Журнал правовых и экономических исследований.
Journal of Legal and Economic Studies, 2017, 2: 21–26
© В.Э. Кроливецкая, 2017

УДК 336.71(470):330.341.2

V.E. Krolivetzkaya

ON INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF BANKING SYSTEM IN RUSSIA

Valeria Krolivetzkaya – Head of the Department of Finance and Credit, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Doctor of Economics, associate professor, Gatchina; **e-mail: kafedra-finansov@mail.ru**.

We analyze the reasons for insufficient maturity of Russian banking system. Possibilities of reforming the institutional structure of the modern national banking system are considered. We introduce our own model of Russian banking system of the new type that has three vertical levels and multiple horizontal links to fully meet the needs of the federal subjects for economic development.

Keywords: *national banking system; levels of banking systems; federal and regional banks; market type of management; bank holdings; mega regulator; banking assets and liabilities.*

В.Э. Кроливецкая

ОБ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Валерия Эдуардовна Кроливецкая – зав. кафедрой финансов и кредита Государственного института экономики, финансов, права и технологий, доктор экономических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: kafedra-finansov@mail.ru**.

В статье проанализированы причины недостаточной зрелости банковской системы России; рассмотрены возможные варианты реформирования институциональной структуры современной национальной банковской системы; предложена авторская модель банковской системы России нового типа – трехуровневая по вертикали и многозвенная по горизонтали в целях полного и всестороннего удовлетворения потребностей субъектов федеральных округов для экономического развития.

Ключевые слова: *национальная банковская система; уровни банковских систем; федеральные и региональные банки; рыночный тип хозяйствования; банковские холдинги; мегарегулятор; активы и пассивы банковского сектора.*

Современная национальная банковская система России была создана в результате реформации кредитно-банковской системы советского государства при переходе от плановой экономики к рыночной, а также в результате проведения отдельных банковских реформ уже в ходе развития в стране рыночных отношений.

В отличие от банковской системы административно-командной экономики, существовавшей до 1987 года и отличавшейся монополизмом в банковском деле, централизованной (вертикальной) системой управления, государственной собственностью на банки, сочетанием эмиссионных и кредитно-расчетных операций в одном (главном) банке[1], банковская система современной России в условиях рыночного типа хозяйствования базируется на совершенно иных принципах построения и функционирования. К ним относятся:

- принцип иерархичности построения банковской системы, то есть, с выделением Центрального банка, на который воз-

[1] Что превращало Госбанк СССР в монополиста (неограниченная монополия на кредитные ресурсы) и в орган государственного управления и контроля.

лагается эмиссия банкнот и денежно-кредитное регулирование экономики. В настоящее время в России двухуровневая банковская система: на первом уровне – Центральный банк, на втором – все остальные кредитные организации, лицензированные Банком России;

● отсутствие государственной монополии на банковское дело и создание банков на основе любой формы собственности;

● принцип универсальности банков, который заключается в том, что все банки, действующие на территории Российской Федерации, имеют универсальные функциональные возможности, то есть, законодательством не предусматривается специализация банков на отдельных видах операций;

● принцип государственного регулирования деятельности банков[2] в сочетании с независимостью в рамках предоставленных банкам законодательством прав, полномочий и функций в обществе.

Банковская система новой России прошла в своем развитии несколько этапов. Но, как отмечает большинство экономистов, она до сих пор не стала по настоящему системой рыночного типа, ее институциональное реформирование еще не завершено. Об этом свидетельствуют следующие факты:

1. Низкий уровень капитализации российской банковской системы (отношение совокупного банковского капитала к ВВП на 01.01.16 г. составило 11,2%, в то время как в развитых странах оно превышает 20% [2. С. 22].

2. Высокая степень концентрации и централизации банковского дела в стране: на долю пяти крупнейших банков с 2011 года приходится более 50% совокупного капитала банковского сектора и всех банковских активов, а на банки, входящие в ТОП-200, соответственно, более 90% [2. С. 13–14]. Российская банковская система характеризуется и значительной территориальной концентрацией. В территориальном (региональном) аспекте наибольшее количество кредитных организаций сосредоточено в Центральном округе – 59,2% на 01.01.16 г., на которые приходится 45,1% всех кредитов, предоставленных банковским сектором юридическим и физическим лицам, и 50,9% всех вкладов физических лиц [2. С. 23], хотя наибольшая доля ВВП создается в других округах. Чрезмерная концентрация кредитных организаций в центре сопровождается сокращением числа самостоятельных кредитных организаций на территории всех субъектов РФ. Одновременное сокращение как региональных местных банков, так и филиалов иногородних кредитных организаций создает институциональный вакуум в регионах, что негативно отражается на доступности и качестве банковских услуг.

3. Нарастание огосударствления банковского сектора страны, что отрицательно сказывается на развитии банковской конкуренции и повышении эффективности банковской деятельности в целом. Так, доля банков, контролируемых государством, в совокупном капитале банковского сектора за 10 лет (с 01.01.07 г. по 01.01.16 г.) увеличилась с 32,4% до 60,6%, а доля в совокупных активах банковского сектора, соответственно, – с 37,8% до 58,6% [2. С. 7]. Эффективность банковской деятельности, выражающаяся показателями рентабельности капитала и рентабельности банковских активов, резко падает, делая банковский бизнес непривлекательным. Так, рентабельность банковского капитала в 2015 году составила 2,3% по сравнению с 18,2% в 2012 году, а рентабельность банковских активов, соответственно – 0,3% против 2,3% в 2012 году [9. С. 23].

4. Продолжающееся развитие национальной банковской системы, в основном по экстенсивному варианту, для которого характерно: ограниченный перечень и недостаточное количество предоставляемых банковских услуг, их неравномерное распределение по территории страны, агрессивная политика на рынке активов и обязательств, их низкая дифференциация, высокая концентрация рисков, недоста-

[2] Оно осуществляется Банком России в форме банковского регулирования и надзора за деятельностью банков.

точный уровень развития конкурентной среды и рыночной дисциплины.

В результате в целом по высказываниям отдельных экономистов, «… масштабы банковской системы России остаются мизерными – они составляют всего 1% от мирового объема, что даже ниже, чем российская доля в мировом выпуске (1,4%) [3. С. 48]. Назрела проблема неэффективности сложившейся структуры банковской системы России, требующая своего разрешения.

Институциональные преобразования в банковской системе страны стали обсуждаться в печати еще накануне финансового кризиса 2007–2009 годов и активизировались в период кризиса и сразу после него. Большинство экономистов выступало за 3-х уровневую банковскую систему[3]. При этом каждый из них имел свое видение состава элементов каждого уровня. Заслуживающей внимания была модель банковской системы, разработанная коллективом ученых ИЭ РАН под руководством В.К. Сенчагова на основе изучения исторического опыта царской России [1. С. 7–8]. По их мнению, на первом уровне должен был находиться Банк России и Агентство по страхованию вкладов. В качестве элементов инфраструктуры этого уровня должны были выступать Единый центр регистрации залогов, Централизованная компания по управлению активами, Центральное бюро кредитных историй и Центр мониторинга выданных кредитов.

Второй уровень, по мнению ученых ИЭ РАН, должны были составить государственные и полугосударственные банки, универсальные и специализированные коммерческие банки, Центральные союзы кредитной кооперации. Третий уровень должны были занять региональные союзы кредитной кооперации, микрофинансовые институты (в том числе почтовые отделения, оказывающие базовые финансовые услуги), институты городской, а также сельской кредитной кооперации. При этом авторы предусматривали закрепление за каждым типом кредитных институтов выполнение строго определенных банковских операций, разделение практики общегосударственного и коммерческого кредитования, сосредоточение финансирования федеральных и региональных программ развития в государственных банках при одновременном введении запрета на осуществление этими банками коммерческой банковской деятельности. Однако в программном документе – «Стратегии развития банковского сектора РФ на период до 2015 года» – будущая институциональная структура банковской системы России представлена не была. В нем лишь было указано на необходимость сокращения количества банков с государственным участием и их доли в активах и капитале банковского сектора в целом[4]. С ухудшением, начиная с 2013 года, экономической ситуации в стране, с резким сокращением количества кредитных организаций вопрос о переустройстве банковской системы опять встал на повестку дня. В экономической печати появились новые точки зрения. Так, С.А. Андрюшин и В.К. Бурлачков ратуют за создание в России в стратегической перспективе многоуровневой банковской системы. По их мнению [1. С. 9], институциональное построение банковской системы России должно быть следующим:

1. Первый уровень – государственные банки (Центральный банк, а также политические или специализированные госбанки (то есть, работающие как банки развития и сосредоточенные на реализации крупных инфраструктурных проектов с привлечением для этого ресурсов с помощью облигационных займов под гарантии бюджета);

2. Второй уровень – универсальные транснациональные коммерческие банки (банковские холдинги), созданные на базе 3–4 глобально значимых финансовых институтов (Сбербанка России, ВТБ, Газпромбанка), которые могли бы привлекать ресурсы с международных рынков и на-

[3] На этих же позициях стояла и Ассоциация российских банков.

[4] Но с сохранением доли государства не ниже 50% плюс одна голосующая акция в капитале таких банков, как Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк.

правлять их в российскую экономику через межбанковский рынок.

3. Третий уровень – крупные универсальные региональные коммерческие банки, деятельность которых следует увязать со стратегиями развития регионов. Именно они должны обеспечить комплексное банковское обслуживание предприятий малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей и домашних хозяйств, регионов.

4. Четвертый уровень – специализированные кредитные организации (городские банки, ипотечные банки, общества взаимного кредита, кооперативные банки и др.).

5. Пятый уровень – организации мелкой кредитной кооперации (кредитные и ссудо-сберегательные товарищества).

На наш взгляд, в данной модели построения банковской системы неправомерно на первый уровень выдвинуты банки развития. Первый уровень банковской системы должен занимать только эмиссионный банк, то есть, центральный банк страны, который занимается денежно-кредитным регулированием и регулированием финансового рынка России в целом, являясь по закону «О Центральном банке (Банке России)» мегарегулятором. И, таким образом, на наш взгляд, институциональные преобразования должны коснуться только 2-го уровня ныне действующей модели банковской системы России. Обращает на себя внимание выделение в структуре только крупных универсальных коммерческих банков. Ничего не сказано о малых и средних банках, их статусе, клиентуре, месте в структуре банковской системы. Они как бы «растворились» в общей массе региональных банков. Неясно и относительно микрофинансовых организаций: сохранятся ли они?

В конце 2015 года Банком России, который с 2014 года стал мегарегулятором финансового рынка, были представлены «Основные направления развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ на период 2016–2018 годов». В них мегарегулятор, как и в предыдущем программном документе о развитии банковской системы на период до 2015 года, не указал перспектив структурного (институционального) построения банковской системы и ее взаимодействия с другими сегментами финансового рынка. Однако активное будирование в обществе вопросов финансового состояния банковского сектора, его устойчивости по причине массового отзыва Банком России у коммерческих банков лицензий на осуществление банковской деятельности, приводящего к резкому сокращению их количества[5], заставило Банк России ответить, сколько и каких банков должно быть в стране.

На Международном финансовом конгрессе, проходившем в конце июня 2016 года, Банком России был представлен законопроект об изменении институционального построения банковской системы России, в соответствии с которым с 2018 года в стране должны функционировать на втором уровне два типа кредитных организаций: федеральные и региональные с размером капитала более 300 млн руб. и величиной активов до 7 млрд руб. Причем, последние не должны открывать филиалы за пределами региона, то есть, работать на территории конкретного субъекта РФ и выполнять ограниченный круг операций, установленных регулятором. Этот законопроект вызвал большие дискуссии в банковском сообществе, в связи с чем уже в сентябре 2016 года на XIV Международном банковском форуме «Банки России – XXI век» была представлена другая концепция реформирования банковской системы. Банком России была обозначена идея создания в РФ с 2018 года многоуровневой банковской системы. На первом уровне – Банк России и Агентство по страхованию вкладов, на втором уровне – системно-значимые банки, третий уровень займут федеральные банки с размером капитала более 3 млрд руб. и универсальной лицензией, а четвертый уровень – региональные банки с капиталом от 300 млн руб. до 1 млрд руб., ограниченной лицензией и упрощенным регулированием.

[5]За последние 4 года количество банков сократилось на 322 единицы и составило 575 на 01.01.17 г.

С некоторыми поправками эта идея модернизации структурного построения банковской системы России нашла отражение в проекте внесения изменений в ФЗ «О банках и банковской деятельности», который был представлен в Государственную думу в феврале 2017 г. и был одобрен в первом чтении. Согласно положениям проекта [8. С. 68–73], банковская система России с 01.01.18 г. по своей сути остается двухуровневой: на первом уровне – Центральный банк страны – Банк России, на втором уровне – кредитные организации, но уже разных типов (кластеров):

- федеральные банки с размером капитала от 1 млрд руб. и универсальной лицензией;
- региональные банки с капиталом от 300 млн руб. и с базовой (ограниченной) лицензией;
- небанковские кредитные организации с капиталом от 90 млн руб., перечень которых представлен не был.

Таким образом, в перспективе предусматривается разделение банков, во-первых, (в зависимости от размера собственных средств капитала) на банки федеральные и региональные, а во-вторых, по перечню допустимых операций – на банки с универсальной лицензией и банки с базовой лицензией. Кроме того, допускается переход банков из одного кластера в другой и даже в статус небанковских кредитных организаций и микрофинансовых организаций в обратном направлении при устойчивом изменении величины собственных средств (капитала), подпадающий под соответствующий вид лицензии.

На наш взгляд, в проекте не хватает 3-го уровня банковской системы, который фактически существует. Сюда можно отнести учреждения кредитной кооперации (кредитные потребительские кооперативы), сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы, ломбарды, микрокредитные организации. Можно было бы расширить и уточнить перечень небанковских кредитных организаций, а также кредитных организаций небанковского типа, в число которых следует включить факторинговые и лизинговые компании.

Кроме того, в проектном положении не нашло отражения определение банка с государственным участием, а также системно значимого банка, как это имеет место в банковских законодательствах других стран. Не указаны цели их деятельности, функции, то есть отличительные от других коммерческих банков характеристики.

Мы разделяем также точку зрения проф. О.И. Лаврушина, считающего, что российской банковской системе не хватает многообразия банков [5. С. 18], способных своей деятельностью оказать помощь в решении ряда важных экономических задач. Так, в частности, для преодоления неравномерного развития территорий и регионов, стимулирования в них инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов нам нужен институт региональных банков развития.

Далее исторический опыт России, как и других стран, подтверждает эффективность экономической деятельности кооперативных банков, которые на настоящий момент в структуре банковского сектора России отсутствуют. А эти банки могли бы обеспечить надежное хранение вкладов граждан в сочетании с кредитованием на неотложные нужды малообеспеченных слоев населения без взимания ростовщических процентов, как это практикуют микрокредитные организации. Не даром проф. Л.В. Крылова ставит под сомнение рациональность замещения в будущем региональных кредитных организаций структурами микрокредитования, «которые функционируют в специфических условиях массовой финансовой неграмотности населения, особенно старших возрастов» [4. С. 11]. Естественно, что если направления модернизации институциональной структуры банковской системы страны, а также статуса банков не были предметом широкой дискуссии в научных, деловых и банковских кругах, а решались узким кругом лиц, наделенных большими полномочиями, то проектные положения о внесении изменений в федеральные законы о центральном банке, о банках и банковской деятельности, на наш

взгляд, нуждаются во имя обеспечения общегосударственных интересов в доработке с учетом общественного мнения.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Андрюшин С.А., Бурлачков В.К., Рогова О.Л., Шабалин А.О.* Банковская система России в условиях мирового экономического кризиса // Бизнес и банки. 2009. № 11-12. С. 1–4.

2. Банковский сектор России: проблемы и перспективы: колл. монография / под ред. В.Э. Кроливецкой. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2016;

3. *Дворецкая А.Е.* Современное посредничество в современной России: структурный аспект // Банковское дело. 2015. № 5.

4. *Крылова А.В.* Институциональная адекватность как критерий оценки институциональных изменений в банковском секторе России // Банковское дело. 2017. № 2. С. 8–13.

5. *Лаврушин О.И.* Новые явления в развитии кредита и институциональной структуре банковского сектора // Банковское дело. 2017. № 2. С. 14–19.

6. Основные направления развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ на период 2016–2018 годов / ЦБ РФ. М., 2015.

7. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2015 году / ЦБ РФ. М., 2016.

8. Развитие, а не стагнация / Годовой доклад к съезду Ассоциации российских банков. 2017. М.: АРБ, 2017. С. 3–81.

9. Стратегия развития банковского сектора РФ на период до 2015 г. / ЦБ РФ. М., 2010.

10. Структурная модификация финансовой системы России: аналитический доклад / Институт современного развития: [сайт]. URL: http//www.riocenter.ru (дата обращения: 26.02.2017).