

УДК 336.71

СИСТЕМНО ЗНАЧИМЫЕ БАНКИ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ И РЕГУЛИРОВАНИЮ

А. И. ЗВЕРЬКОВ,кандидат экономических наук,
доцент кафедры банковского дела и страхования

E-mail: orenbank@bk. ru

Т. Н. ЗВЕРЬКОВА,кандидат экономических наук,
доцент кафедры банковского дела и страхования

E-mail: orenbank@bk. ru

Оренбургский государственный университет

В статье на основе западного опыта выделены подходы к определению системно значимых финансовых посредников и рассмотрены предпосылки, определяющие выбор путей выделения и осуществления надзора за системообразующими банками.

Ключевые слова: финансовый посредник, банк, системно значимый банк, системообразующий, надзор, регулирование.

В конце 2011 г. Министерство финансов РФ решило узаконить понятие системно значимого банка и наделить этим определением более 100 кредитных организаций. Поправки министерства в закон о центральном банке должны были ввести понятие системно значимых банков.

Согласно тексту проекта значимыми для банковской системы и экономики страны и ее субъектов должны быть признаны кредитные организации из числа 100 крупнейших банков по размеру активов и объему привлеченных вкладов или банки, привлекавшие не менее 5 % от совокупной величины вкладов в регионе [4].

Эти предложения вызвали полемику в части определения термина «системно значимый банк». Так,

директор департамента финансовой стабильности Банка России В. Чистюхин считал неправильным ограничение группы банков, которые считаются системно значимыми, по формальному признаку — размеру активов и объему вкладов.

Согласно февральскому отчету 2012 г. Банка России в руках крупнейших государственных кредитно-финансовых организаций сосредоточены 50 % активов российского банковского сектора. И доля государства растет с 2008 г. (тогда она составляла 42,3 %). По состоянию на 1 января 2012 г. половина банковских активов (20,8 трлн руб.) была распределена между пятью ведущими учреждениями: Сбербанком России (10,4 трлн руб.), ВТБ24, Россельхозбанком, Банком Москвы и Газпромбанком [5].

Учитывая предложенные Базельским комитетом по банковскому надзору критерии¹, Банк России обозначил критерии системно значимых банков: размер организации (активов, капитала и роль бан-

¹ Базельский комитет в июне 2012 г. опубликовал консультативный документ, в котором определил принципы системной значимости для банков на национальном рынке. Требования начнут действовать с конца 2015 г.

ка на ключевых рынках); степень вовлеченности в денежный рынок, в частности, объем операций банка на рынке междилерского репо; связи банка с другими странами [2].

Летом 2012 г. тот же В. Чистюхин заявил, что в перечень системно значимых кредитных организаций РФ смогут попасть не больше 20 институтов [13].

Центральным банком РФ определено, что все кредитные организации будут разнесены по трем группам и по отношению к каждой из них начнут действовать свои правила контроля со стороны регулятора. Первая группа — крупные и средние кредитные организации, вторая — мелкие, но при этом работающие финансовые институты, третья — тоже мелкие, но неработающие, т. е. кэптивные банки. К двадцати системообразующим банкам Центральный банк планирует применять меры усиленного надзора².

В список могут войти как банки, так и небанковские кредитные организации типа Московской биржи, которые почти на 100 % попадут в этот список по принципу уникальности своих функций [3].

Создание списка или выделение системообразующих банков в отдельную группу является общемировой практикой³ и требуется тогда, когда речь идет об особом регулировании, заявил первый заместитель председателя Центрального банка РФ

² На XII Международном банковском конгрессе в Санкт-Петербурге в 2003 г. первый заместитель председателя Банка России Андрей Козлов высказывал личную позицию по поводу будущего российской банковской системы в ближайшие 10 лет. По его мнению, в России должны были «вырасти» 5—6 очень крупных банков, способных сопровождать крупный российский конкурентоспособный бизнес в его международной экспансии. Они же и еще 2—3 десятка крупных российских банков могут предоставлять качественные услуги на финансовых рынках стран ближнего зарубежья, чьи экономические интересы переплетены с экономическими интересами Российской Федерации. Названные банки и еще 2—3 десятка относительно крупных (в российских масштабах) многофилиальных банков могут оказывать все банковские услуги российским клиентам на внутренних рынках. Несколько десятков специализированных средних банков могут целенаправленно работать с частными лицами, прежде всего в области ипотечного кредитования. И, наконец, несколько сотен малых банков будут работать в сфере малого и среднего бизнеса.

³ По заявлению заместителя управляющего Национальным банком Чехии М. Гампла, идея составления перечня системно значимых банков не нова и базируется «на довольно самонадеянном предположении о непогрешимой способности государственных учреждений, центральных банков и международных институтов заблаговременно распознать системно значимые банки и своевременно скорректировать их перечень на основе выработанных подходов, определений и методов» [7].

Алексей Симановский. Он не исключил введения специальных требований к системообразующим банкам в России, если такие рекомендации последуют от мирового сообщества.

Поэтому в современных условиях представляет интерес зарубежный опыт определения системно значимых финансовых посредников, которым государство во избежание их банкротства предоставляет финансовую помощь или гарантии за счет налогоплательщиков, и осуществления надзора за такими учреждениями.

В развитых странах для сокращения моральных рисков власти решительно ужесточают регулятивные требования к системно значимым банкам. Данный подход в Европе привел к выработке Советом по финансовой стабильности перечня «глобальных системно значимых банков», которые будут отвечать повышенным нормативам капитала и подлежать жесткому надзору. В случае потенциального банкротства этих банков предусмотрен тщательно разработанный порядок ликвидации [7].

Заместитель управляющего Национальным банком Чехии М. Гампл видит здесь явное противоречие. Признание банков системообразующими и не подлежащими банкротству не состыковывается с введением для них увеличенных нормативов капитала, когда они и так фактически защищены от убытков.

Финансист также указывает на парадоксальность идеи о внесении банками со статусом системно значимых повышенных взносов в систему страхования депозитов — «не подлежащие банкротству системно значимые банки не нуждаются в страховании депозитов. Как и с нормативами капитала, это станет для них своего рода наказанием или штрафом за обладание государственными гарантиями» [7].

Как показал кризис, монетарные власти как до самого последнего момента перед кризисом, так и во время его углубления, не могли распознать системную значимость некоторых финансовых посредников⁴. По мере распространения кризисных

⁴ Ключевая идея проводимой в США реформы — сократить роль государства в работе рынка кредитования жилой недвижимости и свернуть работу ипотечных агентств, финансируемых государством, — Fannie Mae (создано в 1938 г.) и Freddie Mac (создано в 1970 г.). До кризиса 2008 г. эти агентства работали как частные компании, финансируемые государством. Многие обвиняли их в «раздувании пузыря» на рынке недвижимости. По словам генерального директора JP Morgan Chase Джейми Даймона, Fannie Mae и Freddie Mac стали «крупнейшей

явлений определение системной значимости небезосновательно менялось почти постоянно.

Мировой опыт показал, что практически во всех банковских системах власти и кредитные организации связаны неразрывными финансовыми узлами. В период кризиса это обстоятельство заставляет власти оказывать денежную помощь и предоставлять гарантии крупным системообразующим банкам.

В краткосрочной перспективе власти не могут прекратить финансовую поддержку банков, поскольку это чревато лишением необходимых финансовых средств и прекращением кредитования экономики⁵.

В развитие дискуссии о системно значимых банках необходимо отметить и позицию английских банков, отправным пунктом которой является акцент на недопустимость использования государственных средств для спасения крупных банков. Суть проблемы выражает принцип «слишком большие, чтобы допустить банкротство». Он имеет два аспекта: «слишком большие» и «банкротство» [16].

Английский экономист Р. Элфорд рассматривает два подхода:

— *первый*, акцентирующий внимание на аспекте «слишком большие» и предлагающий решить проблему, изменив структуру крупных универсальных банков Великобритании путем разделения их на розничные и инвестиционные. Кроме того, все банки должны будут составить документ, конкретизирующий урегулирование дел в случае их банкротства. Данный структурный подход предполагает, что любому небольшому по размеру банку в случае возникновения у него серьезных проблем будет позволено обанкротиться;

— *второй*, надзорный подход, напротив, начинается с аспекта «банкротство» и проводит четкое разграничение между банком как организацией и его руководством. Проблемный банк рассматри-

вается как симптом плохого управления, а плохое управление — как реальная угроза устойчивости отдельного банка и системы в целом. Режим непрерывного эффективного надзора за банком должен ограничить плохое управление и содействовать внедрению лучшей банковской практики. Такой подход в корне отличается от того поверхностного надзора, что существовал до кризиса и за который несут ответственность министерство финансов, Банк Англии и особенно Управление финансовых услуг [16].

Очевидно, что оба подхода существенно различаются в отношении проблемы «слишком большие, чтобы допустить банкротство».

Как справедливо отмечает Р. Элфорд, согласно структурному подходу в результате разделения универсальных банков будет создана система, где управляющие будут действовать по своему усмотрению, пусть и во вред банку. Главное — чтобы были сохранены государственные средства, и не важно, что банкротство приведет к серьезным социальным и финансовым издержкам служащих, клиентов и акционеров, а также к потере доверия к банковской системе в целом. В этих условиях под давлением общественности правительство может быть вынуждено оказать поддержку банку, что сведет на нет основную цель структурного подхода.

Российскому банковскому сектору, на взгляд авторов, более приемлем надзорный подход, который представляет более широкий и ответственный взгляд на проблему и рассматривает эффективное управление в качестве предотвращения банкротства конкретных кредитных учреждений и поддержания стабильности их системы в целом. Такое эффективное управление достигается за счет тесной работы хорошо обученных контролеров с банками, тщательного изучения операций, отслеживания рисков и повышения осведомленности о возникающих проблемах. При эффективном надзоре разделение универсальных банков на розничные и инвестиционные является дорогостоящей и излишней полумерой.

Рассматривая опыт Федеральной резервной системы США, необходимо выделить мнение Г. Кауфмана, что самым крупным недостатком нового финансового законодательства является неправильный подход к проблеме чрезмерной концентрации активов в крупных финансовых учреждениях. Этот процесс резко усилился в 1990-е гг. с окончательной ликвидацией барьеров в деятельности коммерчес-

катастрофой всех времен» и одной из причин финансового кризиса [1].

⁵ Активы пяти крупнейших французских банков более чем втрое превышают ВВП страны. Обвальное банкротство любого из них грозит бедой кредитным рынкам не только Франции, но и всей еврозоны. Но Франции одной не справиться со спасением этих банков. Выход видится в разукрупнении системообразующих банков. Один из уроков финансового кризиса в том, что системообразующие банки слишком велики и ими трудно управлять. Их риски настолько сложны, что не поддаются пониманию собственным руководством, регулятивными и надзорными органами, а также инвесторами [12].

ких и инвестиционных банков. В период кредитного кризиса развитие событий в этом направлении пошло еще быстрее. Если в 1990 г. на 10 крупнейших американских финансовых учреждений приходилось около 10% финансовых активов страны, то сегодня эта цифра превышает 70% [8].

Созданный в рамках финансовой реформы в США Совет по надзору за финансовой стабильностью разрабатывает критерии системной значимости небанковских финансовых учреждений. Как отмечает П. Уоллисон, согласно действующему законодательству к системообразующим относятся все банки и банковские холдинговые компании с активами свыше 50 млрд долл. США. Сейчас задача Совета состоит в том, чтобы выявить остальные организации этой сферы, среди прочего страховые, финансовые и инвестиционные компании и холдинги, компании — эмитенты ценных бумаг и хедж-фонды, которые также представляют угрозу для финансовой системы страны. По условиям финансовой реформы если та и иная компания будет сочтена источником системной дестабилизации, она становится объектом жесткого регулирования со стороны Федеральной резервной системы [14].

По некоторым оценкам, системообразующим банкам по сравнению с менее крупными конкурентами денежные средства обходятся на 78 базисных пунктов дешевле. Отнесение компании к категории системообразующих гарантирует ей предоставление государственной денежной поддержки во избежание банкротства и получение конкурентных преимуществ, которые приведут к постепенному вытеснению крупными компаниями менее крупных.

Американские банкиры отмечают, что финансовая реформа США ужесточает надзор за крупными финансовыми учреждениями и в случае банкротства позволяет регуляторам осуществлять упорядоченную ликвидацию. Однако при более пристальном рассмотрении это намерение лишь порождает моральные риски. Ликвидация крупного финансового учреждения скорее всего приведет к переходу его активов в руки федерального правительства или одного из остающихся учреждений-гигантов [8, 11].

Однако, по мнению Ж. де Ларозьера, размер банков сам по себе не является фактором риска, поскольку, как показывает опыт, банкротами могут оказаться как крупные, так и мелкие учреждения. Требование дополнительного увеличения капитала первого уровня системообразующих банков

приведет к дальнейшему сокращению активов, затруднению конкуренции с другими банками, воспрепятствованию слиянию и поглощению крупных и устойчивых банков и переносу деятельности в нерегулируемую теневую банковскую систему [9].

В современных условиях неизбежным становится появление проблемы, свойственной всем банковским системам, когда в результате неизбежного исчезновения все большего количества региональных и местных финансовых институтов их активы окажутся в руках того же федерального правительства или не подлежащих банкротству крупных банков. Следствием станет рост концентрации в финансовом секторе, что значительно уменьшит конкуренцию. Вырастут комиссионные издержки. Сократится количество учреждений, куда смогут обращаться заемщики. Крупные финансовые организации будут стремиться выполнять одновременно массу функций.

Финансовые конгломераты не связаны с местным населением, по сравнению с локальными финансовыми учреждениями менее приспособлены к обслуживанию среднего и малого бизнеса. Сокращение числа мелких финансовых учреждений приведет к ликвидации миллионов рабочих мест, превращению крупных банков в фактически коммунальные учреждения по предоставлению финансовых услуг населению и подрыву эффективного распределения кредитов на открытом рынке — основы капиталистической системы [8].

Ряд крупных банков обеспокоен возникновением дифференцированного регулирования, что отрицательно отразится на их конкурентоспособности по сравнению с мелкими банками, которые регулируются менее жестко. Большинство финансовых учреждений не хотели бы оказаться в перечне системно значимых банков, поскольку это обернется для них увеличением издержек и ужесточением регулирования. Идеальным для них было бы положение, при котором финансовое учреждение не фигурирует в перечне системно значимых банков, но считается таковым при наступлении трудных времен [6, 7].

Опыт США показывает, что финансовое законодательство должно сократить размер крупных финансовых учреждений до уровня, при котором их банкротство перестает быть недопустимым. Даже учитывая трудности с определением порога, при котором банки считаются крупными, любая серьезная попытка в этом направлении значительно

желательнее, нежели закрепление их доминирования в финансовой системе [8].

Возможные негативные последствия расширения рамок системообразующих учреждений очевидны и для высококонкурентной области страхования. Здесь многие мелкие и средние фирмы успешно конкурируют с крупными. Присвоение тем или иным крупным страховым компаниям статуса системообразующего учреждения обеспечит им увеличение притока кредиторов и клиентов, что серьезно исказит конкуренцию на этом рынке.

Аналогичные последствия ожидаются и на других рынках. Сейчас крупные компании всячески пытаются откритиковаться от наличия у них признаков системообразующего учреждения, судя по всему, не веря в связанные с этим преимущества. Однако если ужесточение регулирования системообразующих компаний обходится дороже преимуществ, связанных с их фондированием, то со временем это приведет к проигрышу американских корпораций в конкурентной борьбе с более гибкими компаниями, чья деятельность не регулируется или регулируется слабо и которые не подлежат спасению за счет налогоплательщиков [14].

В своем исследовании Ж. де Ларозьер очень точно отмечает, что сомнения вызывает акцент на крупных системообразующих банках. Сегодня в Европе наиболее опасны не они, а банки, имеющие избыточное количество сомнительных ипотечных кредитов и суверенных долговых обязательств. Как показал кризис, корень проблемы не в размере банков, а в концентрации рискованных активов, взаимосвязи банковской деятельности и чрезмерной зависимости от краткосрочных финансовых рынков. Повышение норматива капитала первого порядка типичного среднего системообразующего банка на 2,5 % уменьшает рентабельность собственного капитала на треть. Это чревато такими существенными последствиями, как дальнейшее сокращение активов системообразующих банков в ущерб экономическому росту, снижение их конкурентоспособности, уменьшение стимулов к слияниям и поглощениям и усиление тенденции к переносу деятельности в нерегулируемую сферу [10].

Таким образом, можно отметить, что накопленный центральными банками западных стран опыт возможен к применению и в России. Меняются подходы к неблагополучным системообразующим банкам, создаются альтернативы их банкротству. Прежде всего западными законами запрещено

оказание таким банкам денежной поддержки из средств бюджета [15].

Становится общим мнение, что каким бы ни был вариант спасения системно значимых банков, запрет на оказание денежной помощи неплатежеспособным банкам за счет средств налогоплательщиков заставляет банки действовать более осмотрительно и тем самым уменьшает вероятность их банкротства. На взгляд авторов, данная предпосылка должна стать определяющей при выборе подходов к выделению системообразующих банков и надзору за ними.

Список литературы

1. Fannie и Freddie, прощайте. URL: <http://www.gazeta.ru/financial/2011/02/11/3522630.shtml>.
2. Банк России обозначил критерии определения системно значимых банков. URL: <http://kommersant.ru/doc/1973768>.
3. Банковский надзор поделят на три части. URL: <http://www.bfm.ru/articles/2012/07/13/bankovskij-nadzor-podeljat-na-tri-chasti.html>.
4. Воронова Т., Панченкова М. Минфин решил узаконить понятие системно значимого банка // *Vedomosti.ru*. 25.11.2011. URL: http://www.vedomosti.ru/finance/news/1434290/krug_osobo_znachimyh.
5. Игра по новым правилам. Центробанк меняет тактику надзора за российскими банками // URL: <http://aktualno.ru/view/ru/economy/5245>.
6. Исаак У. Как решить проблему «слишком больших» банков // *Financial Times*, March 2, 2012, p. 11. URL: <http://search.ft.com/search?queryText=isaak>.
7. К проблеме системообразующих финансовых учреждений // *The Wall Street Journal*, June 22—24, 2012, p. 17. URL: <http://europe.wsj.com/home-page>.
8. Кауфман Г. Огрехи финансовой реформы США // *Financial Times*, December 20, 2010, p. 11. URL: <http://search.ft.com/search?queryText=kaufman>.
9. Ларозьер Ж. де. Опасности регулятивной реформы // *Central Banking*, 2012, No. 3, p. 24—28. URL: <http://www.centralbanking.com/static/journals>.
10. Ларозьер Ж. де. Регулирование против надзора // *Central-Banking.com*, February 21, 2012. URL: <http://www.centralbanking.com/type/interview/category/central-banks/monetary-policy>.
11. Мастере Б. О дополнительном капитале системно значимых финансовых учреждений //

Financial Times, July 22, 2011, p. 17. URL: <http://search.ft.com/search?queryText=mastere>.

12. *Миллстайн Д.* Как быть с системно значимыми банками? // Financial Times, November 15, 2011, p. 28. URL: <http://search.ft.com/search?queryText=2011&x=12&y=7&aje=true&dse=&dsz=>.

13. Не более 20 кредитных организаций РФ войдут в список системно значимых. URL: http://sia.ru/?section=5798&action=show_news&id=244931.

14. *Уоллисон П.* О деятельности Совета по надзору за финансовой стабильностью // The Wall Street

Journal, March 28, 2011, p. 13. URL: <http://search.ft.com/search?queryText=The+Wall+Street+Journal%2C+March+28%2C+2011%2C+p.+13.&x=20&y=3&aje=true&dse=&dsz=>.

15. Финансовая реформа в США и банкротство банков // The Economist, 2011, No. 8759, p. 72. URL: <https://subscriptions.economist.com/ce/srch>.

16. *Элфорд Р.* О роли надзора при решении проблем крупных банков // CentralBanking.com, March 17, 2011. URL: <http://www.centralbanking.com/type/opinion/category/regulation>.