Банки с участием государства как элемент конкурентной среды российского рынка банковских услуг

Е.Б. Солохина

Солохина Елена Борисовна – старший преподаватель кафедры банковского дела Хабаровской государственной академии экономики и права

В статье рассматривается понятие «конкурентная среда», даётся его определение применительно к рынку банковских услуг. Анализируется процес участия государства (в качестве собственника) в российском рынке банковских услуг, а также деятельность банков с участием государства. Сформулированы принципы государственного участия в банковском секторе Российской Федерации.

В совместном Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России о «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г.» в числе основных задач названы: повышение конкурентоспособности российских кредитных организаций; развитие конкурентной среды и обеспечение транспарентности в деятельности кредитных организаций.

По мнению Правительства РФ и Банка России, для развития конкурентной среды и укрепления рыночной дисциплины необходимо:

- создать более благоприятные условия для развития инфраструктуры рынка банковских услуг, прежде всего в регионах;
- обеспечить открытость деятельности кредитных организаций, в том числе прозрачность структуры собственников (акционеров, участников);
- повысить эффективность и качество аудиторской деятельности путем внедрения федеральных стандартов аудиторской деятельности, разработанных на основе международных стандартов аудита.

Столь пристальное внимание государства к проблеме конкуренции в банковском секторе вполне объяснимо. Через конкурентные отношения между кредитными организациями реализуется конституционный принцип единства экономического пространства и свободного перемещения финансовых услуг. Однако непродолжительная практика применения в Российской Федерации Закона №117-ФЗ от 23.06.1999 г. «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» показала недостаточную проработанность конкурентного аспекта банковского бизнеса как в теории, так и на практике, прежде всего, в действующем законодательстве и официальных документах. Стратегия развития банковского сектора РФ на период до 2008 г. (далее – Стратегия-2) в этом отношении не является исключением. Применяемые в ней понятия, в частности, термин «конкурентная среда», не имеют чёткого законодательного определения.

В теории предпринимательства конкурентная среда хозяйствующего субъекта часто отождествляется с его маркетинговой средой. Маркетинговая

среда отражает практически все аспекты деятельности предприятия, включая его отношения с конкурентами. Так, Г.Л. Азоев выделяет шесть факторов конкурентной среды на рынке:

- производители (поставщики) продукции;
- поставщики сырья, материалов на отраслевой рынок;
- производители товаров-субститутов;
- потребители, оказывающие давление на предприятия отрасли;
- организации, вступающие на рынок;
- государство и его политика в области регулирования конкуренции.

Другой автор, Ю.Б. Рубин, выделяет всего четыре фактора конкурентной среды фирмы (компании). Он считает, что внешнее окружение фирмы всегда является её конкурентной средой. К внешней среде, внутри которой осуществляются сопоставления фирм по различным критериям, относятся другие самостоятельные субъекты бизнеса, связанные с рассматриваемой фирмой специфическими деловыми коммуникациями. Таковыми субъектами (то есть конкурентной средой) являются:

1) клиенты фирмы, являющиеся непосредственными потребителями результатов её деятельности;

2) контрагенты фирмы, являющиеся либо поставщиками товаров и услуг данной фирме, либо гарантами по сделкам данной фирмы, либо посредниками в сделках, либо партнерами по совместной деятельности;

3) конкуренты фирмы, претендующие на потребительское и партнерское внимание со стороны тех же клиентов или контрагентов;

4) общественность, включая органы государственной власти и управления.

Таким образом, применительно к банкам, данная концепция конкурентной среды будет выглядеть следующим образом. Конкурентная среда на рынке банковских услуг включает в себя:

1) клиентов банка;

2) деловых контрагентов банка (поставщиков товаров, оборудования, услуг и т. д.; гарантов по сделкам; посредников, за исключением отношений с клиентами; банки-партнеры, например, в случае предоставления консорциальных кредитов);

3) конкурирующие банки;

4) социальное окружение (в том числе Центральный банк как орган банковского регулирования и надзора).

При этом следует отметить две особенности конкурентной среды на рынке банковских услуг:

- практически все клиенты банка являются его контрагентами, поскольку отношения банка с клиентами строятся на договорной (контрактной) основе;

- банки-партнеры могут сотрудничать лишь на отдельных сегментах рынка банковских услуг, а на остальных сегментах они являются конкурентами.

Учитывая эти особенности, можно сказать, что конкурентная среда на рынке банковских услуг – это совокупность кредитных организаций, являющихся реальными и потенциальными конкурентами, взаимодействующих с клиентами-потребителями услуг в созданных и регулируемых государством социально-экономических условиях.

На нынешнем этапе развития банковского сектора РФ можно говорить о продолжающихся институциональных изменениях конкурентной среды в банковском секторе, поскольку наблюдается тенденция к постоянному сокращению численности зарегистрированных и действующих кредитных организаций. Так, за период с 01.01.2003 г. по 01.01.2008 г. количество действующих кредитных организаций в России сократилось с 1 329 до 1 136 единиц.

Основной причиной сокращения числа кредитных организаций является консолидация капитала в банковском секторе, то есть процесс реорганизации в форме присоединения банков. Однако этот процесс в большей степени касается банков, зарегистрированных в западных регионах России. В Хабаровском крае за тот же период (с 01.01.2003 г. по 01.01.2008 г.) количество банков уменьшилось незначительно – с 6 до 5 кредитных организаций.

Следует также обратить внимание на другую тенденцию, преобразующую конкурентную среду на региональных рынках банковских услуг. Одновременно с сокращением численности российских кредитных организаций наблюдается рост их филиальной сети. На 01.01.2003 г. Банком России было зарегистрировано 3 326 филиалов кредитных организаций, а на 01.01.2008 г. их число составило уже 3 455.

При этом, наблюдается отрицательная динамика численности филиалов региональных банков. По данным Банка России, в Хабаровском крае на 01.01.2003 г. было зарегистрировано 11 филиалов местных банков и 16 филиалов кредитных организаций других регионов. На начало 2008 г. на территории Хабаровского края действовало только 4 филиала местных и 29 филиалов инорегиональных банков. Такая ситуация объясняется высокими административными издержками функционирования филиалов банков, в связи с чем многие региональные (как правило, небольшие) банки закрывают свои филиалы либо реорганизуют их в дополнительные офисы [1].

Официальная статистика Банка России даёт вполне подробное представление о количестве зарегистрированных и действующих кредитных организаций, об их реорганизациях, о количестве отозванных лицензий и т. д. Но, на наш взгляд, такое отображение состояния банковского сектора нельзя назвать транспарентным. Не секрет, что многие крупные банки имеют доли участия в других кредитных организациях, то есть являются, по сути, аффилированными лицами, а по форме – банковской группой [1]. Однако

[1] Банковской группой признается не являющееся юридическим лицом объединение кредитных организаций, в котором одна (головная) кредитная организация оказывает прямо или косвенно (через третье лицо) существенное влияние на решения, принимаемые органами управления другой (других) кредитной организации (кредитных организаций).

действующее банковское законодательство признаёт банковской группой такое объединение банков (кредитных организаций), которое само признает себя в качестве таковой. На наш взгляд, непрозрачная структура собственников кредитных организаций существенно повышает риски кредиторов (вкладчиков) банков, которые, диверсифицируя свои банковские вложения, на практике могут иметь дело с одними и теми же собственниками в лице разных кредитных организаций. В связи с этим, целесообразным представляется использование зарубежного опыта, например, опыта Федеральной резервной системы США, которая в числе сведений о состоянии банковской системы предоставляет информацию о количестве и структуре банковских холдинговых компаний (понятие «банковская группа» в законодательстве США не применяется).

Одной из особенностей конкурентной среды на рынке банковских услуг в РФ является участие государства в капитале кредитных организаций. Причем, присутствие государственной собственности в банковском секторе оценивается неоднозначно, а в официальной статистике Банка России публикация подобных сведений вообще не предусмотрена.

В Российской Федерации банки с государственным участием, представленные, прежде всего, Сбербанком и Внешторгбанком, занимают лидирующие позиции практически по всем показателям банковской деятельности. В настоящее время в России не существует специального законодательства, регулирующего деятельность кредитных организаций с государственным участием. В каждом конкретном случае вопросы участия федерального имущества в уставных капиталах кредитных организаций урегулированы отдельными федеральными законами.

Например, Внешэкономбанк имел уникальный правовой статус специализированного государственного банка РФ и выполнял функции агента Правительства РФ по обслуживанию внешнего долга. Эти функции были возложены на Внешэкономбанк Постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 13.01.1992 г. №2172-1 «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР». Постановлением Верховного Совета РФ от 12.11.1992 г. №3875-1 «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР» было установлено, что положения Закона РСФСР «О банках и банковской деятельности», касающиеся регистрации уставов и лицензирования деятельности банков, не распространяются на Внешэкономбанк. При этом, Внешэкономбанк (помимо функции агента Правительства) выполнял функции по управлению внешним долгом и активами, поддержке национальных экспортёров и управлению пенсионными накоплениями [2].

На основании Федерального закона №82-ФЗ «О Банке развития» от 17.05.2007 г. Внешэкономбанк переходит в несколько иное качество. Он получает статус государственной корпорации, на которую не распространяются отдельные нормы Закона «О банках и банковской деятельности». Уставный капитал Банка развития формируется за счёт консолидации капиталов Внешэкономбанка, ОАО «Российский банк

развития» и «Государственного специализированного Российского экспортно-импортного банка» (ст. 18 Федерального закона «О Банке развития»).

В результате такого подхода в банковской системе России имеет место применение различных стандартов в статусе, порядке создания, функционирования и ликвидации кредитных организаций с участием государства. Представляется вполне обоснованным обсуждение вопроса о целесообразности подготовки законодательных инициатив по регулированию порядка создания, функционирования и ликвидации банков с государственным участием. Так, высказывается мнение о необходимости издания адресных законов по каждому из создаваемых или существующих банков. Подобный подход неизбежно приведёт к появлению большого объёма разнородного нормативного материала, что создаст определённые трудности в его применении. К каждому из создаваемых банков будут применяться специальные нормы соответствующего адресного закона. Другая точка зрения сводится к тому, что необходимо на базе специального закона о государственных банках создать унифицированную нормативную базу, призванную регулировать деятельность всех банков с государственным участием.

На наш взгляд, в качестве первого шага по урегулированию статуса банков с участием государства, следует включить в Закон «О банках и банковской деятельности» главу «Кредитные организации с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и субфедеральных образований», в которой определить статус кредитных организаций, их функции в банковской системе, особенности регулирования и надзора. Вторым шагом должно стать принятие специального закона, который бы определял единые подходы ко всем кредитным организациям с участием государства, а главное – принципы их функционирования в банковском секторе страны. Принятие такой концепции означает необходимость определения, в первую очередь, самого понятия «банк с государственным участием».

Возможность участия субъектов Федерации и муниципальных образований в капиталах кредитных организаций предусмотрена ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 11 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», а также Указанием Банка России от14.08.2002 г. №1186-У «Об оплате уставного капитала кредитных организаций за счёт средств бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, свободных денежных средств и иных объектов собственности, находящихся в ведении органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Под банками с государственным участием могут пониматься банки с участием государства, субъектов Федерации или муниципальных образований в уставных капиталах. При выявлении признаков банков с государственным участием необходимо исходить из того, что слово «участие», прежде всего, означает участие государства в управлении банком.

Для целей специального правового регулирования к банку с государственным участием должен быть отнесен банк с участием Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в его уставном капитале в размере свыше 50 процентов.

Особо следует сказать о банках с участием Центрального Банка Российской Федерации. Сам Банк России, с точки зрения принадлежности капитала, является государственным, поскольку уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью (Ст. 2. Федерального закона №86-ФЗ от 10.07.2002 г.). Соответственно, кредитные организации с участием Банка России тоже можно отнести к банкам с государственным участием.

Присутствие государства в банковском бизнесе объясняется разными причинами, но основная – недостаточное развитие финансового посредничества, что не позволяет обеспечить распределение ресурсов на рыночной основе. Низкая капитализация банков, неразвитость финансовых рынков сдерживают необходимую для поддержания экономического роста трансформацию сбережений в инвестиции. В этих условиях государство вынуждено усиливать своё присутствие в банковской системе и брать на себя кредитование непривлекательных для частного бизнеса проектов, отраслей и сфер.

Так, статьёй 128 Федерального закона от 22.02.1999 г. №36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» предусматривалось создание Правительством РФ и ЦБ РФ в 1999 г. Российского банка развития – государственной кредитной организации в форме ОАО, осуществляющей кредитование инвестиционных проектов, в том числе из средств Бюджета развития Российской Федерации.

Другая кредитная организация – Российский сельскохозяйственный банк, учреждённый в рамках государственной поддержки сельского хозяйства на основании Федерального закона от 21.12.1999 г. №227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год». По закону, на формирование уставного капитала Россельхозбанка из бюджета было направлено 430 млн. руб. Государство продолжает выделять средства этому банку, в частности, из федерального бюджета 2006 г. Правительство вправе направить ассигнования в размере 3 700 млн. руб. в качестве взноса РФ в уставный капитал ОАО «Российский сельскохозяйственный банк».

Каждый из госбанков выполняет определённые функции, в основном связанные с банковским обслуживанием отдельных видов экономической деятельности или с реализацией ряда стратегических государственных задач. Перечень крупнейших банков с государственным участием, деятельность которых имеет стратегическое значение для решения задач государственной экономической политики, приведён в таблице №1.

Таблица №1

Крупнейшие государственные банки-агенты Правительства Российской Федерации (по состоянию на 01.04.2007 г.)

Наименование банка	Выполняемые поручения государства	Политика государства в отношении банка в рамках Стратегии-2
Банк внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)	1. Агент Правительства РФ по обслуживанию внешнего долга. 2. Управление внешним долгом и активами. 3. Поддержка экспортёров. 4. Управление пенсионными накоплениями.	1. Разработка концепции развития Внешэкономбанка. 2. Определение его правового статуса с учётом решения задач по обслуживанию государственного внешнего долга Российской Федерации.
Российский банк развития	1. Агент Правительства РФ по осуществлению инвестиций, в том числе за счёт средств бюджета развития. 2. Кредитование реального сектора экономики. 3. Обеспечение возврата ранее выделенных бюджетных средств.	1. Сохранение участия государства в капитале. 2. Ограничение функций рамками специализации.
Российский сельскохозяйственный банк (Россельхозбанк)	1. Агент Правительства РФ по государственной поддержке сельского хозяйства. 2. Обеспечение возврата ранее выделенных бюджетных средств.	1. Сохранение участия государства в капитале. 2. Ограничение функций рамками специализации.
Российский экспортно-импортный банк (Росэксимбанк)	1. Агент Правительства по государственной поддержке экспорта промышленной продукции. 2. Финансирование и гарантирование экспортно-импортных операций. 3. Оказание финансовой поддержки субъектам внешнеэкономической деятельности.	Не анонсируется

В силу специфики выполняемых функций, перечисленные банки практически не представлены в регионах России. Исключение из этого списка составляют Российский банк развития и Россельхозбанк. Российский банк развития, который реализует программу поддержки малого и среднего предпринимательства, действует через региональные уполномоченные банки, то есть его присутствие можно назвать косвенным. Этот кредитный институт предоставляет банковские услуги промышленным предприятиям, а также финансовым институтам, страховым компаниям, органам региональной и местной власти.

В большей степени приближен к российским регионам Россельхозбанк. На 01.01.2008 г. этот кредитный институт имел 76 филиалов, 1 239 дополнительных офисов и 25 операционных касс вне кассовых узлов [3]. Сейчас ОАО «Россельхозбанк» занимает второе место в России после

Сбербанка по количеству своих подразделений. 1 октября 2007 г. региональный филиал Россельхозбанка был открыт и в Хабаровске. Деятельность данного института не ограничивается рамками Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Россельхозбанк предлагает банковские услуги юридическим и физическим лицам, банкам, проводит операции на рынке ценных бумаг, то есть позиционируется как универсальный кредитный институт.

Государственная собственность в банковском секторе экономики порождает целый ряд проблем. В основном, суть этих трудностей лежит в плоскости менеджмента. Банки с государственным участием характеризуются, как правило, недостаточной эффективностью менеджмента. Зная, что государство покроет их убытки, они либо проводят высокорисковую политику, либо действуют исключительно «по указке», не руководствуясь экономической целесообразностью.

Представляется необходимым, чтобы государство как собственник банка руководствовалось следующими принципами:

- прозрачность и подотчётность при принятии управленческих решений;

- соблюдение чётко определённых «правил игры» на рынке банковских услуг;

- разработка системы контроля над банками с государственным участием, при которой исключалась бы возможность злоупотребления, и одновременно существовали бы экономические стимулы повышения эффективности их работы;

- исключение практики предоставления заведомо безвозвратных ссуд в политических целях или в интересах финансовых групп;

- облечение государства (как совладельца или собственника банка) в какую-либо конкретную форму. Например, это может быть департамент министерства финансов, государственная корпорация или государственная компания по управлению активами.

Со стороны остальных, негосударственных банков высказываются претензии относительно нерыночных конкурентных преимуществ банков с участием государства в капитале. В связи с этим, важную роль играет деятельность государства по обеспечению равных условий деятельности и конкуренции для всех кредитных организаций, независимо от статуса их владельцев.

Литература и источники:

1. www.cbr.ru/statistics/bank_system/print.asp?file=cr_inst_branch_010108.htm
2. www.veb.ru/bank/about/status.wbp
3. www.cbr.ru/credit/coinfo.asp?id=450039042