

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий доклад и предложения по модернизации финансовой системы Российской Федерации подготовлены специалистами Фонда экономической инициативы, Москва (ФЭИ) в рамках исследовательского проекта Центра институциональных реформ и неформального сектора университета Мэрилэнд, США (IRIS) при поддержке Агентства Соединенных штатов по международному развитию (US AID).

Проект осуществляется с 01 сентября 1994 года. Основная задача, которую мы поставили перед собой, начиная этот проект, - разработать комплекс мер для создания эффективной институциональной среды российского денежного рынка и предотвращения системного кризиса ликвидности. Проблема сокращения ликвидности финансовой системы России является стержневой проблемой нашего доклада и все предлагаемые рекомендации по модернизации системы фактически представляют из себя целостную программу решения этой проблемы.

При подготовке настоящего доклада перед нами стояла сложная задача сделать научный текст, рассчитанный на профессионалов, максимально доступным для читателей, не имеющих специальной экономической подготовки, прежде всего депутатов Федерального собрания, глав местных администраций, а также руководителей различных общественных организаций, лоббирующих принятие решений в области финансовой политики. Для того, чтобы свести к минимуму обращение читателей к специальной литературе мы решили осветить в специальных "информационных окнах" доклада некоторые общетеоретические проблемы, дать ключевые определения, а также привести выдержки из нормативных актов.

Мы отчетливо видим, что если бы наш проект не получил консультационной поддержки со стороны сотрудников научных и финансовых организаций США, его реализация в столь сжатые сроки вряд ли была бы возможна.

Мы выражаем благодарность руководителю Центра институциональных реформ и неформального сектора профессору Мансуру Олсону за поддержку нашего проекта и внимание, проявленное им к работе нашей исследовательской группы.

Особо хочется поблагодарить заместителя директора отдела денежно-кредитной политики Совета управляющих Федеральной резервной системы США Дейвида И. Линдсея за предоставленные материалы и организацию серии встреч с сотрудниками Совета управляющих, которые консультировали нас на разных этапах подготовки доклада. Необычайно полезными оказались для нас консультации заместителя директора отдела исследований и статистики Томаса Д. Симпсона, заместителя директора отдела банковского резервирования и платежной системы Джеффри

Маркуардта, заместителя руководителя юридического управления Оливера Айленда, управляющей отдела банковского надзора и регулирования Норы Баргер, а также сотрудников этого отдела Роберта Уолкера, Томаса Боемио, Кевина Берстча, заместителя ассоциированного директора управления исследований и статистики Марты Сканлон, руководителя сектора анализа банковской системы и денежного рынка Винсента Рейнхарда, руководителя сектора рынков капиталов Стефана Олайнера.

Важные и конструктивные замечания сделали сотрудники Международного валютного фонда в Вашингтоне Питер Даттел (управление денежного и валютного контроля), Дэйвид С. Хельшер (отдел банковского надзора и регулирования), Георгий Маркосов (отдел мониторинга денежной и валютной политики), Франсуаза Ле Галл (управление по делам Европы). Особенно интересными были для нас соображения исполнительного директора МВФ от России Дмитрия Тулина, прежде всего касающиеся перспектив создания в России системы страхования депозитов.

Весьма важными для понимания механизма взаимоотношения Центрального банка и федерального правительства оказались для нас встречи в Казначействе США с директором управления сберегательных учреждений Джоан Афлек-Смит и заместителем директора Бюро государственного долга Дональдом В. Хаммандом.

Ощутимую поддержку, в том числе техническую, оказал нашему проекту эксперт Института экономического развития Всемирного банка Алексей Ремизов. Мы также благодарны за интересные материалы, предоставленные нам заместителем исполнительного директора Всемирного банка от России Леонидом Григорьевым.

Мы благодарны за интерес проявленный к нашему проекту Центром общественного выбора университета Джорджа Мэйсона и его руководителем лауреатом нобелевской премии профессором Джеймсом Бьюкененом.

Интересные комментарии сделал на заключительной стадии подготовки доклада заместитель начальника отдела реализации инвестиционных проектов РАО "Международное экономическое сотрудничество", эксперт Фонда экономической инициативы Андрей Жемчугов.

И, наконец, большую поддержку оказали нам сотрудники Центра институциональных реформ и неформального сектора доктор Леонид Полищук и доктор Сергей Тагор.

Никто из вышеперечисленных лиц, конечно же, не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в докладе, хотя многие из полезных идей - это как раз их заслуга.

Мы рассчитываем продолжить работу по теме доклада и были бы благодарны за критические замечания, которые будут высказаны в наш адрес от кого бы они не исходили.

профессор Рустем Нуреев,

руководитель проекта, сентябрь, 1995, Москва.

Содержание

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ КРЕДИТНО-ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

(позитивные итоги доклада)	A
В области регулирования банковских резервов	D
В области рефинансирования финансовой системы	F
В области страхования вкладов в депозитные учреждения	G
В области содействия государственных органов и общественных объединений кредитным организациям в управлении их рисками	H

РАЗВИТИЕ КРЕДИТНОГО РЫНКА В РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ (дискуссионные главы)

Глава I. Частные агенты и государство на денежном рынке:

формирование двухуровневой системы **3**

1-1. ФОРМИРОВАНИЕ ОПЕРАЦИОННОЙ ПОДСИСТЕМЫ **4**

Агенты и базовая структура сделок (4). Сегменты "межбанковского" рынка (7). Операции и сегменты "клиентского" рынка (10).

1-2. ФОРМИРОВАНИЕ ПОДСИСТЕМЫ НАДЗОРА

13

Создание надзорного "этажа" финансовой системы (13).

Распределение надзорных полномочий и специализация финансовых институтов (16). Центральный банк: основные функции и пределы полномочий (19).

Глава II. Финансовые институты и финансовые инструменты российского денежного рынка (обзор)

2-1. ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ

(лицензируемые виды деятельности на российском денежном рынке)

Коммерческие банки (28). Страховые компании (37). Пенсионные фонды (39). Финансовые компании и паевые фонды (42).

Специальные фондовые посредники (44).

2-2. ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

(сегменты "межбанковского финансового рынка")

Рынок федеральных долговых обязательств (47).

Рынок корпоративных фондовых инструментов (52).

Рынок межбанковских кредитов (54). Валютный рынок (55).

Глава III. Кризис ликвидности: неэффективное распределение прав собственности и информационная асимметрия

3.1. "ЭПИДЕМИЯ НЕЛИКВИДНОСТИ":

**ТРАДИЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА**

Индивидуальные и системный кризисы ликвидности (60).

*Уменьшение ликвидности банковской системы
России в 1994 году (63).
Шок предложения на рынке МБК в августе 1995 году (66).*

3.2. УЩЕМЛЕНИЕ ПРАВ АГЕНТОВ КРЕДИТНОЙ СДЕЛКИ

Глава IV. Центральный банк как орган регулирования ликвидности банковской систем 81

4.1 РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕЗЕРВОВ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ 83

*Оперирование нормой обязательных резервов (83).
Регулирование резервов под обесценение активов (88).
Регулирование уставных капиталов (91)*

4.2 РЕФИНАНСИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ 94

*Унификация ставок рефинансирования
в 1991-1992 годах (95).
Переход к положительной реальной ставке
процента в 1994 году (96).
Необходимость активизации управления процессом
рефинансирования в 1995-1996 годах (99).*

Глава V. Создание системы страхования депозитов: проблемы и перспективы 105

5.1 НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ 106

*Защита интересов мелких вкладчиков (106).
Предотвращение банковской паники (108).
Предотвращение волны банковских неплатежей (111).*

5.2 ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ 112

Центральный банк или специализированная система страхования? (112). Государственная или частная? (114).

Добровольная или обязательная? (115).

Масштабы и объекты страхования (117).

Способы и полномочия по предотвращению банковских банкротств (119). Контроль (121).

5.3 НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ 122

Неэффективная аллокация депозитов (123).

Стимулирование рискованных операций банков (124).

Недокапитализация (125).

Глава VI. Содействие управлению рисками кредитных организаций.

Контроль за ликвидностью 127

6.1 МИНИМИЗАЦИЯ РИСКОВ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ:
ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
МЕРЫ СОДЕЙСТВИЯ 128

Кредитный риск (128). Процентный риски (132).

Риск уменьшения ликвидности (135).

6.2 СХЕМА ФИНАНСОВОГО АНАЛИЗА ФИРМЫ,
ПРОВОДИМОГО КРЕДИТОРОМ 140

Показатели платежеспособности (142).

Показатели кредитоспособности (144).

Анализ финансовой независимости предприятия (146).

Изучение структуры полученных займов (148).

Формирование интегрального рейтинга (150).

6.3 СХЕМА ФИНАНСОВОГО АНАЛИЗА ФИРМЫ, ПРОВОДИМОГО ИНВЕСТОРОМ

154

Анализ финансовой независимости (155).

Изучение структуры выплат по кредиторской задолженности (156). Анализ оборачиваемости капитала (157). Анализ эффективности работы с контрагентами (158).

Показатели рентабельности (159).

Показатели доходности (160).

Показатели зависимости от конъюнктуры внешнего рынка (162).

Формирование интегрального рейтинга (162).

Приложение 1. Список таблиц, используемых в докладе	165
Приложение 2. Список графиков, используемых в докладе	167
Приложение 3. Список информационных окон доклада об участниках проекта	168

IRIS - IET проект
Развитие кредитного рынка
в России:
институциональный аспект
Итоговый доклад

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ
КРЕДИТНО-ФИНАНСОВОЙ
СИСТЕМЫ РОССИИ
(позитивные итоги доклада)

Настоящие Предложения по модернизации кредитно-финансовой системы Российской Федерации представляют собой извлечения из доклада "Развитие кредитного рынка России: институциональный аспект", подготовленного экспертами Фонда экономической инициативы в рамках исследовательского проекта Центра институциональных реформ и неформального сектора в внимание органов государственной власти и управления РФ.

В нижеследующем документе собраны не все рекомендации, содержащиеся в тексте доклада, а только та их часть, которая связана с решением проблемы уменьшения ликвидности финансовой системы России.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

0.1. Для систематизации и разумной унификации методов регулирования кредитных, депозитных, депозитно-кредитных учреждений и фондовых посредников необходимо срочное законодательное согласование и приведение в единую систему функций и пределов полномочий надзорных органов российского денежного рынка: Центрального банка РФ, Министерства экономики РФ, Министерства финансов РФ, Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, Федеральной службы по надзору за страховой деятельностью, Инспекции негосударственных пенсионных фондов при Министерстве социальной защиты РФ, а также возможно созданной в будущем Федеральной корпорации по страхованию депозитов.

0.2. Исполнение Центральным банком двух своих основных функций - как органа денежно-кредитного регулирования и органа регулирования ликвидности финансовой системы - должно подлежать обязательному концептуальному согласованию на уровне Совета директоров Банка России. В настоящее время такое согласование не осуществляется.

Для создания стабильных условий функционирования финансовой системы Российской Федерации мы предлагаем:

I. В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКИХ РЕЗЕРВОВ:

1.1. Объединить счета обязательных резервов с корреспондентскими счетами.

1.2. Разрешить покрытие некоторой доли обязательных резервов (ориентировочно до 30%) приносящими процент высоконадежными активами (преимущественно, государственными облигациями). В качестве обязательных резервов эти активы должны депонироваться в Банке России. Список активов должен утверждаться Советом директоров ЦБ РФ.

1.3. Принять программу поэтапного сокращения норм обязательного резервирования и выравнивания норм по рублевым и валютным пассивам

(включая текущие счета) в течение 1996 года. Приток средств вследствие увеличения норм обязательного резервирования по валютным пассивам в первое время должен компенсировать рост денежной массы вследствие сокращения норм обязательного резервирования по рублевым пассивам.

1.4. Включить в состав обязательных резервов помимо депозитов в Центральном банке наличный объем банкнот ЦБ РФ в хранилищах коммерческих банков.

1.5. Разрешить коммерческим банкам на короткие сроки (но не более одного месяца) опускать уровень своих резервов в виде депозитов в ЦБ РФ и кассовой наличности ниже норматива при уменьшении значения показателей ликвидности банка ниже установленного Советом директоров ЦБ РФ уровня с обязательным восстановлением резервов (на фактическую дату согласно принятым нормативам).

1.6. Легализовать статус инвестиционных банков, установив для них нормы обязательного резервирования на более низком уровне, чем для универсальных коммерческих банков, ввиду долгосрочного характера их пассивов.

1.7. Усилить контроль за созданием коммерческими банками и кредитными учреждениями резервов под обесценение активов (на возможные потери по ссудам и под обесценение ценных бумаг).

1.8. Полностью освободить все виды резервов под обесценение банковских активов от налога на прибыль и имущество.

1.9. Разрешить Правлению коммерческого банка списывать ссуды 5 группы риска по своему усмотрению за счет соответствующих резервов; наблюдение за такими ссудами осуществлять за балансом согласно принятому порядку.

1.10. Отменить решение о неправомерности включения в уставной капитал банка фондовых инструментов (при этом необходимо строго придерживаться минимальных требований к вносимым учредителями средствам на счета ЦБ в качестве вклада в уставной фонд).

1.11. Обязать учредителей предоставлять заключения аудиторских организаций, имеющих лицензию на аудит банков, по поводу правомерности оценки тех или иных фондовых инструментов.

1.12. Обязать коммерческие банки создавать резервы под обесценение фондовых инструментов, внесенных в качестве вклада в уставной фонд, в порядке, предусмотренным действующими нормативными актами.

II. В ОБЛАСТИ РЕФИНАНСИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ:

2.1. Активизировать рефинансирование банковской системы как через механизм кредитных аукционов, так и через механизм "персонального" кредитования (предоставления краткосрочных кредитов для предотвращения индивидуальных кризисов ликвидности, и долгосрочных целевых кредитов для осуществления модернизации финансовых учреждений при наличии целевой программы такой модернизации).

2.2. Снизить ставку рефинансирования до равновесного уровня.

2.3. Практиковать переучет казначейских векселей (или других ценных бумаг аналогичного назначения) Банком России.

2.4. Банку России ввести по бумагам федерального правительства операции типа РЕПО.

2.5. Практиковать ломбардное кредитование Банком России коммерческих банков.

2.6. Ввести институт депозитных сертификатов Центрального банка для активизации его депозитной политики и "очистки" фискальной функции бумаг федерального правительства.

III. В ОБЛАСТИ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В ДЕПОЗИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ:

3.1. Для защиты интересов мелких вкладчиков, предотвращения банковской паники и серьезных нарушений функционирования платежной системы создать систему страхования депозитов как самостоятельный экономический институт, имеющий четко определенный круг полномочий и неподведомственный Центральному банку.

3.2. Таким институтом должна стать общенациональная корпорация, участники которой отчисляли бы определенные взносы в ее фонды (на финансирование мероприятий, проводимых корпорацией по санации банков,

для выплаты страховых сумм, а также на содержание аппарата Корпорации). Взнос Банка России ориентировочно должен составлять 80-100 млн. долл. США.

3.3. Организационно Федеральная корпорация по страхованию депозитов (ФКСД) должна представлять из себя контракт Центрального банка с наиболее крупными банками (и другими депозитными учреждениями) страны. Присоединение к этому пулу должно быть в принципе добровольным. Однако принимать в ФКСД можно лишь банки, удовлетворяющие определенным требованиям, утвержденным Советом директоров ФКСД.

3.4. Отношения ФКСД и Сберегательного банка РФ должны строиться на общих основаниях. Для этого необходимо:

- реализовать долю государства в капитале Сбербанка;
- отказаться от государственных гарантий по вкладам в Сбербанке в обход процедур, предусмотренных Уставом ФКСД.

3.5. Страхованию Корпорацией должны подлежать депозиты до 5000 долл. США частных лиц и мелких фирм (с активами до 100000 долл. США) в рублях и иностранной валюте по принципу "один вклад одного лица в одном банке".

3.6. В законе о Федеральной корпорации по страхованию депозитов необходимо предусмотреть стандартный набор мер для поддержки банков, находящихся на грани банкротства. Выбор конкретной меры должен определяться решением Совета директоров ФКСД.

3.7. ФКСД должна будет наделена надзорными полномочиями. В частности, она должна иметь право на проведение как регулярных, так и неожиданных проверок депозитных учреждений.

IV. В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ В УПРАВЛЕНИИ ИХ РИСКАМИ:

4.1. Модернизировать концепцию обязательного рациионирования кредитов, прежде всего в части определения сумм, исключаемых из совокупной суммы обязательств заемщика, при расчете максимального размера риска на одного заемщика.

4.2. Разработать унифицированные методологические схемы анализа потенциальных заемщиков и реципиентов при краткосрочном кредитовании и прямом инвестировании (соответственно), которые были бы рекомендованы ЦБ для использования в едином электронном формате коммерческими банками¹.

4.3. Создать открытую общенациональную информационную систему проверки финансовой состоятельности заемщика, в которую бы попадали данные о фирмах и гражданах, не выполнивших свои обязательства по кредитным договорам. Обязать все кредитные организации поставлять в систему в едином электронном формате информацию о просроченных займах и неплатежах с обязательным указанием группы риска по данным просроченным ссудам по методике, разработанной Банком России.

4.4. Разработать методики по 1) оценке современной стоимости кредита; 2) оценке стоимости залога; 3) анализу платежеспособности гаранта и рекомендовать их для использования коммерческими банками.

4.5. Разработать унифицированные правила проведения операций "своп" с процентами и обращения процентных фьючерсов.

4.6. Установить унифицированные принципы использования корреспондентских отношений между банками.

4.7. Разработать правила создания специальных межбанковских институтов по управлению неликвидными банками.

4.8. Принять меры по предотвращению фиктивной капитализации банков.

4.9. Усилить контроль за профессионализмом управляющих банковских учреждений. Содействовать внедрению комплексных программ подготовки кадров, которые должны стать центральными составляющими стратегических планов развития коммерческих банков.

¹ Примеры таких методик представлены в параграфах 2 и 3 главы 6 доклада.