

## **Реформа финансового сектора в России: опыт последнего времени, приоритеты, влияние на экономический рост и стабильность**

(Джеффри Барнард и Пол М. Томсен)<sup>1</sup>

- *Реформы финансового сектора относятся к тем реформам, которым следует придать приоритетное значение для снижения зависимости экономики от основных видов сырья и обеспечения достаточных темпов экономического роста в условиях возможного снижения цен на нефть.*
- *По сравнению с другими важными реформами реформы финансового сектора, скорее всего, будут иметь больше технических особенностей, вызывать меньше споров, находиться в меньшей зависимости от изменений законодательства, и поэтому их легче продвигать в преддверии выборов.*
- *Стратегия властей в области реформирования финансового сектора в основе своей нацелена на стимулирование частных банков, исходя из того, что они постепенно вытеснят продолжающие доминировать государственные банки. Нет столь же конкретного плана реструктуризации и реформирования государственных банков. Применительно к частным банкам основное внимание уделяется расширению системы страхования вкладов до включения в неё всех банков, а не только государственных, и использованию данной меры в качестве основания для столь необходимого усиления банковского надзора.*
- *Стратегия властей для финансового сектора имеет соответствующую направленность. Развитию банковского надзора, дополненному рядом других плановых мер, следует пройти долгий путь для преодоления фундаментального отсутствия доверия со стороны контрагентов, что является основной причиной слабого финансового посредничества. Целесообразным является также придание приоритетного значения стимулированию частных банков.*
- *Основной риск связан с реализацией стратегии. Наиболее существенный риск заключается в том, что Банк России не имеет политической поддержки для фундаментального усиления банковского надзора и отзыва лицензий у безнадёжных банков. В таком случае открытие доступа к системе страхования вкладов для всех банков снизит стабильность*

---

<sup>1</sup> Авторы – постоянные представители МВФ в Российской Федерации. В статье отражены взгляды авторов, которые не обязательно совпадают с позицией МВФ. Данная статья была подготовлена в качестве опорного материала для выступления одного из авторов на организованной Институтом Адама Смита конференции, посвященной реформе банковского сектора в России, которая состоялась в Лондоне с 3 по 4 декабря 2002 г.

*финансовой системы и увеличит потенциальные затраты бюджетно-налогового сектора для ликвидации последствий кризиса. Другой риск, связанный с тем, что государственные банки будут составлять большую часть банковской системы, по меньшей мере, на протяжении нескольких следующих лет, заключается в политическом давлении выдавать кредиты на некоммерческих условиях.*

Статья начинается с рассмотрения важности реформирования финансового сектора по сравнению с другими реформами. После краткого обзора наиболее важных тенденций в развитии финансового сектора и его изменений за последние годы в статье детально рассматривается, что должно стать приоритетом реформирования финансового сектора, как указанные приоритеты соотносятся с программами властей в области финансового сектора, и стоящие перед властями потенциальные проблемы в реализации данных программ.

### **I. Насколько важны реформы финансового сектора по сравнению с другими реформами?**

Россия переживает четвёртый год сильного экономического подъёма. Первоначально экономический подъём был вызван большим снижением реального курса рубля в результате кризиса 1998 г. и последовавшим воздействием высоких цен на нефть на российскую экономику, зависящую от её экспорта. Однако продолжительный экономический подъём также является свидетельством надёжного управления макроэкономической политикой. В частности, решение о накоплении значительной части дополнительных доходов от высоких цен на нефть и формирование большого бюджетного профицита способствовали существенному замедлению повышения реального курса рубля, т.е. продлению периода действия сниженного после кризиса реального курса, в условиях, характеризовавшихся большим положительным сальдо платёжного баланса в период с конца 1999 г.

Насколько важны в таких условиях реформы финансового сектора для макроэкономической стабильности и экономического роста в ближайшие годы? Учитывая всё ещё низкую монетизацию экономики, было бы сложно утверждать, что неудача в области ускоренного реформирования финансового сектора представляет серьёзную угрозу для макроэкономической стабильности. Напротив, важность реформ финансового сектора обусловлена тем фактом, что основа экономического роста остаётся слабой и особенно уязвимой для падения цен на нефть, а также важностью этих реформ для укрепления основы экономического роста.

Произошло заметное снижение темпов экономического роста и сужение его базы. В последние два года динамика основных компонентов спроса была относительно стабильной несмотря на значительные колебания: экономический рост стимулировался в основном потреблением и в ограниченных пределах инвестициями в энергетический сектор при отрицательном влиянии инвестиций в неэнергетический сектор и чистого экспорта:

- Отрицательное влияние чистого экспорта с 2000 г. отражает значительное повышение реального курса рубля с начала 1999 г., а также замедление темпов экономического роста основных торговых партнёров. Объём импорта увеличился вдвое за последние три года, нейтрализовав ускорившее экономический рост в 1999 г. замещение импорта, вызванное резким снижением реального курса рубля после кризиса. Удивительно, что объём экспорта без учёта нефти и металлов не только не остался на весьма низком уровне, но даже снизился.
- Рост инвестиций находится в большой зависимости от нефтяной и металлургической промышленности. На долю этих и связанных с ними отраслей приходится более половины инвестиций в промышленность. Инвестиции в другие отрасли в целом либо не растут, либо сокращаются.
- Около двух третей роста ВВП с 2000 г. приходится на рост потребления. Первоначально он отражал отложенный рост реальной заработной платы после её сжатия в результате кризиса. Продолжается бурный рост реальной заработной платы, которая в настоящее время превысила докризисный уровень. Вместе с этим рост производительности труда после кризиса, а предприятия смогли увеличить объём выпускаемой продукции без соответствующего увеличения занятости, означает, что затраты на единицу продукции находятся ниже докризисного уровня. Но разрыв между реальной заработной платой и производительностью труда сокращается. Эта неустойчивая в своей основе тенденция вновь указывает на необходимость наращивания инвестиций не только в нефтяной промышленности для придания экономическому росту устойчивого характера, особенно, в период менее благоприятных цен на энергоносители.<sup>2</sup>

Узкая база экономического роста отражает тот факт, что экономика продолжает находиться в сильной зависимости от нефтяной и металлургической промышленности. Анализ прав собственности на 64 крупнейшие российские компании (общий объём продаж которых составил 109 млрд. долларов США в 2000 г. при объёме ВВП в 260 млрд. долларов США), проведенный инвестиционным банком, показал такую зависимость.<sup>3</sup> На долю контролируемых государством предприятий (в основном «Газпрома» и РАО «ЕЭС России») приходится 43 процента общего объёма продаж, 85 процентов оставшейся доли контролируется лишь восемью конгломератами, занимающимися добычей и сбытом основных видов сырья. Особую озабоченность вызывает тот факт, что в последние годы указанная концентрация увеличилась.

<sup>2</sup> Изменения макроэкономических показателей более подробно рассмотрены в статье «Россия: тенденции в области макроэкономики и экономической политики», помещённой на интернет-сайте Постоянного представительства МВФ в Российской Федерации [www.imf.org/moscow](http://www.imf.org/moscow).

<sup>3</sup> П. Бун и Д. Родионов «Взимание ренты в России и СНГ» доклад на X юбилейной конференции Европейского банка реконструкции и развития, декабрь 2001 г.

Неспособность сократить зависимость от основных видов сырья находит отражение также в небольшой доле малых и средних предприятий (МСП) в ВВП. Некоторые данные Госкомстата указывают на то, что их доля может составлять всего 10-15 процентов по сравнению с 50 процентами в странах с развитой экономикой переходного периода, при этом она не растёт. Другие расчёты указывают на несколько большую долю, и имеются основания полагать, что неохваченная такой статистикой часть экономики особенно велика в России. Вместе с этим мало кто из исследователей российской экономики будет оспаривать, что в отличие от стран с более развитой экономикой переходного периода, сектор МСП находится на низком уровне развития и до сих пор не приобрёл динамизм, необходимый для того, чтобы стать двигателем экономического роста.

Доминирующая роль конгломератов, работающих в секторе природных ресурсов, недостаточный динамизм сектора МСП могут быть частичным проявлением «голландской болезни», связанной с высокими ценами на сырьё (особенно на нефть) и сопутствующим повышением реального курса рубля. Однако мало сомнений в том, что выраженная и возрастающая узость базы экономического роста также отражает то, что в широком понимании остаётся относительно плохим инвестиционным климатом за пределами сектора основных сырьевых отраслей. Проведение смелой либерализации цен и широкомасштабной приватизации на ранних этапах переходного периода привело к тому, что принятие основных экономических решений было перенесено в развивающийся частный сектор. Однако последовавшая затем неудача в фундаментальном улучшении инвестиционного климата означает, что экономика продолжает находиться под доминирующим влиянием крупных конгломератов, которые часто уделяют основное внимание использованию монопольного положения на рынке для получения чрезвычайно высокой прибыли, защищены от конкуренции и необходимости разрабатывать новые товары. За исключением сырьевого сектора, принадлежащего узкому кругу лиц и испытывающего избыток денежных средств благодаря высоким ценам, инвестиционная деятельность и реструктуризация не сопровождались большими успехами, преобразование экономических структур советской эпохи было медленным, хотя и нельзя говорить о его полном отсутствии.

Тот факт, что инвестиционный климат продолжает оставаться неблагоприятным, не говорит о том, что значительное ускорение реформ, осуществленное действующим правительством и более ориентированной на реформы Государственной думой в период после декабря 1999 г., не важно. Но за исключением реформы налогообложения, имеющей далекоидущие последствия, вероятно, что указанные реформы оказали лишь ограниченное влияние на инвестиционный климат. В некоторых случаях это связано с относительно продолжительными периодами их реализации (судебная и пенсионная реформы). В других – реформы предполагают определенную формализацию действующих временных установок, и разъяснение правового статуса, по всей видимости, будет содействовать улучшению инвестиционного климата, преимущественно в

долгосрочной перспективе (новый Земельный кодекс). В других же случаях полная реализация преимуществ зависит от важных сопутствующих указанным реформам мероприятий, которые ещё предстоит осуществить (меры дерегулирования и новый Земельный кодекс).

Таким образом, экономическая система имеет фундаментальное искажение в области распределения ресурсов в пользу крупных уже действующих компаний, создавая неблагоприятные условия для МСП. Проведённое недавно Всемирным банком исследование условий, мешающих инвестициям, производит отрезвляющее впечатление.<sup>4</sup> Выделяются три проблемы:

- Вмешательство органов государственного управления, особенно на региональном и местном уровнях, является наиболее крупной помехой для работы новых предприятий и реструктуризации действующих. Всепроникающая система лицензирования, инспекционных проверок, требований о получении разрешений является источником широко распространённой коррупции и существенным препятствием для желающих создать новую компанию. Крупные конгломераты в большинстве случаев знают, как преодолевать такие препятствия, и могут даже получать преимущества в некоторых случаях, так как система благоприятствует развитию капитализма, основанного на личных связях.
- Предоставление крупных субсидий в форме энергетических и транспортных тарифов привилегированным компаниям искажает распределение ресурсов в пользу крупных уже действующих компаний, уменьшая давление, направленное на реструктуризацию убыточных предприятий, и создавая непреодолимые препятствия для тех, кто не является частью этой системы.
- Существование неэффективной банковской системы означает, что финансовое посредничество находится на чрезвычайно низком уровне: всего лишь 4 процента инвестиций в основной капитал финансировались за счёт банковских кредитов в первой половине 2002 г. по информации Госкомстата, причём большая часть выданных кредитов выдаётся старым компаниям.

Это указывает на три области, которые должны стать приоритетами реформы: государственная служба и государственная администрация, естественные монополии, банковская система и внутренний рынок капитала.

Два из трёх приоритетных направлений реформирования: государственная служба и государственная администрация, а также реформа естественных монополий, являются технически сложными и сталкиваются с ожесточённым противодействием, особенно со стороны влиятельных деловых кругов. Поэтому данные реформы будут осуществляться медленно в силу своих особенностей, и

---

<sup>4</sup> Представительство Всемирного банка в Российской Федерации «Доклад об экономической ситуации в России: октябрь 2002» на веб-сайте [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru)

продвижение их будет весьма затруднено в преддверии выборов. В этом году уже появились признаки очевидного замедления реформ. Вместе с этим реформирование банковской системы в целом носит технический характер и поэтому вызывает меньше споров, а принятые в последние годы изменения законодательной базы означают, что реализация, по меньшей мере, некоторых реформ может быть ускорена без согласия Государственной думы. Таким образом, хотя реформы банковской системы могут и не являться наиболее важными для властей, это та область, в которой можно ожидать достижения значительного прогресса даже в предвыборный период.

## II. Основные характеристики положения банковской системы и её совершенствование

Как отмечалось выше, банковская система и, в более широком смысле, финансовый сектор всё ещё далеки от достижения той роли, которую они должны играть в области преобразования сбережений в инвестиции.<sup>5</sup> Помимо незначительной доли инвестиций в основной капитал, финансируемой за счёт банковских кредитов, монетизация и кредитование банками составляют малую величину по отношению к ВВП, которая составляет примерно половину усреднённого показателя для Чешской Республики, Венгрии, Словацкой Республики и Польши (см. таблицу 1). Значение финансового рынка с точки зрения выпуска и размещения облигаций ещё меньше. Рынок акционерного капитала имеет относительно большее значение в России, что является следствием не глубины рынка или осуществления финансового посредничества через данный канал, но скорее приватизации в течение девяностых годов небольшого числа крупных производителей сырья, относящихся преимущественно к нефтегазовой промышленности.

Табл. 1. Глубина финансового рынка (2001 г.)

Страна	М2 (деньги и квази-деньги)		Требования к частному сектору		Общий объем непогашенных облигаций		Капитализация рынка акций	
	млрд. долл. США	% от ВВП	млрд. долл. США	% от ВВП	млрд. долл. США	% от ВВП	млрд. долл. США	% от ВВП
Россия	74	24	54	17	11	3	78	27
Чешская Республика	40	71	25	45	8	15	9	16
Венгрия	22	43	18	35	13	26	10	20
Республика Словакия	14	66	5	25	2	13	1	3
Польша	75	43	46	26	35	20	26	15
Франция	656*	51*	1 232	95	661	51	1 844	142
Германия	1 336	71	2 442	130	1 048	56	1 072	57

<sup>5</sup> Далее «банковский сектор» и «финансовый сектор» используются как в определенной степени взаимозаменяемые понятия. Большинство мер, разрабатываемых Банком России и правительством, направлены на реформирование банковской системы, однако, многие из них окажут влияние на финансовый сектор в целом.

Италия	559*	56*	871	80	995	91	672	62
Нидерланды	326*	89*	668	178	321	86	1 844	492
Великобритания	1 593	113	968	69	607	43	2 150	153
Япония	5 221	123	4 084	96	4 534	107	3 910	92
США	6 509	64	7 741	76	11 672	115	13 984	137

\* По состоянию на конец 2000 г.

Источники: World Development Indicators, IFC Emerging Markets Bonds Electronic Database, IMF International Financial Statistics, BIS Quarterly Review March 2002, Deutsche Bundesbank Monthly Report April 2002, World Bank book “Building Trust: Developing the Russian Financial Sector”.

Значение финансовых рынков еще меньше, чем позволяют предположить приведенные показатели, поскольку немалая часть размещения средств во вкладах и кредитования в ограниченном объеме, которое все-таки **осуществляется**, - это операции между взаимосвязанными сторонами. Многие банки входят в состав финансово-промышленных групп, которые используют банк преимущественно в качестве казны ФПГ, а во многих случаях и как инструмент для вывода активов за рубеж. Поразительная особенность тенденции к проведению сделок с заинтересованностью заключается в том, что банки до сих пор неохотно работают друг с другом: межбанковский рынок по-прежнему очень мал и сегментирован.

Кроме преобладания сделок между взаимосвязанными сторонами недостатком банковских операций является то, что они в основном краткосрочные. Всего примерно четверть корпоративных кредитов банков выдаются на срок свыше одного года. Это, в свою очередь, отражает неспособность банков привлекать долгосрочные обязательства: в соответствии с законодательством необходимо, чтобы все вклады населения можно было получить по требованию независимо от установленного договором срока вклада, а другие источники финансирования на более длительный срок – например, кредиты иностранных банков или выпуск облигаций – остаются ограниченными.

Одним из основных факторов, поддерживающих стремление держать средства в иностранных активах, являются также сбои в работе финансовой системы. Сделанные Банком России оценки объема средств в иностранной валюте, принадлежащих российским резидентам, показывают: около половины сбережений населения по-прежнему хранится в наличных долларах. Что касается корпоративного сектора, то данные платежного баланса об объеме чистого оттока частного капитала, рассчитанного нарастающим итогом, позволяет сделать вывод о том, что значительная часть корпоративных активов размещена за рубежом.

Кроме того, несмотря на значительное расхождение между ставками заимствования и кредитования и на сомнения в том, что резервы под возможные потери по ссудам формируются в соответствии с российскими стандартами бухгалтерского учета на достаточном уровне, до этого года средний показатель доходности банковских активов был низким. Это в особенности примечательно, учитывая чрезвычайно высокую степень изменчивости банковской прибыли в прошлом в России; это означает, что не склонные к риску владельцы банков будут настаивать на более высокой норме прибыли в среднем, чем в условиях более

низких рисков. В сочетании с данными о высоких операционных затратах многих банков в сравнении с доходами это позволяет сделать вывод о том, что российские банки в среднем являются относительно неэффективными. К этому же выводу приводит и очень низкий средний уровень капитала банковской системы (около 10 млн. долл., без учета Сбербанка), что не позволяет большинству банков пользоваться экономией на росте масштабов операций.

Таким образом, финансовый сектор характеризуется большим числом недостатков, которые признаны всеми. С другой стороны, иногда упускают из виду то, насколько улучшилась ситуация после периода, следовавшего сразу же за финансовым кризисом 1998 г. В указанный период общие объемы банковских активов, кредитования банками экономики и вкладов населения выросли более чем вдвое, а капитал банковской системы увеличился в четыре раза в реальном выражении. Многие ключевые показатели банковской системы в настоящее время превышают докризисный уровень в процентном отношении к ВВП, а в ряде случаев и в долларовом выражении. В последнее время банки начали выходить на новый рынок российских корпоративных облигаций, а некоторые российские банки вновь получают доступ на международные рынки капитала. Наблюдается также оживление российских рынков капитала, на них отмечаются высокая прибыль и быстрый рост выпуска ценных бумаг. Однако этот рост происходит по сравнению с очень низким исходным уровнем.

### **III. Проблема доверия**

Для сложившейся ситуации характерны две отличительные особенности: финансовый сектор является слабым и недостаточно развитым, однако менее чем раньше. По общему мнению, сохраняющееся недостаточное развитие банковской системы отражает в первую очередь одну из основных проблем – недостаток доверия: доверия населения к банкам, банков к заемщикам, иностранных партнеров к российским банкам, банков друг к другу. Отмеченное к настоящему моменту улучшение ситуации – свидетельство того, что отсутствие доверия не является абсолютным, оно ослабевает, однако всё ещё небольшой объем банковского сектора и финансовых рынков показывает наличие значительного потенциала для дальнейшего укрепления доверия.

Что касается недостаточного доверия к банкам, то его причины многочисленны. В их числе слабая информационная прозрачность и плохое корпоративное управление в банковском секторе, небольшой капитал большинства из более чем 1300 существующих банков, преобладание формы над содержанием в пруденциальном надзоре, случаи девальвации, имевшие место неоднократные банковские кризисы и крах крупных банков, а в процессе изобилующего ошибками банкротства банков – выведение активов из балансов банков и потеря вкладов. Существуют и сомнения относительно того, в какой степени российские частные банки могут конкурировать со Сбербанком, преимуществами которого являются его размеры, охват клиентов и государственные гарантии по вкладам. (Гарантии распространяются только на вклады в государственные банки). Кроме того,

Сбербанк имеет почти неограниченную монополию на выплату пенсий, что обеспечивает ему большое число мелких, но стабильных вкладов и дает Сбербанку уникальную возможность выдавать крупные долгосрочные кредиты. Между тем крупные иностранные банки, которые с точки зрения размеров находились бы в менее невыгодном положении по сравнению со Сбербанком и международная репутация которых является их преимуществом, нейтрализующим отсутствие страхования вкладов, до сих пор не стремятся активно расширять бизнес в России, отчасти из-за их недоверия к российским заемщикам.

Недостаток доверия банков к заемщикам, сдерживающий активность как российских, так и иностранных банков, также обусловлен несколькими причинами. В их числе плохое корпоративное управление и информационная прозрачность предприятий, неопределенность в отношении правового исполнения договоров, низкая рентабельность российских предприятий и их уязвимость к кризисам.

Поэтому успешное развитие банковской системы требует решения вопросов, касающихся этих двух основных аспектов недостатка доверия, от которого так страдает вся система. Эта необходимость признана в разработанной российским руководством программе мер по реформированию банковского сектора.

#### **IV. Программа Правительства Российской Федерации и Банка России по реформированию финансового сектора**

После нарастающей критики мероприятий по реформированию финансового сектора Банк России и Правительство разработали совместную комплексную программу реформ на среднесрочную перспективу и утвердили ее в конце 2001 г. В период сразу после кризиса 1998 г. критике подвергалось то, что воспринималось как непоследовательная и непрозрачная политика в отношении банков, находившихся в тяжелом положении, при этом Банк России обвиняли, по сути дела, в содействии выведению активов из-за самоустранения и нежелания принять на себя руководство ряда проблемных банков. В последующие годы критике подвергалось то, что воспринималось как бездействие и пассивность властей, отсутствие у них комплексной программы реформирования финансового сектора.

Это не означает, что в тот период не принимались серьезные меры экономической политики. В частности, в 1999-2001 гг. многое было сделано для совершенствования нормативно-правовой базы банковской деятельности и реструктуризации банков. Были приняты законы о банкротстве и реструктуризации банков; пакет поправок к законам о банковской деятельности, принятых в середине 2001 г., стал желанным шагом в направлении введения международной практики в области информационной открытости, надлежащей собственности и управления банками. Была усовершенствована отчетность банков, укреплены критерии в отношении потенциальных собственников и менеджеров банков. Кроме того, в августе 2001 г. был принят новый закон о противодействии легализации доходов,

полученных преступным путем, а в дальнейшем – ряд мер по его реализации, что позволило в октябре текущего года исключить Россию из подготовленного Международной группой по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) перечня стран, не принимающих достаточно активного участия в борьбе с отмыванием денег. К тому же снижение налога на прибыль предприятий в 2002 г. ослабило налоговое бремя на банки и устранило значительный перекоп, унифицировав ставки налога на банки (которые до этого облагались налогом по более высокой ставке, чем предприятия), на более низком уровне 24%.

Однако проведенные к настоящему моменту реформы еще не оказали значительного влияния на проблему дефицита доверия. Некоторые реформы были проведены совсем недавно, другие (например, усовершенствование нормативно-правовой базы банкротства банков) во многом не апробированы из-за неблагоприятных макроэкономических условий, преобладающих в период с 1999 г. Еще более важно то, что достигнутые к настоящему времени успехи являются лишь малой частью мер, необходимых для обеспечения решающего повышения доверия и, таким образом, формирования основ быстрого и устойчивого роста в превращении сбережений в инвестиции. Таким образом, описанные выше ограниченные успехи в обеспечении прочности и глубины банковской системы, достигнутые за последние 3,5 года, воспринимались преимущественно как «стихийный» или пассивный результат более благоприятной макроэкономической ситуации, а не как результат реализации мер экономической политики.

Новое руководство Банка России приняло программу мер и сделало следующий шаг к воплощению в жизнь своего видения модернизации банковского сектора. Действующая стратегия реформ финансового сектора направлена в основном на ускорение роста частных банков; при этом ожидается, что рост постепенно ослабит значение государственных банков, которые все еще занимают доминирующее положение. В соответствии с этой стратегией план мер содержит значительное число мероприятий, направленных на улучшение среды, в которой работают частные банки, однако в нем почти ничего не говорится о том, что нужно делать в ближайшие годы для реформирования и реструктуризации государственных банков и какой должна быть роль этих банков в среднесрочной перспективе.

#### **А. Содействие развитию частных банков**

План мероприятий по развитию частных банков основан на реалистичной оценке препятствий, с которыми сталкиваются эти банки, а предлагаемые меры в случае их утверждения и реализации по намеченному плану должны обеспечить значительный успех в решении указанной выше серьезной проблемы недостатка доверия. Две основные меры в этой области – введение страхования вкладов и укрепление банковского надзора.

- **Страхование вкладов.** Правительство завершает подготовку законопроекта о введении системы страхования вкладов. Отмена

одного из основных преимуществ государственных банков, прежде всего Сбербанка, означает, что у вкладчиков в дальнейшем не будет оснований требовать в частных банках более высокую премию за риск. Это станет важным средством для выравнивания условий работы частных банков, которое может значительно способствовать развитию банковской системы<sup>6</sup>.

- **Банковский надзор.** Из-за проблемы морального риска, связанной со страхованием вкладов, Банк России считает: введение такой схемы даст ему важный инструмент для серьезного усовершенствования банковского надзора. В связи с этим новое руководство Банка России понимает, что в существующей системе надзора имеются серьезные проблемы, вызванные преобладанием формы над содержанием. Оно стремится коренным образом преобразовать ее из системы контроля за фактическим выполнением формальных требований в прогрессивную систему оценки качества и процедур управления рисками и контроля за рисками в соответствии с передовой международной практикой.

Введение страхования депозитов и одновременное укрепление банковского надзора являются основными особенностями разработанной российским руководством программы реформирования финансового сектора, однако планируется и целый ряд других важных мер, которые также окажут непосредственное влияние на решение проблемы доверия:

- **Переход банков на МСФО.** Банки должны перейти на международные стандарты финансовой отчетности к 2004 г. Эта реформа ни в коей мере не является универсальным средством для решения проблемы информационной прозрачности банков, однако в случае надлежащего проведения она все же станет важным шагом вперед. Помимо обеспечения потенциальных клиентов, кредиторов и портфельных инвесторов более качественной финансовой информацией, она также будет содействовать развитию более эффективного банковского надзора и сделает российские банки более привлекательными для участия крупных российских или иностранных банков в их капитале.
- **Переход предприятий на МСФО.** Правительство неоднократно объявляло о намерении осуществить переход предприятий на МСФО; помимо всего прочего, это расширит объем доступной кредиторам

---

<sup>6</sup> В законопроекте о страховании вкладов предлагается, чтобы банки платили премию в размере 0,15% в квартал от суммы подлежащих страхованию вкладов. Вклады населения в размере до 20 000 руб. (около 630 долл. США) подлежат страхованию в полном объеме, в размере до 120 000 руб. (около 3 800 долл. США) – на 75%, при этом максимальная выплата на одного вкладчика составляет 95 000 руб. (около 3 000 долл. США). Государство будет обязано удовлетворять все требования, выходящие за пределы средств фонда.

информации и повысит ее качество. В идеале этот переход нужно осуществить хотя бы для открытых акционерных обществ и крупных предприятий одновременно с введением МСФО для банков, однако стратегия не в полной мере конкретизирована, и ее введение может быть более постепенным.

- **Укрепление прав обеспеченных кредиторов.** Одной из приоритетных мер совместной стратегии является обеспечение принятия поправок к законодательству, направленных на укрепление первоочередности обеспеченных кредиторов в процессе банкротства в целях стимулирования кредитования под залог.
- **Борьба с отмыванием денег.** К числу дополнительных мер борьбы с отмыванием денег относится поправка к Гражданскому кодексу РФ, наделяющая банки правом отказа открывать счета частным лицам и закрывать счета по основаниям подозрительной деятельности. Отсутствие такой нормы влияло на решение некоторых иностранных банков не расширять деятельность в России.
- **Повышение качества банковского капитала.** В соответствии с тем особым вниманием, которое новое руководство Банка России уделяет качеству капитала банков, Банк России объявил об ужесточении нормативных требований для предотвращения раздувания банками своего капитала. Одна из новых мер в данном направлении – предотвращение использования банковских кредитов для финансирования взносов в капитал этого же банка – это по крайней мере заслуживающее одобрения признание проблемы завышения банковского капитала в отчетности и, возможно, ее частичное решение.
- **Совершенствование процедуры банкротства банков.** Правительство представило в Государственную думу поправки к закону о банкротстве кредитных организаций, наделяющие Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) правом выступать в роли корпоративного ликвидатора для всех банков, принимающих средства населения во вклады. Эта мера должна ускорить процедуру банкротства банков и сделать ее более профессиональной.
- **Создание кредитных бюро.** В совместной стратегии признана необходимость подготовки законопроекта о кредитных бюро, обеспечивающего предоставление информации о кредитной истории заёмщика; Банк России подтвердил, что эта мера находится в числе приоритетных. Она частично решит проблему недостатка доверия банков к заёмщикам.

Кроме этих мер, предполагаются другие существенные изменения, которые в меньшей степени касаются вопроса о дефиците доверия. К ним относятся запланированные поправки к Гражданскому Кодексу, благодаря которым срочные вклады физических лиц в дальнейшем не будут выдаваться по требованию, что позволит удлинить фактические сроки погашения обязательств банков и увеличить объемы столь необходимых долгосрочных кредитов. Кроме того, недавнее расширение Банком России перечня своих инструментов денежно-кредитной политики, включая новые краткосрочные операции репо, валютные свопы, а также аукционы по размещению двухнедельных депозитов, помогут банкам управлять ликвидностью, снижая при этом необходимость поддержания больших остатков на их корреспондентских счетах в Банке России. Это, в свою очередь, должно обеспечить большую эффективность, снизить спрэды между ставками по привлечению и предоставлению ресурсов и усовершенствовать функции посредничества.

Таким образом, если российские власти смогут добиться реализации всех взятых ими на себя обязательств и если экономический рост будет продолжаться, а инфляция, оставаясь на низком уровне, будет и далее снижаться, то есть все основания полагать, что доверие к системе будет нарастать, и российские банки постепенно начнут все более активно выполнять свойственные им посреднические функции по мере того, как доминирующее положение Сбербанка будет сведено на нет силами иностранных и частных банков. Такая динамика будет способствовать развитию малых и средних предприятий и расширению экономики, однако следует признать: даже если реформы будут успешными, то в условиях слабо развитого посредничества развитие малых и средних предприятий и рост инвестиций будут в течение длительного времени ограничены динамикой развития финансового сектора.

## **В. Государственные банки**

Государственные банки в совокупности являются основной частью финансовой системы, выполняя важную макроэкономическую функцию с точки зрения операций и представляемых ими рисков. Это утверждение, однако, справедливо прежде всего потому, что к государственным банкам относится Сбербанк—важнейший системно значимый банк в России. Именно благодаря Сбербанку на государственные банки приходится около одной трети активов банковской системы и примерно три четверти объема вкладов физических лиц.

Базовая стратегия, направленная на содействие развитию частных банков и на постепенное сокращение доли государственных банков, с нашей точки зрения, является обоснованной. Уже имеется ряд признаков, указывающих на результативность этой стратегии. Например, несмотря на существенное увеличение размера баланса Сбербанка, его доля на рынке вкладов физических лиц уже опустилась ниже уровня, непосредственно предшествующего кризису, а его доля в кредитах предприятиям несколько снизилась с пикового значения в конце 2000 г.

Некоторые обозреватели выражают озабоченность по поводу резкого увеличения кредитования предприятий Сбербанком в период после кризиса 1998 г. Поскольку в прошлом Сбербанк в основном занимался кредитованием государственного сектора, высказываются опасения в связи с тем, что стремительный рост корпоративного кредитования подорвет его способность оценивать кредитные риски, а это чревато ухудшением качества его кредитного портфеля. Однако признаков такого ухудшения нет, и Сбербанк начал замедлять рост выдаваемых корпоративных кредитов. Очевидно, что ввиду системной значимости Сбербанка органам регулирования следует контролировать его особенно тщательно, постоянно проводя оценку качества его кредитного портфеля, в том числе оценку возможной зависимости убытков от непогашенных ссуд от менее благоприятной макроэкономической ситуации по сравнению с прошлыми годами. Следует признать, что деятельность Сбербанка уже относительно прозрачна по меркам российских банков, однако мы согласны с теми, кто полагает, что Банку России как владельцу и надзорному органу следует осуществлять максимальный контроль за Сбербанком и повышать прозрачность его операций. Учитывая исключительную системную значимость этого банка, его широкую филиальную сеть и сложность структуры, а также его статус государственного банка, будет уместно применять к нему самые высокие требования.

Кроме того, мы согласны с решениями пока не начинать приватизацию Сбербанка и сохранить его в существующем виде. Имеется понятная озабоченность, связанная с сомнениями по поводу оказания государственной поддержки единственному российскому банку, пользующемуся определенным доверием населения, и приватизации банка, который все еще удерживает монопольное положение. Мнение Банка России, согласно которому статус Сбербанка не должен меняться до тех пор, пока он не станет занимать менее доминирующее положение в банковской системе, объяснимо. Однако с учетом намечаемой реализации схемы страхования вкладов физических лиц и уже происходящего сокращения доли Сбербанка на рынке вкладов населения, нет оснований отказываться от обсуждения возможных вариантов стратегии в отношении Сбербанка. Предметом такого обсуждения, помимо всего прочего, должен стать вопрос о целесообразности ограничения активов банка (по модели «узкоспециализированного банка»), выход государства из состава акционеров банка, сроков и формы такого выхода.

Что касается других государственных банков, то Внешторгбанк (ВТБ) недавно был передан в собственность государству, при этом слияние ВТБ с частью Внешэкономбанка (ВЭБа) происходит под руководством ВЭБ. Есть вероятность того, что банковские операции ВЭБа будут переведены в ВТБ, при этом оставшаяся часть ВЭБа станет государственным долговым агентством. Учитывая конфликт интересов, возникающий в связи с участием Банка России в капитале дочерних банков, можно говорить о целесообразности передачи ВТБ в собственность государству. Однако это мероприятие вряд ли будет иметь столь большое значение, если не станет первым шагом в процессе энергичной приватизации. Если такая приватизация не произойдет, то передача собственности может оказаться даже

шагом назад, если банк станет уязвимым к политическому давлению, направленному на выдачу коммерчески необоснованных кредитов. Государству следует провести энергичную приватизацию обширной структуры ВТБ, применяя к нему самые строгие требования прозрачности и управления. Для предотвращения создания еще одного государственного банка необходимо лишить оставшуюся часть ВЭБа права сохранить банковский бизнес или развивать его.

Более того, власти не выполнили обязательство не предоставлять привилегий государственным банкам. В январе с.г. Сбербанк и ВТБ были освобождены от выполнения норматива максимального размера риска на одного заемщика, чтобы дать им возможность выдать крупные ссуды контролируемой государством компании «Газпром». Тем не менее, Банк России уже дал предписание обоим банкам в течение шести месяцев привести свои показатели в соответствие с нормативом. Если власти намерены выполнять свои собственные задачи в области реформирования государственных банков, то Банку России следует более тщательно выполнять функции регулирования, а государству— меньше опираться на кредиты государственных банков.

#### **V. Возможные проблемы, связанные с реализацией реформ**

Каковы возможные проблемы в будущем? С нашей точки зрения, они в основном могут быть обусловлены неудачами в реализации мер, при этом мы в целом разделяем приоритеты и направленность программы властей. Вероятность возникновения таких неудач обусловлена не только решительностью и возможностями Банка России как основного ответственного ведомства в этой области, но и наличием политической поддержки со стороны правительства и Государственной думы.

Один из основных рисков, связанных с реализацией реформы, касается принятия закона о страховании вкладов физических лиц; последний, в свою очередь, может быть сопряжен с определенными рисками, в особенности в условиях слабости банковской системы на начальном этапе исполнения этого закона. Если схема страхования вкладов не будет подготовлена тщательно, то ее реализация станет большой ошибкой. В этой связи ключевым испытанием для властей станет их проверка на твердость в отказе давать неустойчивым банкам доступ к системе. Такие банки могут получить его, если в ответ на политическое давление органы регулирования не смогут преградить доступ банкам, не соответствующим критериям доступа, или если такие критерии будут слабыми из-за того, что не произойдет отхода от надзора, основанного на принципе приоритета формы над содержанием, к чему должно побуждать введение системы страхования вкладов физических лиц.

Вопрос состоит в способности и желании властей противостоять заинтересованным кругам. Многие банки тесно связаны с мощными конгломератами или политически влиятельными бизнесменами; несомненно, на Банк России будет оказываться давление, чтобы он не отзывал лицензии у таких

банков. Способность Банка России противостоять этому давлению при полной поддержке на самом высоком политическом уровне станет принципиально важным залогом успешной реализации уточненной стратегии банковского надзора. Поскольку подобные уточнения предусматривают изменения в законодательной базе, направленные на придание Банку России бóльших полномочий в принятии решений по своему усмотрению, то многое будет зависеть от Государственной Думы. Возможно, Дума не будет заинтересована в поддержании данной инициативы, подтверждением этому является тот факт, что в ходе рассмотрения поправок к закону о Банке России летом с.г. ей удалось провести противоположные по сути поправки, резко ограничивающие число проверок банков, проводимых Банком России. В более общем плане Банк России сталкивается с новой попыткой ущемления своей независимости в том смысле, что поправки к закону о Банке России наделили более широкими надзорными полномочиями ранее малозначимый Национальный банковский совет, половина состава которого будет назначена Кремлем или Государственной Думой. Необходимость обеспечения подотчетности, информационной открытости и качественного управления Банком России несомненно очевидна, однако принципиально важно, чтобы НБС не вмешивался в оперативное управление Банком России, в том числе в реализацию его надзорных полномочий.

Помимо возможного внешнего вмешательства следует также признать, что у Банка России нет достаточного опыта и знаний в осуществлении более энергичного и нацеленного на будущее банковского надзора. Даже при наличии наиболее благоприятных условий потребуется время для накопления специальных знаний и разработки процедур; если большая часть огромного бюрократического аппарата Банка России будет сопротивляться изменениям,—что возможно—то не исключены дополнительные задержки.

Неспособность укрепить банковский надзор не только замедлит процесс восстановления доверия и приведет к использованию впустую усилий по проведению намеченных ключевых мероприятий в области реформирования банковского сектора в ближайшие годы, но и может вызвать дальнейшее искажение в распределении ресурсов из-за поддержания финансово неустойчивых банков, а это может обернуться потенциально серьезными бюджетными затратами в будущем. Возможность сделать рывок и восстановить доверие к банковской системе будет упущена, в то время как вероятность финансовых кризисов, еще более ослабляющих финансовую систему, возрастет.

Что касается других составляющих предполагаемой программы реформ, то их своевременная реализация далеко не гарантирована. Важным примером является переход банков на учет в соответствии с МСФО. Этот процесс потребует внесения масштабных изменений в нормативные акты Банка России, а также проведения комплексного обучения аудиторов и регулирующих органов, при этом сроки реализации этой меры до 2004 г. весьма сжаты. Промедление при переходе на учет в соответствии с МСФО приведет к задержке в развитии должным образом функционирующей банковской системы и подорвет доверие к властям; с другой

стороны, непродуманная реализация этой инициативы может также повлечь за собой существенные издержки, вызвав неразбериху и подорвав репутацию Банка России. Задержки в реализации других компонентов программы, в частности, внесения поправок к Гражданскому кодексу, разрешающих открытие срочных депозитов в полном смысле этого слова и дающих право банкам закрывать счета или отказывать в их открытии в связи с подозрением в незаконных действиях, может также затормозить развитие финансового посредничества, осуществляемого банковской системой.

В более общем плане существует важное взаимодействие между банковской реформой и другими аспектами правительственной программы—не в последнюю очередь с реформой судебной системы и укреплением корпоративного управления. Многие из необходимых мер в финансовом секторе в сущности носят технический характер; при этом следует помнить, что они во многом зависят от других мер, которые значительно более сложных из-за более сильного противостояния заинтересованных сторон.

В заключение следует сказать, что мы согласны с основным направлением принятой властями программы реформ финансового сектора, особенно, с идеей создания равных условий для государственных и частных банков посредством введения системы страхования вкладов физических лиц и существенного укрепления банковского надзора, а также с решением не добиваться принципиальных изменений в отношении государственных банков на данном этапе. Неудачи в ходе реализации каких-либо основных элементов данной программы приведут к тому, что финансовый сектор будет по-прежнему тормозить рост инвестиций и ВВП и поставит этот рост в зависимость от колебания цен на нефть. Кроме того, если страхование вкладов физических лиц действительно станет доступным каждому банку из-за неспособности властей сформулировать и применять жесткие критерии доступа к системе, то стабильность системы будет поставлена под угрозу. Аналогичным образом, если на государственные банки будет оказываться политическое давление в сторону выдачи кредитов на некоммерческой основе, то опасность банковского кризиса возрастет. Все еще сохраняющаяся на низком уровне монетизация российской экономики означает, что даже крах крупных банков не окажет значительного влияния на макроэкономику в ближайшее время. По мере дальнейшего восстановления монетизации экономики степень рисков будет повышаться, однако даже если такие банкротства банков будут происходить в краткосрочной перспективе, то они будут отвлекать внимание от процесса восстановления доверия в банках—ключевого условия для того, чтобы банковская система начала играть присущую ей роль финансового посредника.