

ВОЛКОВ Станислав Александрович

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ФОРМИРОВАНИИ
СУВЕРЕННОЙ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

**Специальность 08.00.01 – Экономическая теория
(область исследования – макроэкономика)**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре макроэкономического регулирования и планирования Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре политической экономии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Мусаев Расул Абдуллаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Кадомцева Светлана Владимировна

кандидат экономических наук, доцент
Хуторова Наталья Александровна

Ведущая организация: Институт народнохозяйственного
прогнозирования РАН

Защита состоится «09» февраля 2011 г. в 15.00 часов в аудитории ____ на заседании Диссертационного Совета Д. 501.001.23 в Московском государственном университете по адресу: 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д.1, строение 46, Экономический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, дом 1, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 2-й учебный корпус.

Автореферат разослан «29» декабря 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д. 501.001.23,
к.э.н., доцент

_____ Л.В. Рой

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Глобализация последовательно ограничивает возможности государств по реализации национальных интересов, как в сфере обеспечения безопасности, так и в части повышения благосостояния граждан. При этом по мере усложнения структуры экономики важность задач, возложенных на государство, только возрастает. В этой связи важной исследовательской задачей становится поиск новых подходов и инструментов государственного регулирования, позволяющих обеспечить реализацию национальных интересов.

Особенно ярко проблема утраты инструментов регулирования проявляется на финансовых рынках, темпы глобализации которых на порядок опережают скорость адаптации национальных государств к соответствующим изменениям. В наиболее уязвимом положении оказываются формирующиеся рынки, где плохо срабатывают либо по каким-либо причинам не применяются косвенные инструменты государственного регулирования. Вариант закрытия рынков от внешнего мира в этом случае неприемлем, так как не позволяет реализовать вторую составляющую национальных интересов – максимизацию благосостояния граждан.

Финансовый кризис, зародившийся в США и в 2008 г. переросший в мировой, еще раз подчеркнул необходимость поиска разумного баланса между глобализацией и суверенитетом национальных государств, призванных обеспечить безопасность своих граждан. В России финансово-экономический кризис 2008-09 гг. высветил слабые стороны модели экономического роста, сложившейся в начале 2000-х гг., продемонстрировал повышенную уязвимость финансового сектора к турбулентности глобального рынка капитала.

Ядром российской финансовой системы является банковский сектор, поэтому необходимость снижения чувствительности российской экономики к внешним шокам ставит перед исследователями задачу изучения теоретических и практических аспектов формирования банковской системы, способной обеспечить максимизацию темпов экономического роста при приемлемом уровне экономической безопасности.

Степень разработанности проблемы

В той или иной степени проблематику суверенитета банковской системы в условиях открытой экономики и глобализации финансовых рынков затрагивают работы Р.Ф. Бруни, А.В. Верникова, О.В. Вьюгина, М.В. Ершова, В.И. Иноземцева, М.А. Котлярова, Л.Е. Пайдиева, И.А. Розинского, Д. Стиглица, Г.А. Тосуняна, Д. Эпштейна.

Исследованию сущности экономической безопасности, анализу макроэкономических показателей безопасности в монетарной сфере посвящены работы Л.И. Абалкина, Е.М. Бухвальда, Ю.И. Владимирова, О.Д. Говтваня, А.Я. Маниной, А.С. Павлова, В.К. Сенчагова, С.И. Цыганова и т. д.

Вопросам монетарной политики посвящены исследования зарубежных и отечественных авторов, таких как Й. Айзенман, Б. Бернанке, А.Г. Грязнова, Р. Дорнбуш, Д. Кейнс, О.И. Лаврушин, Р. Манделл, Ф. Мишкин, С.Р. Моисеев, И. Ной, В.М. Полтерович, А.Ю. Симановский, В.А. Сидорович, О.Г. Солнцев, Л. Тейлор, А. Торнелл, Р. Френкель и т. д.

Теоретические аспекты государственного регулирования банковского сектора и отдельных аспектов банковской деятельности исследовал ряд российских и зарубежных авторов, в том числе Л. Галиндо, С.Е. Егоров, Ф. Капи, Л.В. Крылова, А.В. Мурычев, Р.А. Мусаев, Х. Окампо, М.С. Сухов, Ю.В. Трушин, Д.В. Тулин, Г.Г. Фетисов, А.В. Улюкаев и др.¹

Вместе с тем, степень разработанности проблематики исследования в научной литературе автору видится недостаточной. Это связано, в частности, с тем, что значительная часть исследователей в 1990-х – начале 2000-х акцентировала внимание на том, что в процессе глобализации национальные финансовые рынки выходят из-под контроля национальных государств, все большее влияние на них начинают оказывать транснациональные финансовые институты. Большинство исследователей отмечало выгоды, которые получали десоверенизируемые финансовые рынки, откуда следовал вывод о желательности дальнейшей либерализации доступа к финансовым рынкам и отказа от длительной работы по развитию устойчивых национальных финансовых посредников. Финансовый кризис, начавшийся в 2007 году из-за последовательного разрушения созданных долларовой эмиссией глобальных «пузырей», показал ограниченность подобных взглядов на развитие национальных банковских систем, а также необходимость формулирования целостной концепции регулирования национальной банковской системы в условиях глобализации.

Цель и задачи исследования

Целью настоящего исследования является разработка концепции государственного регулирования, ориентированного на формирование в России суверенной банковской системы. Для достижения поставленной цели потребовалось решить ряд взаимосвязанных задач:

¹ Список работ указанных авторов приведен в диссертационной работе.

- 1) уточнить понятие «суверенная банковская система», установить взаимосвязи этого понятия с реализацией национальных интересов;
- 2) определить основные условия, при которых в стране может быть сформирована суверенная банковская система;
- 3) сформулировать базовые подходы к денежно-кредитному регулированию при создании суверенной банковской системы в стране с формирующимся финансовым рынком
- 4) установить причины неспособности современной банковской системы России обеспечить реализацию национальных интересов, выявить недостатки механизма государственного регулирования в данной сфере;
- 5) обосновать возможность формирования суверенной банковской системы в России, опираясь на анализ потенциала национального финансового рынка и зарубежного опыта в конструировании компонентов суверенной банковской системы;
- 6) определить основные направления модернизации системы государственного регулирования в России в контексте формирования суверенной банковской системы, разработать рекомендации по совершенствованию законодательства и практики регулирования в банковской сфере.

Объект исследования

Объектом исследования выступает банковская система России.

Предмет исследования

Предметом исследования выступает совокупность экономических отношений, складывающихся в процессе формирования суверенной банковской системы России.

Теоретическая и методологическая основа исследования

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили достижения мировой и отечественной науки в области экономической теории (включая труды ведущих представителей классической политэкономии, институционального, неоклассического, либерального направлений экономических исследований, австрийской экономической школы, работы классиков монетаризма и кейнсианства), теории государственного регулирования рыночной экономики и банковской сферы, теории экономической безопасности.

Инструментарно-методический аппарат исследования

Методологическую основу исследования составляют методы диалектического, логического, компаративистского, исторического анализа; в работе использовался системный подход к исследованию экономических процессов. Каждый из перечисленных методов применялся в качестве основного, дополнительного или проверочного в соответствии с его функциональными возможностями.

Информационно-эмпирическая база исследования

Информационной базой исследования стали монографии, статьи, аналитические, статистические и иные публикации по вопросам развития финансовых рынков, банковской системы, общего экономического развития страны и мирового сообщества в целом, финансовая отчетность российских кредитных организаций, официальные данные Банка России, министерств и ведомств (Минэкономразвития, Министерства финансов РФ), материалы российских и зарубежных аналитических центров (ЦМАКП, ЦСР, «Эксперт РА», Национальное бюро экономических исследований США (NBER)) и международных организаций (МВФ, Всемирный банк).

Нормативно-правовую базу исследования составили федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты Банка России, Федеральной службы по финансовым рынкам, Министерства финансов, Указы Президента и Постановления Правительства РФ.

Новизна научных результатов диссертации

В диссертационном исследовании сформулирована целостная концепция государственного регулирования, обеспечивающего формирование в России суверенной банковской системы. Элементы научной новизны содержат следующие положения работы:

1. Дана авторская трактовка понятия «суверенная банковская система», которая определена как система, где субъект регулирования способен ставить и решать задачи, соответствующие национальным интересам.

2. Сформулированы условия, при которых оправдано формирование (поддержание) суверенной банковской системы. Показано, что при принятии решения о концентрации усилий на формировании суверенной банковской системы важно учитывать такие факторы, как размер экономики, особенности институциональной среды, текущее состояние банковской системы.

3. Определены базовые подходы к денежно-кредитному регулированию при создании суверенной банковской системы в стране с формирующимся финансовым рынком. Доказано, что на формирующихся рынках с определенными ограничениями оправдано использование прямых (административных) инструментов регулирования денежно-кредитной системы, включая сдерживание притока спекулятивного капитала.

4. Установлены причины неспособности современной банковской системы России обеспечить реализацию национальных интересов. Показано, что целевые установки денежных властей в России не всегда соответствуют национальным интересам, а набор инструментов в распоряжении регуляторов ограничен как объективными (слабость институциональной и макроэкономической среды), так и субъективными (представления руководителей государственных органов относительно оптимальной монетарной политики) факторами.

5. Обоснована возможность формирования суверенной банковской системы в России. Показано, что континентальная модель развития финансового рынка в большей степени соответствует российской институциональной среде, чем англосаксонская, а масштаб экономики позволяет рассчитывать на окупаемость инфраструктуры суверенной банковской системы.

6. Определены ключевые направления модернизации механизма государственного регулирования банковской деятельности, способствующие формированию суверенной банковской системы, включая смену модели денежной эмиссии, формирование распределенной по территории страны сети провайдеров финансовых ресурсов и услуг, реформирование системы банковского надзора.

Апробация результатов исследования

Важнейшие выводы и результаты поэтапной разработки проблематики исследования были изложены в публикациях автора и представлены в виде выступлений на научных и научно-практических конференциях: «Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, приоритетных национальных проектов и программ» (май 2008г.), «Ипотечное кредитование в России. Инструменты повышения доходности» (октябрь 2008г.), III Тульский экономический форум (октябрь 2008г.), научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2009» (апрель 2009г.).

Автор принял активное участие в подготовке «Концепции развития финансового рынка России в 2009-2020 гг.» (совместный проект рейтингового агентства «Эксперт

РА» и Ассоциации региональных банков России под эгидой Общественной палаты при Президенте РФ), а также в разработке предложений к Стратегии развития банковского сектора на 2009 – 2012 гг. (совместный проект рейтингового агентства «Эксперт РА» и Ассоциации региональных банков России).

Материалы диссертационного исследования использованы в учебном процессе кафедры макроэкономического регулирования и планирования экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова при чтении лекций и проведении семинарских занятий по курсам «Методы государственного регулирования» и «Региональная экономика».

По теме диссертации опубликовано 11 статей (в т.ч. 2 в изданиях, рекомендованных ВАК РФ) на 3,3 печатных листа (вклад автора диссертации – 2,1 п.л.).

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования

Теоретическая значимость исследования определяется достигнутым уровнем разработанности отдельных положений теории национальной экономической безопасности, уточнением понятийного аппарата концепции суверенной банковской системы.

Теоретико-методологические выводы диссертационного исследования развернуты до практических рекомендаций, которые могут быть использованы федеральными органами власти и Банком России при разработке мер по совершенствованию законодательства и практики регулирования в банковской сфере. Полученные теоретические выводы, авторские подходы к изучению феномена суверенитета в финансовой сфере могут послужить базой для дальнейших теоретических и прикладных исследований в данной области.

Структура работы

Структура и объем диссертации соответствуют цели, задачам и логике исследования. Диссертация состоит из введения, 3 глав, 11 параграфов, заключения, списка использованных источников информации. Исследование изложено на 180 страницах машинописного текста, проиллюстрировано 7 графиками и 12 таблицами.

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические основы государственного регулирования банковской системы

- 1.1. Коммерческие банки как объект государственного регулирования
- 1.2. Центральный банк как ключевой субъект регулирования деятельности коммерческих банков
- 1.3. Экономическая безопасность и ее взаимосвязь с экономическим суверенитетом
- 1.4. Подходы к организации денежно-кредитного регулирования в рамках суверенной банковской системы

Глава 2. Механизм государственного регулирования банковской системы России

- 2.1. Роль государства в формировании базовых институтов современной банковской системы России
- 2.2. Эволюция механизма регулирования банковской системы в условиях мирового финансового кризиса
- 2.3. Недостатки механизма государственного регулирования, препятствующие формированию суверенной банковской системы

Глава 3. Основные направления модернизации системы государственного регулирования в России в контексте формирования суверенной банковской системы

- 3.1. Формирование суверенной банковской системы в России: необходимость и возможность
- 3.2. Роль государства в формировании институциональной структуры суверенной банковской системы
- 3.3. Меры государственного воздействия, направленные на формирование устойчивой ресурсной базы банков
- 3.4. Стимулирование кредитования реального сектора экономики

Заключение

Список использованной литературы

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Дана авторская трактовка понятия «суверенная банковская система», которая определена как система, где субъект регулирования способен ставить и решать задачи, соответствующие национальным интересам.

Функционирование банковской системы тесно связано с реализацией национальных интересов, которые в работе понимаются как максимизация благосостояния при приемлемом уровне экономической безопасности. С одной стороны, банковская система, обеспечивая проведение расчетов и трансформацию сбережений в инвестиции с низкими транзакционными издержками, способствует росту благосостояния общества. С другой стороны, работа с большим финансовым плечом, необходимая для качественного выполнения трансформационной функции, делает банки чувствительными к внешним шокам, а нестабильность банковской системы подрывает экономическую безопасность. Выполнение банками расчетных функций даже ставит банковскую систему в один ряд с инфраструктурными отраслями, проблемы которых отражаются на положении всех экономических субъектов.

Повышенная уязвимость банков при исключительной макроэкономической значимости выполняемых ими функций требует создания особого режима регулирования банковской системы. Обеспечить такое регулирование может сильный наднациональный орган или национальное государство. Механизм государственного регулирования банковской системы, призванный обеспечить реализацию национальных интересов, сформулирован в работе в рамках концепции суверенной банковской системы.

В основе вышеуказанной концепции лежат понятия суверенитета, национальных интересов и экономической безопасности как одной из составляющих этих интересов. Национальная экономическая безопасность понимается как состояние защищенности жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Под суверенитетом государства подразумевается возможность «деятельного самопрограммирования», т.е. способность нации самостоятельно формулировать свои цели (национальные интересы) и наличие достаточно широкого выбора инструментов достижения этих целей.

Исходя из принятого в работе определения суверенитета под суверенной банковской системой понимается национальная банковская система, обладающая двумя важнейшими признаками:

- наличие национального субъекта регулирования, способного формулировать специфические целевые установки в денежно-кредитной сфере, соответствующие национальным интересам;
- наличие в распоряжении субъекта регулирования инструментов, позволяющих воздействовать на объект регулирования в соответствии с национальными интересами.

Таким образом, наличие суверенной банковской системы в работе напрямую не увязывается с долей банковского капитала, контролируемого резидентами, на которых национальному регулятору воздействовать легче, чем на иностранных собственников. Сохранение контроля над ключевыми банками в руках резидентов – лишь один из способов поддержания суверенной банковской системы. В современных условиях все чаще используется стратегия «локализации» иностранных банков, направленная на сохранение ключевых управленческих и контролирующих функций (стратегическое руководство, риск-менеджмент, аудит) за резидентами.

Как правило, достичь оптимального соотношения «благополучие – безопасность», невозможно при структуре банковского сектора, где существует только одна группа банков – национальных или иностранных. При отсутствии иностранных банков снижается уровень конкуренции на рынке банковских услуг, что затрудняет максимизацию общественного благосостояния. Доминирование иностранных банков резко повышает вероятность реализации таких рисков, как импорт внешних шоков, экспансия финансово неустойчивых институтов, утрата самостоятельности государства в денежно-кредитной сфере. Таким образом, неявно в основе концепции суверенной банковской системы заложен принцип диверсификации рисков, а не замкнутости или автаркии.

2. Сформулированы условия, при которых оправдано формирование (поддержание) суверенной банковской системы. Суверенную банковскую систему следует рассматривать как инструмент, позволяющий обеспечить реализацию национальных интересов. Формирование суверенной банковской системы оправдано в той мере, в какой вложения в необходимую инфраструктуру окупаются за счет достижения лучшего соотношения благополучие – безопасность.

Как правило, вопрос об использовании такого инструмента, как суверенная банковская система, ставится тогда, когда существующая банковская система не обеспечивает повышение благосостояния общества при приемлемом уровне безопасности. Оценить, соответствует ли функционирование банковской системы национальным интересам, можно с помощью критериев, которые сводятся к вопросу «выполняет ли банковская система свои функции?». Кроме того, следует учесть критерии экономической безопасности, которые отвечают на вопрос «Сможет ли банковская система выполнять свои функции в неблагоприятных условиях?».

При принятии решения о концентрации усилий на формировании суверенной банковской системы важно учитывать такие факторы, как размер экономики, особенности институциональной среды, текущее состояние банковской системы. В частности, из-за эффекта масштаба такое решение может оказаться оправданным только для больших экономик – региональных лидеров. По нашим оценкам, суверенная банковская система, включающая 4-6 сильных банков, контролируемых резидентами, может быть сформирована в стране с ВВП не менее 400-500 млрд долл. США (20-30-е место в списке крупнейших экономик мира). Как правило, чем больше и сложнее экономическая система страны, тем сильнее взаимосвязь между суверенитетом и безопасностью, и тем опаснее делегирование принятия ключевых экономических решений нерезидентам. Для малых экономик приемлемый уровень безопасности может быть достигнут путем частичного отказа от суверенитета в финансовой сфере, например, при присоединении к сильному валютному союзу.

Значимость институциональных особенностей страны и размера ее экономики затрудняет выявление достоинств суверенной банковской системы с помощью эконометрических методов, поскольку общее число достаточно крупных экономик мало, а число факторов, которые следует учесть в модели, велико. Следует также с осторожностью подходить к выводам статистических исследований, в которых рассматриваются выборки, куда входят одна крупная экономика (например, Россия, которая по итогам 2009 года заняла 11-е место в мире с ВВП по текущему курсу в 1,2 трлн долл.) и ряд малых стран, которые не имеют возможности сформировать суверенную банковскую систему.

В работе предложен общий алгоритм принятия решения относительно формирования суверенной банковской системы, который схематично представлен на рисунке 1.



Рисунок 1. Алгоритм принятия решения о формировании суверенной банковской системы

Источник: составлено автором на основе обобщения материалов диссертационного исследования

3. Определены базовые подходы к денежно-кредитному регулированию при создании суверенной банковской системы в стране с формирующимся финансовым рынком. Располагая суверенной банковской системой, монетарным властям следует избегать частого и агрессивного использования имеющихся у него инструментов регулирования. Суверенная банковская система – продукт сложного «общественного договора», одним из положений которого должно стать проведение ответственной денежной политики, как перед нынешним, так и перед будущими поколениями.

При формировании суверенной банковской системы необходимо учитывать целый ряд ограничений, которые на действия национальных субъектов регулирования

накладывают глобализированные рынки капитала. В частности, проводя политику, нацеленную на экономический рост, государство может ограничивать свободное движение капитала, но эти меры должны касаться только спекулятивного капитала, потоки которого мало влияют на долгосрочную динамику экономики. В рамках большой экономики ограничения на движение капиталов могут быть менее болезненными, чем в малой, где такие ограничения приведут к появлению чрезмерно узкого и, как следствие, волатильного, финансового рынка.

При формировании суверенной банковской системы в странах с формирующимися рынками, ограниченными возможностями использовать косвенные инструменты регулирования, не следует спешить с предоставлением центрбанку полной независимости. Независимость центрального банка в этом случае маскирует вредный для экономического развития отказ от использования инструментов монетарной политики для увеличения занятости и увеличения темпов экономического роста, в то время как в ведении центрального банка находится множество гибких и оперативных инструментов регулирования.

Роль центрального банка, ключевого субъекта государственного регулирования деятельности коммерческих банков, особенно важна на формирующихся рынках, где центрами консолидации финансового капитала выступают кредитные организации. Банковские системы, имеющие сравнительно небольшую историю работы в рыночных условиях, требуют особых подходов к регулированию. С одной стороны, регуляторы не должны пассивно ждать «самозарождения» и самораспространения на формирующем рынке институтов, позволяющих снижать системные риски². У формирующихся рынков нет времени на отработку таких механизмов в процессе длительной эволюции – слабость банковской системы подрывает конкурентоспособность всей экономики. С другой стороны, чрезмерное регулирование на сравнительно молодом рынке приводит к диспропорциям между величиной административных издержек и доходов участников финансовых рынков. В условиях открытости рынка капитала такая ситуация оборачивается ростом импорта финансовых услуг, перетоком активности на рынки с иным соотношением регулятивных издержек и величиной привлеченных ресурсов. Поэтому поиск «золотой середины» между слабым и чрезмерным регулированием – одна из ключевых задач регуляторов на развивающихся рынках.

² Алан Рот, Александр Захаров, Белла Златкис, Яков Миркин, Брукли Борн, Ричард Бернارد, Петр Баренбойм, Артур Хит. Основы государственного регулирования финансового рынка, 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. С. 80.

На формирующихся рынках далеко не всегда оправдан и отказ от использования прямых (административных) инструментов регулирования банковской системы. Использование таких инструментов, как правило, связано с определенными потерями в прибыли банков, а иногда – и с макроэкономическими потерями. Чрезмерное использование таких инструментов может усилить процессы бегства капитала, привести к потере конкурентоспособности национальных кредитных учреждений.

Вместе с тем, их использование оправдано в ситуации, когда стремление банков получить прибыль в краткосрочном периоде может привести к макроэкономическим дисбалансам, а косвенные инструменты не способны дать должного эффекта в необходимые сроки. К опасным последствиям может, например, привести ориентация собственников и (или) топ-менеджеров банков на достижение определенной доли рынка и последующую продажу бизнеса. В этом случае банк будет привлекать средства вкладчиков даже по чрезмерно высоким ставкам, и использование косвенных инструментов не сможет снизить риски банковской системы.

4. Установлены причины неспособности современной банковской системы России обеспечить реализацию национальных интересов. Финансирование более 70% инвестиций в основной капитал в России, по-прежнему, происходит не при посредничестве национальной банковской системы, а за счет самофинансирования (включая перераспределение внутри крупнейших промышленных групп) и бюджетных источников. Доля кредитов российских банков в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал составила в 2009 г. только 6,7%³. Кризис 2008-09гг. показал, что банковская система России не только плохо справляется со своими функциями по трансформации сбережений в инвестиции, но и способна, будучи зависимой от внешнего фондирования, выступить одним из ключевых каналов распространения влияния глобальных кризисов на реальный сектор.

Отчасти это связано с макроэкономическими условиями функционирования российских банков, отчасти – со спецификой механизма государственного регулирования денежно-кредитной системы. На протяжении новейшей истории России недостатки институциональной среды, слабость корпоративного управления, макроэкономические диспропорции и недальновидная государственная политика сдерживали рост банковской системы, основанный на внутренних и долгосрочных

³ Обзор банковского сектора Российской Федерации на 01.01.2010, http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_100101.pdf

внешних ресурсах, и, напротив, поощряли более рискованные модели роста (инфляционный рост и спекулятивные операции с ГКО в 1990-е, рост на основе краткосрочного зарубежного фондирования в 2000-е).

Среди макроэкономических условий функционирования российских банков следует отметить слабость финансовых показателей значительной части заемщиков, сохранение высокого уровня инфляции и инфляционных ожиданий, краткосрочные горизонты планирования большей части домохозяйств, низкий уровень доверия к национальной валюте и финансовым учреждениям.

Система государственного регулирования банковской деятельности России формировалась в сложных условиях трансформационного спада экономики, череды кризисов ликвидности (1994, 1995, 1998 гг.) и острого дефицита профессиональных кадров. В период поступательного развития банковской системы (1999-2008 гг.) была проделана большая работа по совершенствованию практики банковского надзора. Однако Банк России сосредоточился на выстраивании системы микропруденциального надзора, т.е. надзора за отдельными кредитными организациями. Не был создан макропруденциальный контур надзора, который бы позволял отслеживать системные риски банковской системы, слабо выраженными оказались контрциклические характеристики банковского надзора.

В российских условиях привязка рублевой эмиссии к притоку экспортной выручки сделала центром эмиссии денег не Банк России, а крупнейшие нефтегазовые корпорации, и именно под их нужды «выстроилась» остальная экономика. Недостаточно обоснованной видится и радикальная валютная либерализация в стране, состояние платежного баланса которой зависит от колебаний цен нескольких биржевых сырьевых товаров.

В отсутствие целенаправленных усилий государства по внедрению лучших практик корпоративного управления, даже крупные банки, имевшие возможность диверсификации активных операций, зачастую предпочитали работать с узким кругом клиентов, откладывали дорогостоящее внедрение ИТ-технологий и укрепление процедур риск-менеджмента.

Как следствие, российская банковская система не соответствует принятому в работе определению суверенной банковской системы. Во-первых, целевые установки монетарных властей в предкризисный период не вполне соответствовали национальным интересам, прежде всего, в части обеспечения экономической безопасности. В предкризисный период Банк России сосредоточился на обеспечении

плавной динамики курса рубля, лишь во вторую очередь занимаясь негативными последствиями такой политики (высокая инфляция, слабость внутренних источников монетизации). Тяжелые последствия финансово-экономического кризиса для российской экономики и банковской системы – результат реализации рисков, накопленных в предкризисный период.

Во-вторых, в распоряжении российских монетарных властей, по-прежнему, мало инструментов, позволяющих воздействовать на национальную банковскую систему в соответствии с национальными интересами. Недостаточное внимание в предкризисный период, по нашему мнению, уделялось развитию механизмов краткосрочного рефинансирования банковской системы, внутренней монетизации экономики (прежде всего, долгосрочного рефинансирования банковской системы), внедрению контрциклического регулирования и надзора.

5. Обоснована возможность формирования суверенной банковской системы в России. Анализ, проведенный в соответствии с представленным на рис. 1 алгоритмом, свидетельствует, что в России суверенная банковская система может стать действенным инструментом реализации национальных интересов.

Во-первых, сложившаяся в России институциональная среда не адекватна и в ближайшие годы не будет адекватна англосаксонской (фондовой) модели. Англосаксонская модель финансового рынка предъявляет существенно более высокие, чем континентальная, требования к качеству рыночных институтов, инструментов регулирования рынков, циркулирующей рыночной информации, а также способности экономических агентов к ее восприятию. Для России характерны низкая прозрачность предприятий реального сектора, высокие коррупционные риски, провалы регулирования, низкий уровень финансовой грамотности населения. В последние 20 лет в России были предприняты значительные усилия по формированию институтов, характерных для англосаксонской модели. Однако очевидно, что в стране с длительной историей планового хозяйствования создание условий для эффективного функционирования такой модели еще займет длительное время. Ряд стран, обладающих в настоящее время высокоразвитой экономикой и финансовой системой, использовали именно континентальную модель, дополняя ее такими механизмами, как институты развития, развитые каналы дистанционного обслуживания, меры по локализации зарубежных финансовых институтов.

Во-вторых, российская банковская система, как показано выше, не обеспечивает приемлемое соотношение «благополучие – безопасность». В период экономического подъема (1999-2008 гг.) отмечены рост основных количественных показателей, качественные изменения механизма государственного регулирования и институциональных характеристик банковской системы. Но рост количественных показателей в значительной степени был обусловлен благоприятной конъюнктурой на мировых сырьевых и финансовых рынках. В частности, высокие темпы прироста активов российских банков в 2006-07 гг. удавалось поддерживать за счет привлечения краткосрочного зарубежного капитала, что было сопряжено с резким повышением чувствительности к внешним шокам.

В-третьих, масштаб экономики России (ВВП по итогам 2009 года по текущему курсу 1,2 трлн долл., около 2% мирового), ресурсный, интеллектуальный, производственный потенциал позволяют рассчитывать на реализацию достоинств суверенной банковской системы, как в сфере обеспечения приемлемого уровня безопасности, так и максимизации благополучия.

Целенаправленная политика по формированию суверенной банковской системы проводилась в разные годы в странах, обладающих сегодня мощными финансовыми системами и развитой экономикой. По нашему мнению, интерес представляет опыт таких стран с федеративным типом государственного устройства и «большими» экономиками, как США, Канада, и Германия. При реализации мер по формированию суверенной банковской системы необходимо учитывать зарубежный опыт, однако, важно избежать механического копирования: трансплантация развитых институтов в отсталую институциональную среду часто заканчивается неудачей⁴.

6. Определены ключевые направления модернизации механизма государственного регулирования банковской деятельности, способствующие формированию суверенной банковской системы. Ключевые направления модернизации представлены в форме рекомендаций, которые могут быть использованы федеральными органами власти и Банком России при разработке мер по совершенствованию законодательства, практики регулирования и надзора в банковской сфере.

Помимо мер общеэкономического и институционального характера – снижение инфляции, диверсификация отраслевой и географической структуры экономики,

⁴ Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России, №3, 2001. С 24-50.

обеспечение четкой работы правоохранительной и судебной систем – для формирования суверенной банковской системы в России необходима модернизация механизма государственного регулирования банковской деятельности. По нашему мнению, ключевыми направлениями модернизации являются следующие.

Отход от монетарной политики, ориентированной на сырьевые корпорации, переход к модели внутренней монетизации экономики и режиму модифицированного инфляционного таргетирования. Используя механизмы долгосрочного и краткосрочного рефинансирования вместо режима «валютного правления», монетарные власти получают возможность проводить денежно-кредитную политику, соответствующую национальным интересам, в частности, проводить эмиссию в соответствии с внутренним спросом на деньги, а не под волатильную валютную выручку.

Формирование сбалансированной структуры банковской системы, исключающей полное доминирование одной из групп банков и маргинализацию остальных (государственных, частных или иностранных). При доминировании одной из групп система потеряет необходимую гибкость, перестанет соответствовать многообразию условий ведения хозяйственной деятельности в такой большой стране, как Россия. Данное направление подразумевает, в частности, проведение по отношению к иностранным банкам политики, нацеленной на максимальную локализацию функций с высокой добавленной стоимостью. Важно также контролировать экспансию госбанков, жестко увязывая дополнительные вливания в капитал с объемом выполняемых общественно значимых функций.

Формирование 4-6 конкурентоспособных на глобальном уровне банков, контролируемых резидентами. Контроль над банком может быть обеспечен как за счет участия в капитале (контрольный, блокирующий пакет, «золотая акция»), так и за счет сосредоточения в руках резидентов ключевых управленческих функций при распыленной структуре собственности. Эти банки должны не только завоевать значительную долю внутреннего рынка, но и обеспечить экспорт банковских и смежных финансовых услуг. Эти «национальные чемпионы» обеспечат развитие российской финансовой системы в период, когда внутренний рынок банковских услуг будет близок к насыщению.

Формирование распределенной по территории страны сети провайдеров финансовых ресурсов и услуг, включающей сильные региональные банки. Обеспечение доступности банковских услуг для большинства граждан страны – одна из важнейших

задач, решение которой должна обеспечить суверенная банковская система. Именно сеть региональных кредитных организаций и подразделений федеральных банков, дополненная возможностями дистанционного обслуживания (банкоматы, Интернет-банкинг), обеспечит необходимую связь финансового и реального сектора экономики.

В российских условиях, при низкой плотности населения во многих регионах, только распределенная по территории страны сеть кредитных организаций разного размера и специализации обеспечит доступность финансовых услуг. Крупным универсальным банкам выгодно работать, в основном, в городах-миллионниках, уже на уровне районов остаются структуры Сбербанка и региональные кредитные организации. Вымывание слоя региональных банков – прямой путь к монополизации банковского рынка вне крупных городов и снижению доступности финансовых услуг.

В этой связи оправдано введение на законодательном уровне понятия «региональный банк», с более мягкими (дифференцированными по регионам) требованиями к абсолютному размеру капитала, но более жесткими предельными значениями обязательных нормативов, с учетом критериев локализации активов и пассивов в регионе и социальной значимости.

Формирование сбалансированной по срокам и источникам ресурсной базы банковской системы. Одним из ключевых источников фондирования должны выступать внутренние частные сбережения. Чтобы стимулировать приток сбережений домохозяйств в российскую банковскую систему, важно сохранить макроэкономическую стабильность и реализовать ряд дополнительных мер, включая повышение финансовой грамотности населения, расширение спектра инструментов инвестирования с низкими рисками, сдерживание беззалогового кредитования физических лиц, использование механизма «вмененных» сбережений. Наряду с классическими депозитами вкладчик должен иметь возможность открыть целевой жилищный вклад с ограничением на досрочное изъятие или приобрести ликвидный сберегательный сертификат.

При переходе к модели внутренней монетизации важным источником фондирования для банков должно стать долгосрочное рефинансирование банков под кредиты, выданные в сферах со значимым позитивным внешним эффектом: ипотечное и образовательное кредитование, кредитование малого бизнеса. Формирование ресурсной базы суверенной банковской системы подразумевает также стимулирование капитализации банковской системы за счет частных акционеров, постепенного

повышения требований к минимальному уровню капитала и докапитализации крупных банков за счет размещения акций на бирже.

Реформирование системы банковского надзора, включающее построение полноценной системы макропруденциального надзора, внедрение риск-ориентированных подходов в практику микропруденциального надзора и широкое использование контрциклических механизмов.

Одно из важных направлений макропруденциального надзора – введение особого режима надзора за системообразующими банками. Для России важнейшим мероприятием, позволяющим снизить риск несостоятельности крупных финансовых институтов, должно стать ужесточение пруденциальных требований к крупным банкам, банкротство которых несет системные риски. Определенный сдерживающий эффект окажет и требование реализации на бирже части акций банка при достижении им определенного размера: далеко не для всех собственников и менеджеров приемлема повышенная прозрачность бизнеса, соответствующая статусу публичной компании.

Контрциклическую направленность должны иметь не только мероприятия денежно-кредитной политики, но и пруденциальный надзор. Значительный контрциклический эффект будет иметь повышение требований к достаточности капитала и (или) уровню резервирования под обесценение активов при признаках перегрева экономики и их снижение в период спада.

Потребность в более тесной координации действий финансовых регуляторов (Банка России, ФСФР, ФССН) будет расти по мере проникновения финансовых институтов на смежные рынки и роста продаж таких сложных продуктов, как индексированные депозиты или накопительное страхование жизни. Однако, по нашему мнению, создание мегарегулятора финансовых рынков станет необходимым не ранее 2012-13гг.

Стимулирование кредитной активности банков за счет вовлечения реальных активов в финансовый оборот, механизмов разделения рисков (госгарантии, софинансирование) и долгосрочного рефинансирования.

Важнейшим направлением здесь может стать комплексная программа по вовлечению реальных активов в финансовый оборот («капитализация активов»). На макроэкономическом уровне капитализация активов означает рост используемого национального богатства и добавленной стоимости, создаваемой экономикой. На микроэкономическом уровне капитализация активов предполагает расширение

залоговой базы, что снизит рискованность операций и, как следствие, объем резервов на возможные потери и ставку по кредиту.

В настоящее время реализуется первый этап капитализации активов – модернизация законодательства о залоге движимого и недвижимого имущества, о секьюритизации и производных финансовых инструментах. Второй этап – детализация перечня прав собственника актива. На этом этапе могут быть введены ограничения на отчуждение, изъятие, использование, передачу прав. Третий этап – создание ликвидных рынков вовлеченных в оборот активов. Создание новых ликвидных рынков потребует эмиссии денег и их эквивалентов под созданную в ходе капитализации стоимость. Это еще одно достоинство комплексной программы по капитализации активов – ее реализация позволяет отказаться от существующей в России модели эмиссии под экспортную валютную выручку и перейти к используемой в развитых странах эмиссии под создаваемую добавленную стоимость.

Основные результаты и выводы

Проведенное исследование позволило получить следующие результаты:

1. На основе анализа существующих подходов к определению понятий «суверенитет», «безопасность», «национальные интересы» дана авторская трактовка термина «суверенная банковская система». Банковская система может быть классифицирована как суверенная, если соответствующий субъект регулирования способен ставить и решать задачи, отвечающие национальным интересам. Таким образом, важнейшей составляющей концепции суверенной банковской системы является описание механизма государственного регулирования банковской деятельности, обеспечивающего реализацию национальных интересов.

2. Сформулированы условия, при которых необходимо формирование суверенной банковской системы, которую следует рассматривать как инструмент, позволяющий обеспечить реализацию национальных интересов. Формирование суверенной банковской системы оправдано в той мере, в какой вложения в необходимую инфраструктуру окупаются за счет достижения лучшего соотношения «благополучие – безопасность». Для малых экономик приемлемый уровень безопасности может быть достигнут путем частичного отказа от суверенитета в финансовой сфере, например, при присоединении к сильному валютному союзу. Крупные экономики такой возможности не имеют и, как правило, испытывают потребность в формировании суверенной банковской системы.

3. Определены базовые подходы к денежно-кредитному регулированию при создании суверенной банковской системы в стране с формирующимся финансовым рынком. Среди таких подходов – самоограничение величины эмиссионного налога (сеньоража) как основа сбалансированной монетарной политики, более широкое использование прямых инструментов регулирования, включая введение ограничений на движение спекулятивного капитала при возникновении угроз экономической безопасности, использование режима модифицированного инфляционного таргетирования, более тесная, чем предписано неолиберальными рекомендациями, координация действий центробанка и правительства.

4. Установлены причины неспособности современной банковской системы России обеспечить реализацию национальных интересов. Банковская система России не только плохо справляется со своими функциями по трансформации сбережений в инвестиции, но и выступает одним из ключевых каналов распространения влияния глобальных

кризисов на реальный сектор. Это связано как с макроэкономическими условиями функционирования российских банков (слабость финансовых показателей значительной части заемщиков, сохранение высокого уровня инфляции и инфляционных ожиданий), так и со спецификой механизма государственного регулирования денежно-кредитной системы. В период поступательного развития банковской системы (1999-2008 гг.) была проделана большая работа по совершенствованию системы государственного регулирования банковской деятельности. Однако не был создан макропруденциальный контур надзора, который бы позволял отслеживать системные риски банковской системы, слабо выраженными оказались контрциклические характеристики банковского надзора, не заработало долгосрочное рефинансирование экономики, способное заменить эмиссию денег под приток экспортной выручки.

5. Обоснована возможность формирования суверенной банковской системы в России. В условиях низкой прозрачности реального сектора экономики, пробелов в законодательстве и непоследовательной практики правоприменения континентальная модель финансового рынка оказывается более эффективной при трансформации сбережений в инвестиции, чем англосаксонская. Ряд стран, обладающих в настоящее время высокоразвитой экономикой и финансовой системой, использовали именно банковскую модель, дополняя ее такими механизмами, как институты развития, каналы дистанционного обслуживания, меры по локализации зарубежных финансовых институтов. Масштаб экономики России (около 2% мирового ВВП), ресурсный, интеллектуальный, производственный потенциал позволяют рассчитывать на достижение лучшего соотношения «благополучие-безопасность» при формировании суверенной банковской системы.

6. Определены ключевые направления модернизации механизма государственного регулирования банковской деятельности, способствующие формированию суверенной банковской системы:

- переход к модели внутренней монетизации экономики и режиму модифицированного инфляционного таргетирования;
- формирование сбалансированной структуры банковской системы, включающей государственные, иностранные и частные российские банки;
- содействие росту 4-6 банков – «национальных чемпионов»;

- формирование распределенной по территории страны сети провайдеров финансовых услуг, включающей сильные региональные и местные банки;
- формирование сбалансированной по срокам и источникам ресурсной базы банковской системы;
- стимулирование кредитной активности банков за счет вовлечения реальных активов в финансовый оборот и механизмов разделения рисков государства и частного бизнеса;
- реформирование системы банковского надзора, включая построение макропруденциального надзора, внедрение риск-ориентированных подходов в практику микропруденциального надзора, широкое использование контрциклических механизмов.

Каждое из направлений подразумевает реализацию набора мероприятий, часть из которых подробно рассмотрена в работе (введение депозитов с ограничениями на досрочное изъятие, капитализация нефинансовых активов, механизмы долгосрочного рефинансирования банковской системы и пр.). Развитие корпоративного управления и финансовой инфраструктуры, отраслевая и территориальная диверсификация экономики, упорядочение законодательства и правоприменительной практики должны поддержать вышеуказанные изменения.

III. СТАТЬИ АВТОРА ПО ТЕМАТИКЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в периодических научных изданиях, рекомендованных

ВАК РФ

1. Мусаев Р.А., Волков С.А. Выбор между англосаксонской и континентальной моделями финансового рынка: необходимость и возможность // Вестник МГУ, серия «Экономика», № 4, 2010.
2. Волков С.А. Концепция прорыва. // Банковское дело, 2008, № 9. 0,4 п.л.
3. Волков С.А., Картуесов А.И. Два сценария кредитования малого и среднего бизнеса // Банковское дело, 2008, № 9. 0,2 п.л. (личный вклад).

Статьи, опубликованные в иных периодических изданиях

1. Волков С.А., Самиев П.А., Велиева И.С. Близорукий риск-менеджмент // Эксперт, 2007, № 40. 0,2 п.л. (личный вклад).
2. Волков С.А. Риск-триггеры под елкой // Банки и деловой мир, 2008, № 1. 0,2 п.л. (личный вклад).
3. Волков С.А., Самиев П.А., Велиева И.С. России – мощную финансовую систему. // Банки и деловой мир, 2008, № 5. 0,3 п.л. (личный вклад).
4. Волков С.А., Велиева И.С. Русских частных – вон из первой десятки // Эксперт, 2008, № 37. 0,2 п.л. (личный вклад).
5. Волков С.А., Картуесов А.И. Риск-менеджмент в «рознице»: прогресс налицо // Банки и деловой мир, 2008, № 10. 0,2 п.л. (личный вклад).
6. Волков С.А., Самиев П.А. Точка опоры // Эксперт, 2008, № 42. 0,3 п.л. (личный вклад).
7. Волков С.А., Велиева И.С. Время собирать деньги // Эксперт, 2009, № 11. 0,2 п.л. (личный вклад).
8. Волков С.А., Картуесов А.И. Портрет типичного заемщика // РБК, май 2009. 0,2 п.л. (личный вклад).
9. Волков С.А., Велиева И.С. Ценнобумажный соблазн // Эксперт, 2010, № 12. 0,2 п.л. (личный вклад).

Аналитические материалы

1. Концепция развития финансового рынка России до 2020. Банковский сектор / Совместный проект Рейтингового агентства «Эксперт РА» и Ассоциации региональных банков России. М.: 2008. www.raexpert.ru/strategy/conception. 4,3 п.л. (личный вклад).

2. Предложения к Стратегии развития банковского сектора на 2009 – 2012 гг. (совместный проект рейтингового агентства «Эксперт РА» и Ассоциации региональных банков России). М.: 2009.
<http://www.raexpert.ru/strategy/concept2009> 0,7 п.л. (личный вклад).