являются сельскохозяйственными товаропроизводителями (их доля не должна превышать 20% от общего количества членов кооператива).

ПО, ведущие ссудо-сберегательную деятельность со своими пайщиками наряду с традиционными видами деятельности потребительской кооперации (заготовительной, торгово-закупочной, сбытовой, снабженческой и проч.), осуществляют свою деятельность в соответствии с законом «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» и не имеют верхних ограничений по количеству и составу своих членов. Они, как правило, создаются по территориальному признаку.

КПКГ создаются в соответствии с законом «О кредитных потребительских кооперативах граждан». Они могут создаваться по признаку общности места жительства, трудовой деятельности, профессиональной принадлежности или какой-либо иной общности граждан. Для них установлен верхний предел числа их членов (учредителей) – не более 2000 чел.

КПК, не имеющие специального правового регулирования, осуществляют свою деятельность на основании общих норм статьи 116 Гражданского кодекса РФ и не имеют верхних ограничений по количеству и составу своих членов²⁹.

В современной России основными организаторами кредитных институтов гражданского общества в настоящее время являются Лига кредитных союзов России, Национальный союз некоммерческих организаций, Союз сельских кредитных кооперативов и Фонд развития сельской кредитной кооперации. Они созданы с целью содействия развитию кредитной кооперации как важнейшего направления в реформировании финансово-кредитного механизма сельского хозяйства, системы взаимного финансирования некоммерческих организаций, а также предоставления услуг в области бухучета, налогообложения, организации (управления) деятельности, консультационных и образовательных программ.

²⁹Микрофинансирование в России: бенчмаркинг и анализ организаций в 2008 году // http://www.rmcenter.ru/upload/Benchmark_Russian_Report_2008_rus.pdf

Каждый вид кредитного института, будьто КПКГ, КПК, ПО или СКПК, выстроен в строгой иерархической последовательности, представляющей собой трехуровневую организационную структуру следующего вида.

Первичным звеном является кредитный кооператив. В настоящее время в России действует 760 КПКГ, 350 СКПК, 400 ПО и КПК в 75 регионах страны. Общее число пайщиков – около 600 тыс. чел., а объем предоставленных займов – 16,5 млрд руб.³⁰

Средний (второй) уровень кредитной кооперации составляют региональные ассоциации КПКГ, КПК, ПО или СКПК. Их основная цель деятельности – содействие развитию нижнего уровня системы кредитной кооперации.

Верхний (третий) уровень кредитной кооперации в России в настоящее время представлен такими структурами, как Лига кредитных союзов России, Национальный союз некоммерческих организаций, Союз сельских кредитных кооперативов, Фонд развития сельской кредитной кооперации и межрегиональный сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив «Народный кредит»³¹.

Таким образом, кредитная кооперации (потребительская и сельскохозяйственная) России, в которой в настоящее время участвует 600 тыс. пайщиков. Совокупные активы кредитной кооперации составляют 20 млрд руб. Это соответствует 0,1% совокупных активов банковской системы России.

6. Организация и регулирование национальной банковской системы России в условиях экономического кризиса

Отсутствие в России как банков мирового уровня, так и низкая доступность кредитования для значительной части населения страны, предприятий малого и среднего бизнеса (в общей сложности примерно для 65 млн чел.³²) свидетельствуют о необходимости создания национальной банковской системы (НБС), имеющей трехуровневую структуру по вертикали и многозвенную (в зависимости от типа финансовых посредников) иерархическую структуру по горизонтали (см. приложение 5).

Классификация уровней (сверху вниз) НБС России проводится на основании повышения многообразия форм кредитных организаций, возрастанию процента вовлеченности населения в процессы управления ресурсной базой кредитных организаций

³⁰ Там же.

³¹ <http://www.ruralcredit.ru>

³² Речь в данном случае идет о 5 млн индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, свыше 9 млн чел., занятых на малых предприятиях, 38 млн чел., проживающих в сельской местности, и 13 млн чел., относящихся к категории малообеспеченных граждан. См.: Концепция формирования всеохватывающей (общедоступной) финансовой системы. Меры по развитию микрокредитования в Российской Федерации. 2008-2012 // www.rmcenter.ru/files/Concept.pdf

и снижения размера негативных экономических последствий от системных рисков в деятельности кредитных организаций.

В рамках иерархической структуры НБС России у кредитной организации должен быть только один банк-корреспондент, находящийся на вышестоящем уровне НБС. В этом случае денежные средства смогут перемещаться как снизу вверх, так и наоборот, сверху вниз, но не будет движения денег по горизонтали. Данное организационное правило задействует многоуровневую селективную мультипликацию денежных средств.

В результате, с одной стороны, движение денежных средств в банковской системе будет происходить в однокомпонентном многоуровневом режиме по счетам ностро-лоро, а с другой стороны, возникшая мультипликация банковских пассивов в качестве кредитных ресурсов селективно будет работать на всех уровнях национальной экономики (верхнем, среднем и нижнем).

Вот некоторые, на наш взгляд, дополнительные эффекты от реализации Концепции НБС России, которые связаны с повышением доступности кредита: а) для всех субъектов хозяйствования, начиная от государственной корпорации до предприятий малого и среднего бизнеса, кооперативов и индивидуальных предпринимателей; б) для широких слоев населения с небольшим уровнем дохода в разрезе всей территории страны, начиная от столичных мегаполисов до самых наиболее удаленных от центра населенных пунктов, где отсутствует какое-либо кредитование; в) для населения и предпринимателей, которые не могут выполнить требования, предъявляемые коммерческими банками к заемщикам – наличия залога, поручителей, справок о доходах, обеспечения и проч.

Данная система эффективна и по причине того, что ввиду наличия одного межбанковского корреспондентского счета легко отследить путь движения денег, тогда как современная практика множественности корреспондентских счетов ведет к распылению денежных средств, а порой и способствует незаконной банковской деятельности, связанной с несанкционированным оттоком капитала и прочими видами финансового мошенничества.

Для эффективного развития НБС России необходимо предусмотреть: а) соответствующую этой системе нормативно-правовую базу регулирования деятельности новых институтов финансовых посредников (кредитных кооперативов, обществ взаимного кредита и проч.), которых необходимо включить в банковскую систему; б) обеспечивающие подсистемы, сопутствующие становлению и развитию новых кредитных институтов в рамках НБС России; в) адекватные НБС надзорные органы, отвечающие за количество и качество предоставляемых посредниками финансовых услуг.

Нормативно-правовая база регулирования деятельности финансовых посредников, входящих в НБС России, должна включать:

1. Федеральный закон «Об основных началах и принципах организации Национальной банковской системы России».
2. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в новой редакции).
3. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности в Российской Федерации» (в новой редакции).
4. Федеральный закон «О Центральном муниципальном банке Российской Федерации».
5. Федеральный закон «О Центральном кооперативном банке Российской Федерации».
6. Федеральный закон «О Центральном банке общества взаимного кредита Российской Федерации».
7. Федеральный закон «О Центральном городском общественном банке Российской Федерации».
8. Федеральный закон «О региональном сельскохозяйственном банке».
9. Федеральный закон «О кооперативном банке».
10. Федеральный закон «О коммунальном банке».
11. Федеральный закон «О муниципальном банке».
12. Федеральный закон «Об обществе взаимного кредита».
13. Федеральный закон «О кредитной кооперации» (данный закон предполагает регулирование деятельности таких форм учреждений мелкого кредита как «кредитное товарищество», «ссудо-сберегательное товарищество», «сельское кредитное общество», «общество взаимно-поземельного кредита», «почтово-сберегательные кассы» и прочие кассы мелкого кредита).
14. Федеральный закон «О межбанковском комитете пруденциального надзора за деятельностью кредитных организаций в Российской Федерации».

Обеспечивающие подсистемы, способствующие становлению НБС России, должны быть связаны как с созданием ряда ассоциаций кредитных организаций, типа Союза учреждений мелкого кредита или Ассоциации городских общественных банков и проч., так и организации научно-методического обслуживания всех видов и форм банковской деятельности в стране. В последнем случае речь возможно идет о воссоздании в России системы НИИ банков при ЦБ России. Другой вариант – создание научно-практических центров по распространению передовых технологий кредитования. Данные

центры могут также предоставлять мелким кредитным организациям данные, необходимые для точного кредитного анализа, предоставлять им доступ к информационным базам данных.

Для эффективного функционирования НБС России должны быть пересмотрены функции *надзорных органов*, которые обусловлены появлением на рынке финансовых услуг новых кредитных организаций (кооперативных и коммунальных банков, общества взаимного кредита и сельских кредитных обществ, ссудо-сберегательных и кредитных товариществ и др.) и расширением линейки предложения новых банковских продуктов – интегрированных финансовых инструментов.

В результате, следуя мировым тенденциям, может возникнуть потребность выделить часть функций пруденциального надзора из-под ведения Банка России и передать их независимому от правительства мегарегулятору. Однако в условиях экономического кризиса реализация радикальной реформы системы банковского надзора представляется несвоевременной. К тому же в мировой практике отсутствует эмпирический опыт, однозначно свидетельствующий о целесообразности создания универсального органа финансового надзора, также пока не разработаны и модели универсального мегарегулятора. В настоящее время применение моделей единого финансового мегарегулятора зависит от институциональной структуры национальных финансовых систем и состояния развития финансового рынка.

Так, США, где создан один из наиболее развитых финансовых рынков, а финансовая система состоит из разнообразных финансовых институтов, не собирается отказываться от своей внешне архаичной и диверсифицированной системы надзорных органов. В то же время в развитых странах Европы все четче проявляется тенденция к концентрации надзорных функций в руках мегарегулятора. Однако и в Европе не сложилась единая модель финансового мегарегулирования ни с институциональной, ни с нормативной точек зрения. В Европе наибольшего внимания заслуживают две модели финансового мегарегулирования – английская и немецкая, обладающие достаточной степенью независимости (регулятивной, надзорной, институциональной и бюджетной) и надежности.

В Великобритании функции мегарегулятора осуществляет созданное в 1998 г. Управление по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority – FSA). FSA по своему правовому статусу – независимый, негосударственный орган по регулированию и надзору за деятельностью на территории Великобритании банков, строительных обществ, инвестиционных, финансовых, ипотечных и страховых компаний. Юридически FSA действует на основе гарантии, выданной Министерством финансов

Великобритании. В соответствии с Законом о финансовых услугах и рынках от 2000 г. к основным задачам FSA отнесены: поддержание доверия и устойчивости финансово-банковской системы, предотвращение злоупотреблений в финансовой сфере, обеспечение сохранности средств клиентов финансовых институтов.

FSA регулирует деятельность всех компаний, осуществляющих хотя бы один из следующих видов деятельности: прием вкладов юридических и физических лиц; доверительное управление средствами клиентов; выпуск платежных, расчетных и кредитных карт; проведение сделок с инвестиционными инструментами по поручению клиентов; формирование фондов совместного инвестирования; аккумулирование пенсионных накоплений и управление ими; инвестиционное консультирование; страхование; проведение операций с недвижимостью в интересах клиентов.

Деятельность FSA должна основываться на нескольких принципах: эффективность и экономия; учет последствий регулирования рынка для действующих на финансовом рынке компаний, в частности для их рентабельности и капитализации; презумпция ответственности руководства компаний за соблюдение пруденциальных требований; обеспечение инновационной активности участников финансового рынка, не стесненной нормами регулирования; поддержание конкурентных преимуществ Великобритании на мировом финансовом рынке; минимизация отрицательных последствий регулирующих мер для конкуренции на национальном рынке.

FSA были переданы все ранее установленные для Банка Англии функции по пруденциальному надзору за коммерческими банками. FSA получает отчетность коммерческих банков и обеспечивает контроль за соблюдением ими установленных норм и правил. В таких условиях Банк Англии фактически лишен оперативной информации о текущем финансовом состоянии коммерческих банков, в частности об их ликвидности и платежеспособности, об осуществлении платежей клиентуры.

Деятельность FSA финансируется за счет обязательных сборов с участников финансового рынка, регулирование которых обеспечивает. FSA подотчетно министру финансов. Оперативная деятельность FSA охватывает как оптовые, так и розничные рынки. Участники рынка могут опротестовывать реализуемые FSA меры в специально созданном Трибунале по финансовым услугам и рынкам.

Взаимодействие FSA с Министерством финансов и Банком Англии основывается на Меморандуме о взаимопонимании от 1997 г. В случае возникновения у какого-либо финансового института финансовых проблем FSA должно оценить, каким может быть вероятное воздействие финансовой неустойчивости данного института на финансовую стабильность рынка в целом. FSA вправе привлекать для санации проблемного

финансового института аффилированные с ним структуры. В соответствии с меморандумом о взаимопонимании FSA привлекает Банк Англии для оздоровления какого-либо банка лишь в случае, если считает вероятным, что банкротство проблемного института способно вызвать неустойчивость всей банковской системы в целом. В этом случае Банк Англии обязан принять меры по нейтрализации возможных негативных последствий неустойчивости конкретного банка для банковской системы. К числу возможных мер Банка Англии относится предоставление проблемному банку кредитов на рефинансирование. Решение о возможности государственного участия в капитале проблемного банка за счет бюджета рассматривает Министерство финансов Великобритании. Такой подход позволяет определять зоны ответственности между FSA, Банком Англии и Министерством финансов. Он также обеспечивает прозрачность действий контролирующих органов для участников финансового рынка и устанавливает последовательность действий надзорных органов.

В Германии финансовый мегарегулятор – Federal Financial Supervisory Authority (BaFin) – действует с 2002 г. Он осуществляет пруденциальный надзор за 2010 коммерческими банками, 730 финансовыми учреждениями, 630 страховыми компаниями, 23 пенсионными фондами, 78 инвестиционными компаниями. Целями создания BaFin были: обеспечить интеграцию сегментов финансового рынка, поддержать платежеспособность финансовых учреждений, создать стабильные рыночные условия.

В Германии переход к мегарегулированию финансового рынка был облегчен тем, что в соответствии с Законом о банках от 1961 г. пруденциальный надзор за кредитными организациями и финансовыми институтами возлагался на специализированное Федеральное агентство банковского пруденциального надзора (Federal Banking Supervisory Office). Это агентство функционировало с 1962 г. и было первоначально подчинено федеральному министру экономики, а с 1972 г. – министру финансов.

В соответствии с законом от апреля 2002 г. Федеральное агентство банковского пруденциального надзора, а также Федеральные агентства по надзору за страховой деятельностью и за торговлей ценными бумагами вошли в состав BaFin.

Тем не менее в соответствии с разделом 7 Закона о банках центральный банк ФРГ (Бундесбанк) может выполнять надзорные функции за коммерческими банками.

Надзорные полномочия Бундесбанка и BaFin подробно разделены в специальном соглашении между ними. Оно составляет основу для организации деятельности как Центрального департамента банковского и финансового надзора BaFin, так и банковских надзорных органов в региональных отделениях Бундесбанка. Вышеуказанное соглашение позволяет избежать дублирования функций пруденциального надзора и снизить затраты

по его осуществлению.

К ведению Бундесбанка относится решение оперативных задач пруденциального надзора. В частности, сферой надзора Центрального банка является платежная система, а также анализ отчетов и аудиторских заключений, надзор за текущими банковскими операциями. Бундесбанк принимает в рамках действующего законодательства нормативные акты, обязательные для исполнения коммерческими банками.

Сферой ответственности ВаFin является соблюдение действующего законодательства. ВаFin обладает полномочиями по лицензированию и мониторингу кредитных организаций, а в необходимых случаях по их закрытию. ВаFin может издавать инструкции по ведению банковского бизнеса. ВаFin также имеет полномочия по надзору за банковскими операциями как совместно с Бундесбанком, так и самостоятельно.

Как показал глобальный финансовый кризис, организация пруденциального надзора в Великобритании имеет значительные недостатки. Лишение Банка Англии функций пруденциального надзора за банками не позволило ему получать оперативную информацию об их ликвидности. В этих условиях монетарные власти не могли принимать оперативные меры по поддержке конкретных банков. И напротив, сохранение за Бундесбанком части функций пруденциального надзора позволило ему своевременно поддерживать проблемные банки.

В этой связи следует сделать вывод о том, что концентрация всех функций надзора за банковским и финансовым секторами исключительно в едином мегарегуляторе нецелесообразна и неэффективна. В то же время распыление регулирующих полномочий между различными отраслевыми ведомствами, как в США, также сопровождается существенными издержками и экстерналиями.

В перспективе в России в рамках модели НБС функции мегарегулятора может взять на себя Межбанковский комитет (МБК), созданный из представителей Банка России и центральных банков первого уровня (см. приложение 5). При этом последние должны будут взять на себя роль исполнительных органов МБК и отвечать за эффективность пруденциального надзора и контроля деятельности кредитных организаций в рамках своей вертикали НБС.

В настоящее время в отсутствие в стране НБС из всех критериев, отвечающих максимальной степени независимости (регулятивной, надзорной, институциональной и бюджетной), больше всех на роль мегарегулятора подходит Банк России. В сложившихся условиях он пока эффективнее других регуляторов обеспечивает достижение функций пруденциального надзора и контроля за участниками финансового рынка.

* * *

Пакет антикризисных мер, предложенных правительством России, предлагается реализовывать через банковскую систему. Но для этого предварительно необходимо реформировать банковскую систему, выделив из нее систему опорных государственных банков для реализации антикризисных мер. Такой переход к системе государственных банков необходим, но, как свидетельствует мировая и отечественная практика, явно недостаточен.

Для эффективной реализации антикризисных мер важно стимулирование внутреннего совокупного спроса в экономике, катализатором которого помимо бюджетных ассигнований может стать кредитование, предоставляемое кредитными институтами гражданского общества, являющимися при определенных условиях гарантом страховки от кризиса и его последствий.

Трехуровневая банковская система России – это та институциональная основа всей системы организованного кредита, которая должна обеспечивать стабильность экономического и финансового развития страны.

Переход к такой системе потребует:

- модернизировать банковский сектор на основе предлагаемой трехуровневой модели (государственные банки – общественно-частные кредитные организации – организации кредитной кооперации). Временно возложить функции контроля и надзора за деятельностью банковских и небанковских кредитных организаций на Банк России;

- внести соответствующие изменения и дополнения в законодательную базу, регулирующую банковскую деятельность в стране (в частности, в срочном порядке принять ФЗ «О кредитной кооперации», внесенный в Государственную думу еще в марте 2001 г.);

- сформировать группу государственных банков, специализирующихся на финансировании государственных инвестиционных программ и банковском обслуживании государственных корпораций, одновременно резко повысить их капитализацию и закрепить за ними конкретные функции в системе государственного хозяйственного механизма. При этом следует запретить государственным банкам заниматься коммерческой деятельностью;

- повысить для коммерческих банков значение норматива достаточности собственного капитала до 50 млн. евро в рублевом эквиваленте, которое может быть повышено после преодоления острой фазы кризиса до 100 млн евро;

- предоставить коммерческим банкам право выбора, оставаться ли им универсальными коммерческими банками при соблюдении норматива достаточности

собственного капитала или сменить организационно-правовую форму, став институтом второго или третьего уровня НБС;

- создать во всех территориальных образованиях России широкую сеть кредитной кооперации, охватывающей все слои общества (городские и сельскохозяйственные кредитные кооперативы, ссудные кассы, кассы взаимопомощи, кредитные союзы и проч.);

- предоставить право лицензирования микрофинансовых институтов территориальным управлениям Банка России. С получением лицензии микрофинансовый институт должен получать свободный доступ к базе данных, необходимых для проведения кредитного анализа;

- поручить Банку России разработать квалификационные требования к персоналу финансовых институтов второго и третьего уровней НБС.

Для реализации перечисленных мер предлагаем на базе Института экономики РАН под председательством его директора члена-корреспондента РАН, профессора Р.С. Гринберга сформировать Антикризисный аналитический центр, функционирующий на постоянно действующей основе. Комитет должен будет тесно взаимодействовать с органами законодательной и исполнительной власти страны и готовить рекомендации Правительству и Центральному банку России по вопросам формирования и регулирования денежно-кредитной политики, организации и функционирования национального финансового рынка в условиях мирового финансового кризиса.

Приложение 1

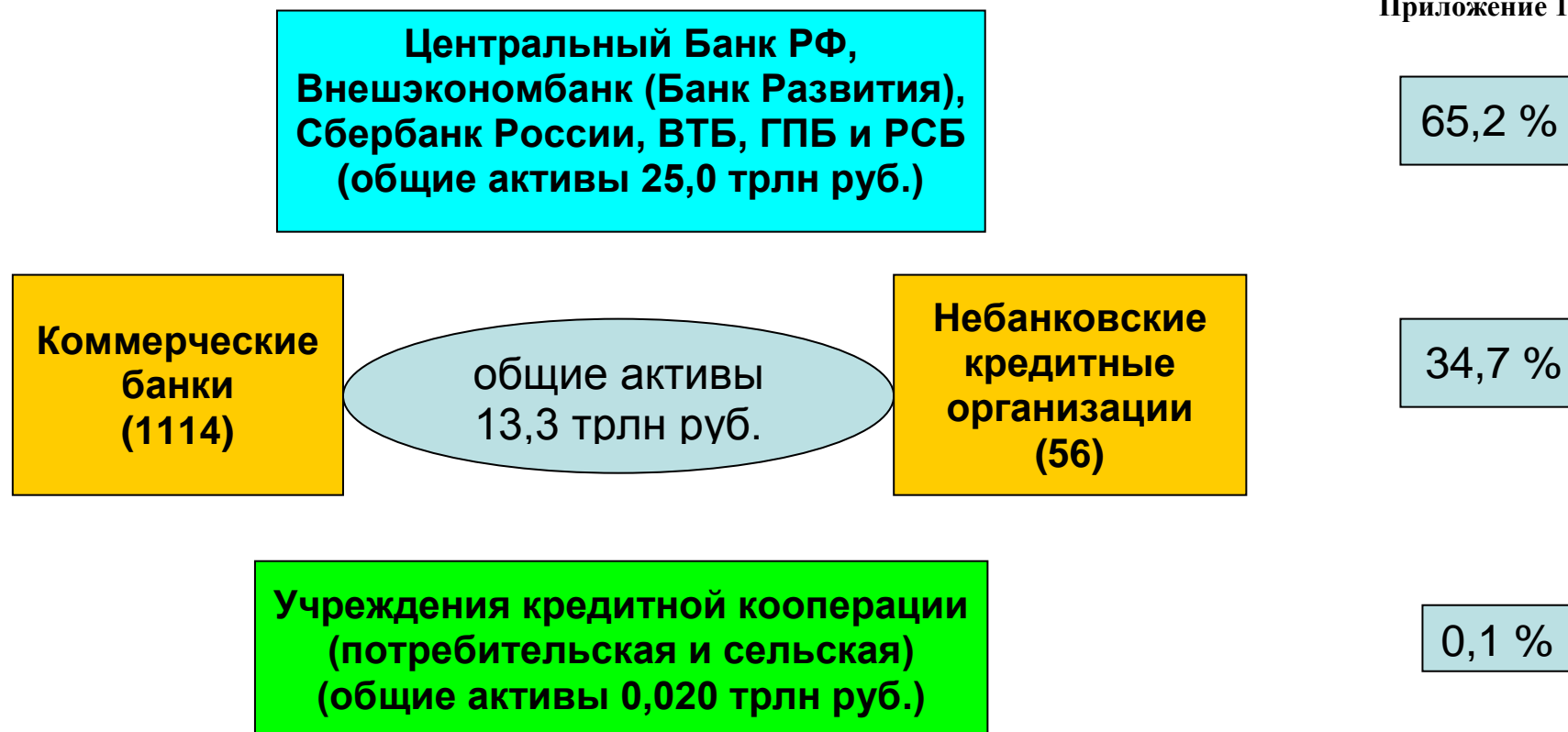


Схема 1. Состояние развитие банковского сектора России на 1 декабря 2008 г.

I. Антикризисные меры в США.

Конгресс США одобрил Программу освобождения от проблемных активов (план Генри Полсона), включающий несколько пунктов³³.

1. Министерство финансов США наделено полномочиями по выкупу у банков и финансовых компаний проблемных ипотечных ценных бумаг на общую сумму 700 млрд долл. до 31 декабря 2009 г. Данные полномочия могут быть продлены еще на год.
2. В рамках Министерства финансов США предполагается создание специального подразделения, которое совместно с ФРС, Министерством жилищного строительства и городского развития, Комиссией по ценным бумагам и биржам и другими ведомствами должно разработать методику оценки и механизмы выкупа проблемных активов банков и финансовых компаний.
3. Банки должны стать участниками системы страхования высокорисковых ипотечных ценных бумаг. Взносы в создаваемый гарантийный фонд помимо банков будет вносить Министерство финансов.
4. Выкупленные у финансовых компаний и банков Министерством финансов может в последующем реализовывать на рынке или хранить до срока их погашения. Полученный доход Министерство финансов обязано направлять на погашение государственного долга США.
5. Наиболее крупные участники Программы обязаны предоставить государству право покупать акции или долговые инструменты, с тем чтобы бюджет мог получать дополнительный доход, когда их капитализация начнет расти. Участники Программы обязаны также ограничить премиальные вознаграждения руководства.
6. Размер обязательного страхования банковских вкладов увеличен со 100 до 250 тыс. долл. Срок действия 100% гарантии возмещения вкладов – до 31 декабря 2009 г.
7. Комиссия по ценным бумагам и биржам получила право пересмотреть действующие правила бухгалтерского учета (оценка всех активов исключительно по текущим ценам).
8. Министерство финансов обязано разработать меры по минимизации числа расторгаемых ипотечных договоров путем их реструктуризации.
9. Налоговые льготы домашним хозяйствам и предприятиям на сумму 150,5 млрд долл.

³³ Обзор деятельности Банка России по управлению резервными валютными активами. М., 2008. № 4. С. 18.

10. Допустимый размер государственного долга США увеличен с 10 млрд до 11,3 млрд долл.

Первый транш (350 млрд долл.) почти полностью был израсходован в США за менее чем 3 месяца³⁴. Из них 250 млрд долл. пошли на покупку долей в капиталах банков, 40 – на оказание помощи AIG; 13,4 млрд долл. – на поддержку автопроизводителей.

II. Антикризисная политика в Китае.

С лета 2008 г. китайское правительство стало осуществлять меры по стимулированию экономического роста. Они включали: ослабление кредитных квот; снижение процентных ставок (Народный банк Китая трижды снижал процентные ставки); снижение резервных требований; увеличение возврата налога на добавленную стоимость экспортерам и меры по стимулированию рынка недвижимости и фондового рынка³⁵.

В ноябре 2008 г. правительство КНР утвердило большой пакет мер по стимулированию роста и занятости. Одновременно правительство приняло решение о переходе к проведению экспансионистских фискальной и монетарной политики. В отличие от ряда других стран во внебюджетных фондах КНР накоплено около 28% ВВП, профицит бюджета достигает 2% ВВП, а долг центрального правительства оценивается в 20% ВВП. Поэтому бюджетная экспансия может не оказать негативного воздействия на национальные рынки³⁶.

Пакет правительственных мер, направленных на стимулирование внутреннего потребления и экономического роста, включает 10 направлений.

1. Реализация проектов жилищного строительства, в том числе в сельской местности.
2. Инвестиции в развитие сельской инфраструктуры, включая водоснабжение; переброс речных потоков с Юга на Север; ирригацию; строительство дорог и дамб.
3. Развитие транспортной инфраструктуры, прежде всего железнодорожной; шоссейных трасс, аэропортов.
4. Инвестиции в здравоохранение и образование, включая улучшение системы местных клиник и школ во внутренних провинциях.
5. Инвестиции в улучшение экологии.
6. Развитие инноваций и проведение реструктуризации, стимулирование структурных изменений и НИОКР; поддержка развития высоких технологий и сферы услуг.

³⁴ <http://www.interfax.ru/business/txt.asp?id>

³⁵ China's central bank cuts interest rates // <http://www.china.org.cn/business/news>

³⁶ Противоположная точка зрения отмечает, что «китайское правительство может начать экономику деньгами. Но этого будет недостаточно» [См.: Mandel M. China's coming financial crisis // <http://www.businessweek.com/bwdaily/>].

7. Восстановительные работы после землетрясения.
8. Повышение доходов населения, включая повышения закупочных цен на зерно и продукцию подсобных промыслов; повышение выплат нуждающимся до минимального уровня потребления.
9. Проведение реформы налога на добавленную стоимость; снижение налогового бремени предприятий на примерно 120 млрд юаней, или 0,4% ВВП.
10. Увеличение банковских кредитов, направляемых на поддержание роста.

Данные меры потребуют увеличения прямых бюджетных расходов и могут оказать существенное воздействие на объем выпуска в краткосрочном периоде. Запланированные меры содержат положения, поддерживающие общий долгосрочный курс развития КНР и повышение уровня жизни населения. Реализация пакета мер требует большой предварительной работы по подготовке, отбору, контролю за осуществлением проектов. Это крайне сложно быстро и эффективно сделать в силу огромного объема пакета.

Отдельные запланированные мероприятия преследуют цель изменения характера среднесрочного развития, прежде всего меры по повышению располагаемых доходов населения. Так, правительство предполагает, что с 2010 г. будет субсидировать 60% базовой пенсии сельского населения, а с 2015 г. – 80%.

Пакет антикризисных мер китайского правительства не завершен. Так, премьер Госсовета КНР Вэнь Цзябао указал, что сейчас у страны есть хорошие возможности реформировать систему ценообразования на энергоносители и налогообложения. КНР планирует лишь частично финансировать реализацию антикризисных мер за счет увеличения бюджетных расходов. По оценкам Министерства финансов КНР, общий бюджетный дефицит в 2009–2010 гг. составит не более 3% ВВП. Большая часть финансирования будет предоставлена за счет расширительной денежно-кредитной политики. Для того, чтобы избежать импорта инфляции, планируется проводить более гибкую политику обменного курса.

Приложение 3

Предложения Ассоциации региональных банков (АРеГБ) по реформированию банковской системы России³⁷.

1. Модернизация рынка межбанковского кредитования:

- создание биржевой системы межбанковского кредитования на базе ММВБ (преодоление сегментации МБК);
- внедрение механизмов беззалогового кредитования, включая безакцептное списание средств с корсчета банка в ЦБ;
- разработка и внедрение системы эффективного управления риском ликвидности в банках;
- размещение на МБК избыточной ликвидности Внешторгбанком, Внешэкономбанком и прочими госбанками.

2. Единый механизм рефинансирования Банком России:

- введение беззалогового кредитования в режиме овердрафт на срок 1-7 дней;
- выделение ставки рефинансирования как ставка суточного кредита Банка России и (овернайт), привязка остальных ставок Банка России к ставке рефинансирования;
- проведение политики узкого коридора процентных ставок по операциям Банка России (0,5–2%);
- введение дифференцированного подхода к установлению коэффициента усреднения обязательных резервов на счетах в зависимости от принадлежности банка к определенной группе надежности;
- введение дифференцированных ставок обязательного резервирования в зависимости от величины привлеченных средств (до 100 млн руб. – не отчислять средства в ФОР; от 100 до 300 млн руб. – в размере 50% от стандартной ставки; свыше 300 млн руб. – полностью);
- разработка механизма (фонд) совместной консолидированной поддержки банков, имеющих положительное финансовое положение, но столкнувшихся с временной потерей ликвидности. Средства в Фонд должны направлять коммерческие банки, Банк развития и Банк России;
- формирование Банком России единой прозрачной системы управления рисками в соответствии с международными нормами деятельности центральных банков;

³⁷ Гамза В.А. О системе обеспечения ликвидности и рефинансирования кредитных организаций России // Банковское дело. 2008. № 6. С. 26–27.

- создание в составе центрального аппарата Банка России самостоятельного подразделения по управлению рисками и введение сбалансированной системы лимитов кредитования.

3. Рефинансирование банков государственными институтами развития:

- разработка стандартов кредитования коммерческими банками хозяйствующих субъектов по государственным целевым программам;

- создание порядка обязательного выкупа названных банковских кредитов государственными институтами развития или их обмена на ценные бумаги институтов развития;

- включение в Ломбардный список Банка России с минимальным дисконтом ценных бумаг всех институтов развития, а в «Единый пул кредитования» – банковские кредиты, выданные в строгом соответствии со стандартами институтов развития;

- разработка таких критериев и порядка рекапитализации и рефинансирования банков государственными институтами развития, которые позволят участвовать в этом средним и малым финансово устойчивым банкам.

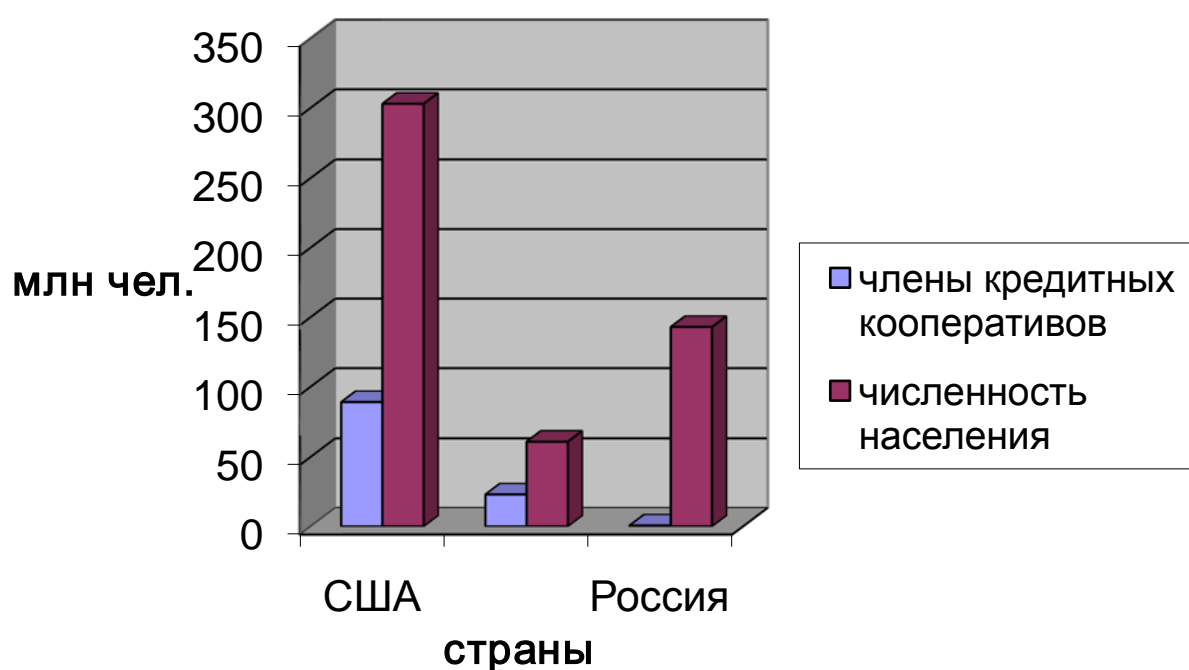
4. Размещение бюджетных средств в банковские депозиты:

- использование избыточных государственных рублевых и валютных средств для значительного расширения возможностей государственных институтов развития по рефинансированию банков по целевым кредитным программам;

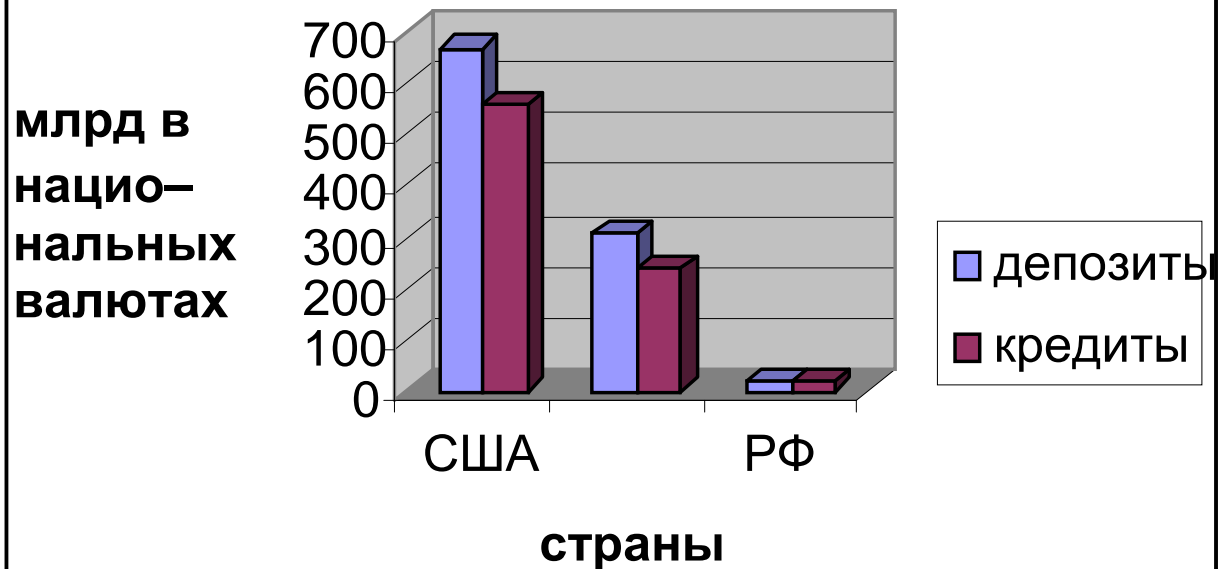
- создание единого прозрачного и эффективного порядка размещения средств федеральных, региональных и муниципальных бюджетов и внебюджетных фондов в банках, имеющих капитал не менее 5 млн евро;

- размещение временно свободных средств государственных корпораций, целевых фондов и иных подобных организаций в банках по единым правилам через Банк развития (ВЭБ).

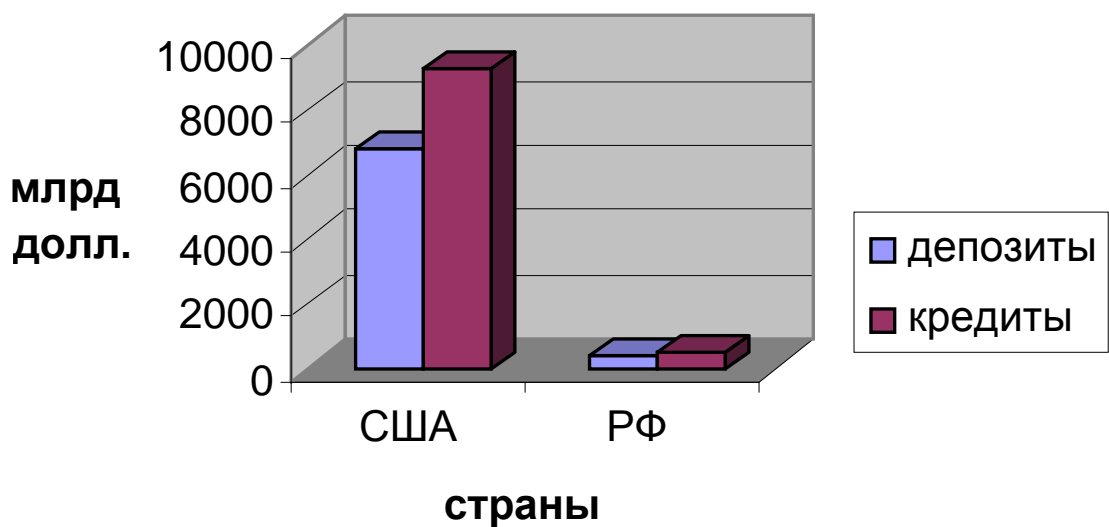
Члены кредитных кооперативов среди населения США, Англии и России, 2007 - 2008 гг.



Депозиты и кредиты кредитных кооперативов в США, Англии, РФ в 2007–2008 гг.



**Депозиты и кредиты
коммерческих банков США и РФ
в 2007–2008 гг.**



Приложение 5

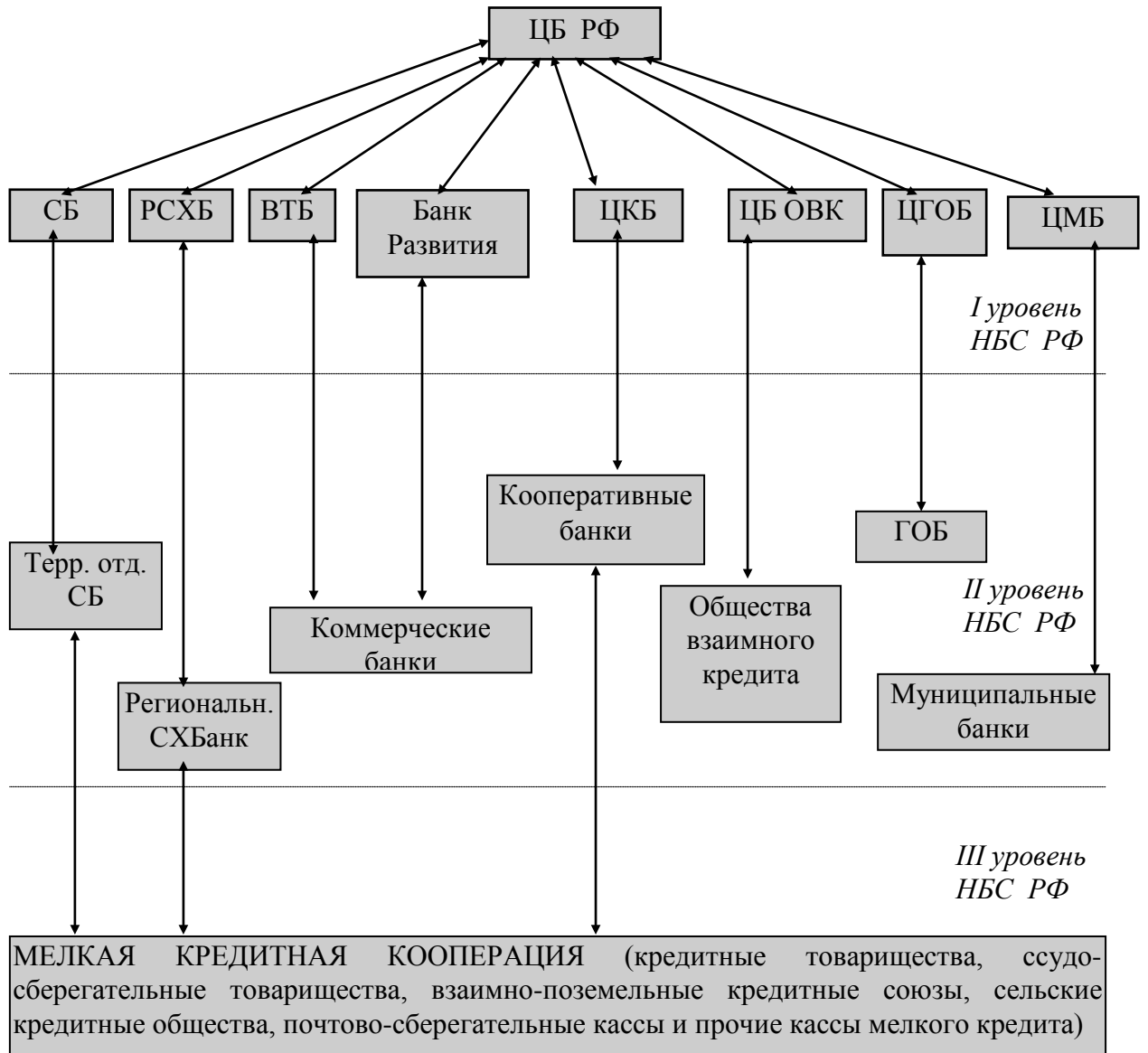


Схема 2. Национальная модель банковской системы России (НБС России).