

Доля государственного участия в банковской системе России¹

А. В. Верников,

доктор экономических наук,

профессор Государственного университета – Высшей школы экономики,

e-mail: a_vern@bk.ru

В статье используются эмпирические данные для составления уточненной классификации российских банков с государственным участием. Предлагается количественная оценка доли банков в кредитной системе России с использованием статистических данных на 1 июля 2009 г. Всего удалось выявить 53 банка, контролируемых государством. Государственный сектор в банковской системе не ограничивается лишь собственностью федеральных органов исполнительной власти и Банка России, а включает также банки, подконтрольные региональным и муниципальным властям, государственным компаниям и корпорациям. На них приходится 56–57% совокупных банковских активов в стране. Среди банков с государственным участием наиболее динамично растут учреждения, принадлежащие государству не напрямую, а опосредованно через государственные компании, банки и корпорации. Концентрация внутри государственного сектора растет, и 5 крупнейших банковских групп сосредоточили в своих руках уже свыше 49% всех банковских активов России. Частный сектор постепенно вытесняется из банковской отрасли, его удельный вес в активах и капитале размывается и падает. Фактически происходит возврат к государственной кредитной системе.

This article relies on empirical data to develop a classification of state-influenced banks. An estimate of such banks' combined market share by July 1, 2009 is suggested. We identify 53 state-controlled banks in Russia, including state-owned banks and state-governed banks. Public sector in the banking industry is not limited to the property of federal-level executive authorities or the Central Bank of Russia. It also comprises banks effectively controlled by sub-federal (regional and municipal) authorities, by state-owned enterprises and banks and by «state corporations». Altogether these banks account for 56 to 57% of all banking assets. Banks owned by public capital indirectly are the fastest-growing group among state-influenced institutions. Concentration grows within public sector of the banking industry, with top-5 state-controlled banking groups in possession of over 49% of national bank assets. We also contemplate a crowding out and erosion of domestic private capital whose market share shrinks. Effectively a return to a state-run credit system has been accomplished.

Ключевые слова: Россия; банк; государство; собственность; государственный банк; контроль; государственное участие.

Key words: Russia; banks; state control; public sector; state-owned banks; state-controlled banks; state-influenced banks; transition.

JEL codes: G21, G28, P31, P43.

Государственное участие в кредитной системе постепенно выходит на центральный план. Потрясения на финансовых рынках подорвали стабильность банков в самых разных странах, и вмешательство правительств и центральных банков стало в целом ряде случаев неизбежным, чтобы не допустить банкротства крупных кредитных учреждений. В России активизация прямого государственного участия начала просматриваться задолго до нынешнего кризиса, который лишь ускорил реализацию этой тенденции. Практическая политика подпитывалась идеями и рекомендациями от научно-экспертного сообщества, которое все последние годы призывало к созданию финансовых институтов развития и даже ставило вопрос о переводе существующих коммерческих банков в ре-

жим функционирования, больше свойственный институтам развития с их долгосрочным инвестиционным кредитованием приоритетных национальных проектов и так называемых системообразующих предприятий.

В зарубежной литературе есть интересные работы, посвященные феномену государственной собственности на банки². Сравнительный анализ эффективности функционирования банков, относящихся к разным формам собственности, давно вызывает интерес зарубежных исследователей. На материале развитых стран Запада и некоторых экономик переходного типа проведен целый ряд исследований³.

² Прежде всего необходимо упомянуть ставшую классической статью Р. Ла Порты, Ф. Лопес-де-Силанеса и А. Шлейфера «Государственная собственность на банки» [La Porta, López-de-Silanes, Shleifer, 2002].

³ См., например: [Bonin *et al.*, 2005].

¹ Статья отражает исключительно личную точку зрения автора, которая может не совпадать с позицией Редакции, Банка России, ГУ – ВШЭ.

Нам представляется, что изучение явления государственной собственности на банки в России и сравнительной эффективности банковских учреждений разного типа должно базироваться на методологически четком представлении об *объекте анализа*, т. е. о находящихся под контролем государства банках. Без этого есть риск ошибиться при составлении выборки для проведения эконометрических исследований. Вместе с тем в средствах массовой информации и в экспертных материалах по-прежнему отмечается терминологическая пестрота при описании государственной собственности на банки, что приводит к разнобою в оценках масштабов этого явления и дезориентирует как специалистов, так и людей, имеющих полномочия для принятия решений. В подобных исследованиях обязательен учет национально-культурной специфики, потому что в таких странах, как Россия или Китай, государственная собственность может принимать формы, не свойственные развитой рыночной экономике.

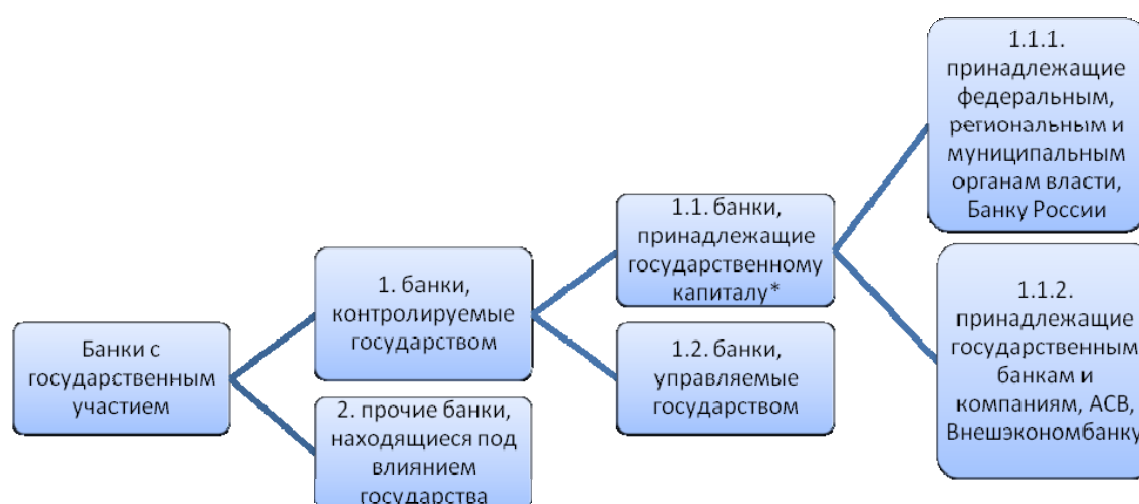
В 2007 г. журнал «Деньги и кредит» опубликовал статью С.С. Бабаева «Какой банк можно назвать государственным» [Бабаев, 2007]. Тема была продолжена в 2009 г. в препринте А.В. Верникова и Е.А. Глушковой «Какого размера видимая рука государства в банковском секторе России?» [Glushkova, Vernikov, 2009] и в статье Е.А. Глушковой «Границы государственного сектора в банковской системе» в журнале «Банковское дело» [Глушкова, 2009]. В настоящей статье используются эмпирические данные для составления уточненной классификации банков с государственным участием, предложена количественная оценка доли таких банков в кредитной системе России с использованием статистических данных на 1 июля 2009 года.

* * *

Для выявления банков с участием государства автор обследовал 200 крупнейших банков страны. Главным и единственным критерием было наличие или отсутствие *контроля* и степень такого контроля. Использовались данные из банковской отчетности, публикации Банка России, раскрытие информации через Интернет и другие открытые источники информации. Основная методологическая трудность заключалась в том, что на законодательном уровне отсутствуют стандартные правила отнесения акций и долей в уставных капиталах банков к федеральной собственности и собственности субъектов Федерации. Общероссийский классификатор форм собственности не только не вносит ясность в этот вопрос, но и, на наш взгляд, усугубляет путаницу. Поэтому официальные статистические обзоры и публикации воспринимались нами лишь как один из источников информации, а отнесение банка к тому или иному типу государственного участия происходило методом экспертного суждения.

К полученной выборке из состава 200 крупнейших банков далее были добавлены ставшие нам известными банки меньшего размера, у которых имеются явно выраженные признаки аффилированности с государством. Итоговая выборка включила 71 кредитную организацию. Полнота выборки является достаточной для содержательного анализа, поскольку попавшие в нее банки аккумулировали, по нашей оценке, не менее 98% от суммарного объема активов банков с участием государства.

Предлагаемая нами классификация банков с государственным участием имеет следующий вид (рис. 1):



* Государственному капиталу принадлежит свыше 50% уставного капитала банка.

Рис. 1. Классификация банков, находящихся под влиянием государства

Центральное звено нашей классификации – это *банки, прямо или косвенно принадлежащие государству и государственному капиталу*⁴ (группа 1.1. на рис. 1). Прямо принадлежат государству (раздел 1.1.1.) те банки, главным или единственным акционером которых являются органы исполнительной власти федерального, регионального или муниципального уровня⁵, а также Банк России. К косвенно принадлежащим государству (раздел 1.1.2.) мы относим банки, контролируемые государственным капиталом, но не собственно органами государственной власти. В этом случае акционерный контроль могут осуществлять находящиеся в государственной собственности банки и нефинансовые компании; государственные корпорации Агентство по страхованию вкладов (далее – АСВ) и Банк развития и внешнеэкономической деятельности – Внешэкономбанк (далее – ВЭБ); другие компании и учреждения с государственным капиталом. Применительно к «внучатым» структурам использовался такой критерий: оказывают ли организации, находящиеся под существенным влиянием государства, существенное влияние на решения, принимаемые владельцами и высшим менеджментом данного банка (совокупная доля которых в уставном капитале составляет более 50%)⁶.

Далее мы выделяем категорию *банков, управляемых государством*⁷ (группа 1.2.). В них государство и его органы даже при отсутствии контрольного пакета акций оказывают через механизмы корпоративного управления существенное влияние на принятие ключевых решений. Каналами влияния могут быть, в частности, осуществление государственной корпорацией АСВ функций по финансовому оздоровлению банка либо конкурсному управлению; членство представителя государства в органе управления.

Принадлежащие государственному капиталу и управляемые государством банки мы объединили в категорию «*банки, контролируемые государством*»⁸.

⁴ По-английски – *state-owned bank* или *government-owned bank* или *public bank*.

⁵ «Государственная собственность – собственность, принадлежащая федеральным и местным властям. Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение» [Глоссарий.ru].

⁶ Аналогичного подхода придерживаются эксперты Банка России при анализе банков, контролируемых капиталом нерезидентов, для выявления тех из них, которые в конечном счете контролируются российскими лицами. – См. www.cbr.ru/analytic/bank_system/print.asp?file=PUB_090701.htm.

⁷ По-английски – *state-governed bank*.

⁸ Термин «банк, контролируемый государством», уже вошел в научный и деловой оборот – в поисковой системе Google на него нашлось 145 000 ссылок. Англоязычный эквивалент этого термина (*state-controlled bank*) оказался весьма популярным: та же поисковая система предложила на него 38 800 000 ссылок, что не оставляет сомнений в его общем принятии и понимании. Еще больше ссылок –

Полагаем, что входящие в эту категорию банки составляют то, что можно также охарактеризовать как *государственный сектор (public sector)* в системе коммерческих банков страны.

Наконец, самая широкая категория в нашем понимании – это «*банки с государственным участием*»⁹, куда помимо контролируемых государством вошли некоторые другие банки, находящиеся под влиянием государства. Внешним признаком такого влияния может быть, например, следующее:

- государство или госкомпания являются миноритарным акционером;
- АСВ координирует процедуру санации, даже если акционерный и оперативный контроль перешел к выбранному АСВ стратегическому инвестору;
- государственная организация или компания через участие своих топ-менеджеров в совете директоров (наблюдательном совете) имеет некоторое влияние на стратегическое управление, не позволяющее единолично принимать ключевые решения;
- так называемые «опорные банки» государственных организаций, компаний и региональных (местных) органов власти, номинально принадлежащие частным лицам и управляемые ими.

Критерии наличия государственного влияния на банк лишены той четкости и транспарентности, которая достижима при выделении «твердого ядра» государственного сектора банковской системы. Элемент субъективизма в оценке совершенно неизбежен. За одним и тем же формальным признаком – например, членство крупного госчиновника в совете директоров банка – может скрываться совершенно разная сущность. Оно может свидетельствовать как об экспансии государства в сферу бизнеса (*business capture*), так и о захвате государства частным бизнесом (*state capture*)¹⁰. Чтобы не ошибиться при классификации и не исказить долю госсектора, мы решили пока воздержаться от включения группы «прочие банки, находящиеся под влиянием государства» в сводные статистические данные. Объектом дальнейшего анализа стали только банки, контролируемые государством.

Наша классификация на рис.1 весьма близка к той, которую предложил С.С. Бабаев в вышеназванной статье в 2007 г., но есть и некоторые отличия.

Во-первых, при выявлении контроля со стороны государства мы не ограничились лишь критерием ак-

44 700 000 – на синонимичное выражение *government-controlled bank*.

⁹ Выражение «банк с государственным участием» мы не переводили бы на английский язык калькой с русского – *bank with state participation*. Нужный нам смысл достаточно точно передается словосочетаниями *state-influenced bank* и *government-influenced bank*. Они могут показаться читателю непривычными и неудобными, однако поисковик Google выдает на них 3 130 000 и 2 800 000 ссылок, соответственно, это говорит об их восприятии англоязычной аудиторией.

¹⁰ О теории захвата государства частным бизнесом и о захвате бизнеса государством см. подробнее: [Hellman *et al.*, 2003; Yakovlev, 2006].

ционерного участия. Отсутствие государства (если понимать под ним органы власти федерального уровня) в списке акционеров действительно дает формальное основание относить данный банк к частной форме собственности. Однако эмпирическое обследование выявило существенное влияние государства на ряд банков, в которых государство номинально не владеет контрольным пакетом акций (раздел 1.2.). Полагаем, что при изучении экономики с нечетко определенными, подчас «понятийными» и не закрепленными в законе отношениями собственности¹¹, сугубо легалистский подход привел бы к сужению рамок анализа и занижению масштабов государственного присутствия.

Во-вторых, С.С. Бабаев при составлении своей классификации банков учел влияние государства в банках, более 50% уставного капитала которых принадлежит государственным корпорациям и головным банкам банковских групп, контролируемых государством [Бабаев, 2007, с. 60]. Мы делаем следующий шаг и предлагаем расширенную трактовку косвенного участия государства: в сферу действия государственного капитала попадают также дочерние и внучатые банки государственных корпораций и компаний. Эти учреждения содержательно относятся к государственному сектору, так как именно государство доминирует в управлении ими, независимо от положений их уставов.

В-третьих, мы вынуждены вернуться к трактовке термина «государственный банк», поскольку нас не вполне убедило предложение называть государственным банком, в уставном капитале которого государство участвует напрямую или косвенно, а доля участия государства составляет 100% [Бабаев, 2007, с. 60]. Такое определение представляется нам узким. Критерию 100%-ного участия государства¹² отвечает Россельхозбанк, но не соответствуют традиционно относимые к разряду «государственных» Сбербанк России или ВТБ из-за наличия там мелких частных акционеров.

Вообще термин «государственный банк» до сих пор не определен законодательно, хотя часто встреча-

ется в русскоязычной литературе. Электронный ресурс Глоссарий.ru дает следующую трактовку: *Государственный банк (State bank) – банк, находящийся в собственности государства и управляемый государственными органами. Кроме Центрального банка страны государственными могут быть и коммерческие банки и другие специальные кредитные учреждения.* Выражение «государственный банк» на самом деле не имеет столь же краткого и общепринятого эквивалента в английском языке: если речь идет о коммерческих банках, а не о центральном банке страны, то вместо *state bank* обычно говорят *state-owned bank* или *state-controlled bank*. Предложенный нами термин «банк, контролируемый государством» (*state-controlled bank*), представляется более корректным и точным, чем юридически нечеткое выражение «государственный банк». Вместе с тем лаконичное словосочетание «государственный банк» уже прочно вошло в русскую речь и наверняка будет широко использоваться и дальше, в том числе и профессиональным сообществом, поэтому мы не видим смысла игнорировать его. Однако под «государственным банком» следовало бы понимать любой из банков, контролируемых государством, т. е. более широкий круг (группа 1 нашей классификации).

Банк России в своих аналитических материалах недавно начал применять термин «банки, контролируемые государством», не раскрывая состав данной группы – см.: [Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 г., с.18, 20, 24]. Насколько можно судить по характеру статистических данных, речь идет в основном о банках, принадлежащих федеральным органам исполнительной власти и самому Банку России, т. е. о тех, которые включены нами в раздел 1.1.1. в классификации на рис. 1. Мы же трактуем «банки, контролируемые государством», несколько шире.

В литературе можно встретить и еще один термин, описывающий участие государства в банковской системе, – «квазигосударственный банк». Глоссарий.ru понимает под этим *банк, являющийся частной собственностью, но контролируемый правительством.* Номинально частные, но контролируемые государством банки мы поместили в раздел 1.2. «Банки, управляемые государством». Если же имеется в виду нечто иное, а именно дочерние и внучатые банковские структуры, принадлежащие госкомпаниям, тогда определение в Глоссарий.ru ошибочно: капитал таких компаний не частный, а преимущественно государственный, и не перестает быть таковым от инвестирования его части в дочерний банк.

Принципиально важным для нас вопросом является классификация Внешэкономбанка (далее ВЭБ). Установленный законом особый статус ВЭБа, не имеющего банковской лицензии, не значащегося в Книге государственной регистрации кредитных организаций и не подотчетного Банку России, отвлекает составителей банковской статистики и исследовате-

¹¹ Среди социологов существует теория, что на протяжении российской истории доминирующей формой собственности на основные средства производства являлась так называемая условная верховная собственность. Хотя это не формализуется в законах и письменных правилах, однако за обществом в целом закрепляется преимущественное право на использование важнейших производственных ресурсов (см. подробнее: [Кирдина, 2004]). Такая форма собственности качественно отличается по своей природе от частной собственности, что ставит непреодолимое институциональное ограничение на пути устойчивого развития и закрепления крупной частной собственности, в том числе и на важнейшие финансовые учреждения.

¹² В литературе встречаются и гораздо более либеральные критерии. Так, Р. Ла Порта с соавторами готовы признать банк государственным, если он на 50% и более принадлежит прямо или косвенно государству либо если у государства как минимум 20%, но оно при этом самый крупный акционер [La Porta et al., 2002].

лей кредитной системы России от содержательной стороны деятельности этой организации. ВЭБ выполняет функции правительственного агента по обслуживанию государственного внешнего долга и финансовых активов, управляет накоплениями государственной пенсионной системы, распределяет государственные средства в виде субординированных займов кредитным организациям, исполняет другие специфические функции. Но наряду с этим ВЭБ осуществляет операции, которые по своей природе мало отличаются от деятельности обычной кредитной организации, – кредитует российские нефинансовые компании. В международной отчетности ВЭБа среди активов особо выделяется раздел «коммерческое кредитование», куда входит портфель корпоративных и предэкспортных кредитов и проектное финансирование. Полагаем, что в этой части своей деятельности ВЭБ представляет собой кредитную организацию, работающую на рынке с тем же кругом заемщиков, что и остальные банки, и де-факто конкурирующую с коммерческими банками. Мы выстроили статистический ряд, и оказалось, что к середине 2009 г. портфель коммерческих кредитов ВЭБа достиг 577 млрд руб., или 2% совокупных активов банковской системы. Это уже материальная величина, которой нельзя пренебрегать на основании формального поверхностного аргумента, что «ВЭБ – не банк» и не включен в банковскую статистику. Эту величину мы приплюсовали к общему объему кредитных активов российских банков и в дальнейшем считали удельные веса с учетом коммерческих кредитов ВЭБа.

Требует пояснения наше решение объединить в одной группе 1.1.2. банки, главным акционером которых стали АСВ и ВЭБ. Участие АСВ в капитале банков имеет особую природу. АСВ становится контролирующим акционером банков лишь в исключительных случаях, когда не нашлось иного инвестора (например, это банк «Петровский», ранее называвшийся Банк ВЕФК, и банк «Российский капитал»). Основная часть банков, saniруемых с участием АСВ, попала в группу 2. «Прочие банки, находящиеся под влиянием государства» либо в раздел 1.2. «Банки, управляемые государством» (последние обычно находятся в процессе ликвидации).

* * *

Наложение данных эмпирического исследования российских банков на предложенную выше классификацию принесло следующие результаты. Из 53 коммерческих банков, контролируемых государством, в прямой собственности к середине 2009 г. находилось 19 банков (табл. 1). 6 из них принадлежат федеральным органам власти и Банку России; еще 12 банков принадлежат органам исполнительной власти российских регионов и муниципальных образований. Самая многочисленная группа из 25 банков находится в косвенной собственности государства, и их акционеры – это государственные компании, банки и корпорации. Кроме того, мы считаем, что в 10 банках государство (прежде всего в лице АСВ) осуществляет контроль без мажоритарного участия в капитале.

Т а б л и ц а 1

Российские банки, контролируемые государством
(по состоянию на 1 июля 2009 г.)

Банки с преобладанием государственной собственности в капитале	43
<i>В том числе находящиеся преимущественно в собственности:</i>	
федеральных органов исполнительной власти и Банка России	6
региональных и муниципальных органов власти	12
государственных компаний, банков и корпораций	25
Банки, управляемые государством, без мажоритарного участия в капитале	10
Банки, контролируемые государством, итого	53

Источник: оценка автора по данным Банка России, АСВ, публикуемой отчетности коммерческих банков.

Следующей задачей была количественная оценка масштабов государственного присутствия. Мы рассчитали удельный вес подконтрольных государству банков в совокупных активах банковской системы России. Показатель величины активов характеризует масштабы деятельности банка адекватнее, чем уставный капитал или собственные средства. Перспективен и расчет доли в совокупном кредитном портфеле всех банков, в том числе по отдельным видам кредитования, и на следующем этапе исследований мы намерены перейти к этому показателю.

Доля банков, принадлежащих государственному капиталу, выросла с 35,9% в начале 2001 г. до 56% совокупных активов к середине 2009 г., т. е. в 1,6 раза (см. табл. 2). Включение в выборку банков, которые контролировались государством с помощью корпоративного управления без мажоритарного участия в капитале, увеличивает общую долю рынка еще на один процентный пункт к концу наблюдаемого периода, и удельный вес государственного сектора достигает 57,1% всех активов.

Т а б л и ц а 2

Рыночная доля банков, контролируемых государством (расчеты автора)
(на начало периода, в процентах от совокупных банковских активов*)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	07.2009
Банки, принадлежащие государственному капиталу**	35,9	37,2	39,0	39,4	40,7	43,5	44,3	45,2	53,4	56,0
Банки, управляемые государством	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
Банки, контролируемые государством, итого	36,3	37,6	39,4	39,8	41,2	44,7	45,4	46,4	54,6	57,1

* Включая кредитные активы ВЭБа.

** Включая ВЭБ.

Источник: расчеты автора по данным Банка России (Обзор банковского сектора), ВЭБ, РБК.

Сопоставим результаты наших расчетов с данными, которые приводит Банк России в своем отчете

о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 г. (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Рыночная доля банков, контролируемых государством (данные Банка России)
(на 1 января 2009 г., в процентах)

	01.01.2008	01.01.2009
В совокупных активах	39,2	40,6
В объеме кредитов, выданных нефинансовым организациям и физическим лицам	44,0	45,8
В объеме кредитов, выданных физическим лицам	41,0	41,3
В депозитах юридических лиц	32,4	32,8
В депозитах физических лиц	57,0	59,0
В объеме долговых ценных бумаг, приобретенных банками	40,8	37,6
В объеме вложений в долевые ценные бумаги	45,7	19,1
В финансовом результате банковского сектора	40,3	48,4

Источник: Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 году. М.: Банк России, 2009. www.cbr.ru/publ/root_get_blob.asp?doc_id=8461; то же за 2007 год.

По состоянию на 1 января 2009 г. расхождение между данными Банка России и нашими расчетами по самому узкому определению составило 12,8 процентного пункта от совокупных активов системы. Это значительная величина. Независимый источник – аналитический отдел австрийского Raiffeisenbank – на ту же дату оценивает долю принадлежащих в России государству банков на уровне 45,7% совокупных активов [CEE Banking Sector Report, 2009], что находится примерно посередине между нашей оценкой и данными Банка России. Мы объясняем эти расхождения различием методологии, прежде всего в плане отнесения банков к категории принадлежащих государству и/или контролируемых им. Мы полагаем, что круг таких банков не должен ограничиваться находящимися в собственности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Контролируемых государством банков в стране значительно больше, и в эту категорию справедливо включать все банки, находящиеся в собственности и под контролем государственных компаний, банков и корпораций, муниципальных образований и т. д. Поэтому мы уверены в корректности своих оценок и готовы аргументированно защищать их.

* * *

Как правильно учесть показатели банков, капитал которых лишь частично принадлежит государству, при оценке общих масштабов государственного участия? В 2006 г. мы уже поднимали эту проблему в контексте изучения иностранной доли в банковской системе [Верников, 2006]. Существует альтернативный метод расчета, когда общая сумма контролируемых активов складывается из произведений величины активов каждого банка на долю участия в нем, по формуле:

$$G = \sum A_i \times S_i,$$

где G – контролируемые государством банковские активы, A_i – величина активов данного банка, S_i – государственное участие в уставном капитале данного банка.

Мы считаем этот метод непригодным для содержательного анализа активов банковской системы, которые находятся под контролем государства. Есть теоретическое положение: чем выше качество институтов в обществе, тем меньшая доля участия в капитале компании требуется для осуществления контроля

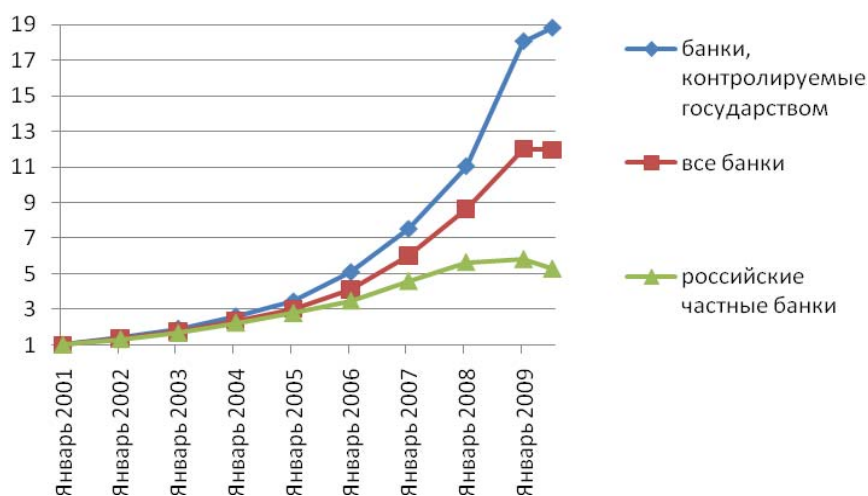
над нею и защиты интересов собственника. Автор исходил из того, что в России лишь обладание контрольным пакетом (свыше 50%) позволяет претендовать на реальную власть в компании (банке), т. е. обладатель такого пакета может контролировать активы банка целиком, а не пропорционально доле своего акционерного участия. При акционерном участии Банка России в капитале Сбербанка России на уровне 57,6% уставного капитала представители государства имеют возможность осуществлять достаточно полный контроль над ключевыми решениями, в то время как при миноритарном участии в капитале других российских банков государственный контроль над их деятельностью вообще отсутствовал. В силу этих аргументов, при участии государства в капитале банка свыше 50% валюта баланса считалась целиком. При государственном участии в капитале ниже 50% активы такого банка не учитывались вообще, если только он не попадал в группу контролируемых государством через неакционерные механизмы управления.

Вместе с тем приведенная выше формула расчета может успешно применяться для вычисления общего объема государственного капитала, работающего в банковской системе. Преимущество этого метода в

его прозрачности и 100%-ном охвате, поскольку учету подлежат абсолютно все государственные участия в капитале, включая косвенные и миноритарные. Такой анализ уместен, например, при изучении эффективности участия государства в капиталах банков или эффективности приватизационных действий. Это исследовательская задача на перспективу.

* * *

Статистический анализ показал, что подконтрольные государству банки развивались активнее, чем банковская система России в целом (см. рис. 2). Опережающий рост государственного сектора начался еще в 2003 г., задолго до финансово-экономического кризиса, и в дальнейшем отставание частного сектора лишь нарастало. Госсектор рос как за счет включения в него все новых кредитных организаций, так и за счет приоритетного развития самих государственных банков. Это развитие во многом опиралось на привилегированный доступ к источникам капитала, заемных ресурсов и ликвидности, имевшим в основном государственное же происхождение. Кризис 2008–2009 гг. сыграл роль катализатора этого процесса, но наверняка не был его причиной.



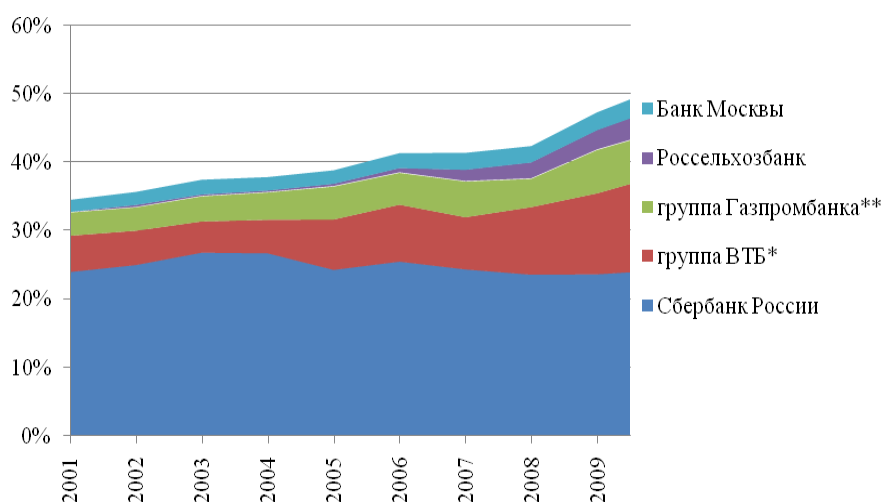
Источник: данные Банка России, расчеты автора.

Рис. 2. Рост активов российских банков (01.01.2001 = 1)

Концентрация активов в государственном секторе усиливается. За 2001–2009 гг. рыночная доля пяти крупнейших банковских групп, контролируемых государственным капиталом (Сбербанк России, группа ВТБ, группа Газпромбанка, Россельхозбанк и Банк Москвы), увеличилась с 34,5 до 49,3%, т. е. половина всех банковских активов страны (рис. 3). Еще одна государственная банковская группа формируется под эгидой Внешэкономбанка. ВЭБ стал самостоятельным игроком, который сам широко занимается кредитованием и имеет свою сеть дочерних и зависимых банков: помимо Росэксимбанка, Российского банка развития, Связь-Банка и банка Глобэкс в России у него

также есть дочерние учреждения в Белоруссии и на Украине.

Внутри группы банков, контролируемых государством, тоже происходят структурные сдвиги. Обнаружилась тенденция к ускоренному росту банков, принадлежащих государственным банкам и компаниям и госкорпорациям (рис. 4). В начале 2001 г. на них приходилось 11,2% всех активов данной группы банков, а к июлю 2009 г. уже 18,1%. Зато вклад банков, находящихся в федеральной собственности, уменьшился с 82,7 до 75,4%. Доля банков в собственности регионов и муниципальных образований почти не претерпела изменений (6,1 – 6,4%).

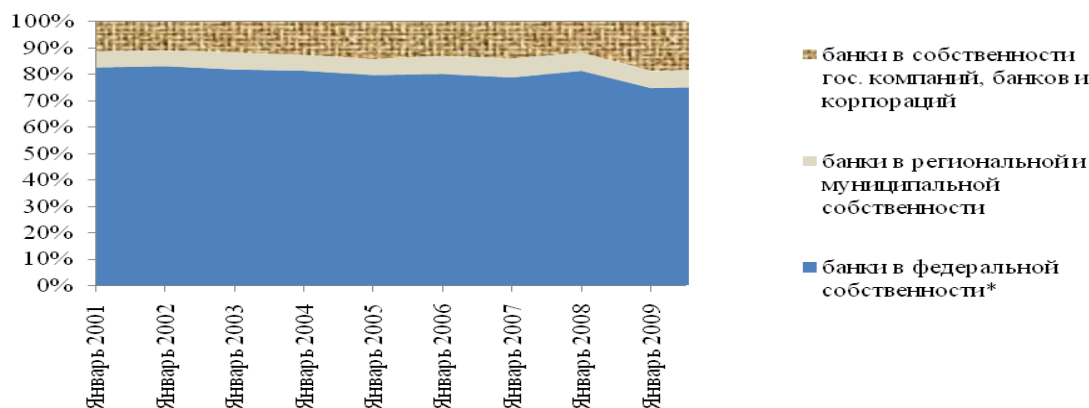


* Банк ВТБ, банк ВТБ 24 и банк ВТБ-Северо-Запад.

** Газпромбанк, ГПБ-Ипотека, Кредит-Урал, Севергазбанк, Сибирьгазбанк, Ноябрьскнефтекомбанк.

Источник: расчеты автора по данным Банка России, РБК.

Рис. 3. Рыночная доля 5 крупнейших банковских групп, контролируемых государственным капиталом (% от совокупных банковских активов)



* Включая портфель коммерческих кредитов Внешэкономбанка.

Источник: расчеты автора по данным Банка России, ВЭБ, РБК.

Рис. 4. Распределение активов банков, контролируемых государственным капиталом, 01.2001–07.2009

Таким образом, прямое государственное участие в капитале коммерческих банков постепенно замещается косвенным; государство делегирует свои полномочия «надежным» компаниям. Распространение получают многоуровневые вертикальные структуры пирамидальной формы, во главе которых находится крупный государственный банк или компания, чаще всего – сырьевая или транспортная монополия. Структура верхнего уровня имеет контрольный пакет акций в компании на один уровень ниже, и так далее по цепочке. Государство и/или его отдельные представители сохраняют необходимую степень контроля, пусть и опосредованного, над важными решениями каждой из компаний нижестоящих уровней.

Приведем конкретный пример. Государство контролирует ОАО «Газпром», с которым аффилирован «Газпромбанк», которому в свою очередь принадле-

жит несколько дочерних банков (ГПБ-Ипотека, Кредит-Урал и другие). По формальным признакам все эти банки, особенно «внучатые», нельзя включать в число контролируемых государством, однако содержательный анализ требует их включения. Еще один пример: «Межрегионгаз» как одно из подразделений государственного концерна «Газпрома» контролирует «Газэнергопромбанк», который приобрел «Собинбанк», который, в свою очередь, контролировал «Русский ипотечный банк». Между государством и последним звеном в этой цепочке мы видим три промежуточных уровня управления и контроля. «Русский ипотечный банк» не ассоциируется с собственностью государства, и тем не менее мы считаем, что он может контролироваться государственным капиталом.

Выстраивание многоярусного вертикального холдинга, как правило, вписывается в давно извест-

ную и описанную в научной литературе стратегию «окапывания» (по-английски – «*entrenchment*») ключевого акционера против внешних акционеров. «Окапывание» – это способ «уйти, чтобы остаться», т. е. сохранить контроль над компанией при уменьшении своей доли в акционерном капитале¹³. В роли «окапывающегося» акционера может выступать как частный владелец, так и государство. Создание многоуровневых холдингов и перевод контроля над банками от органов исполнительной власти к государственным компаниям нацелено на решение различных задач.

Во-первых, реализация такой стратагемы скрывает истинные масштабы государственного присутствия в экономике, что для отдельных лиц предпочтительно с политической и пропагандистской точек зрения. Во-вторых, что гораздо важнее, возникают благоприятные условия для «оппортунистических» действий со стороны инсайдеров данных банков – их высших менеджеров, членов руководящих органов и чиновников государственных ведомств. Иметь юридическую возможность осуществлять контроль в интересах государства и реально осуществлять такой контроль – это далеко не одно и то же. Ведь речь идет о второй или третьей производной от государственной собственности. Длинная цепочка корпоративных структур, воздействие из центра на каждую из которых требует соблюдения процедур и сроков, позволяет при желании нейтрализовать любые управляющие импульсы, противоречащие интересам инсайдеров. Это касается дивидендной политики, распоряжения активами, состава органов управления и их вознаграждения, направлений кредитования, сделок с аффилированными сторонами. Не случайно банки данной категории обычно скупы в выплате дивидендов. Государство в целом несет бремя рекапитализации и поддержки ликвидности таких банков, не получая при этом практически никаких выгод от владения ими. Здесь имеет место приватизация прибылей и национализация убытков.

* * *

В данной работе нашей задачей было уточнить понятия и классификацию и тем самым дать импульс для эмпирических исследований с применением эконометрических методов обработки данных. Статистический обзор был дан для иллюстрации того, как новая классификация меняет некоторые традиционные представления. Часть полученных результатов носит характер предположений, и они не окончательны. Например, гипотеза о том, что государственные банки растут опережающими темпами по сравнению с частными, нуждается в дополнительной проверке с использованием эконометрических методов. Дело в том, что состав выборки менялся на протяжении рассмат-

риваемого периода, и определенная доля активов приходилась в 2009 г. на банки, которые в 2001 г. в эту выборку не входили.

Исследователи постепенно занялись сравнительным анализом российских банков разной формы собственности. А. Карас, К. Схурс и Р. Вейл в своей работе 2008 г. провели интересное исследование и пришли к несколько неожиданному выводу: в российских условиях банки, контролируемые государством, функционируют эффективнее, чем частные банки, причем разрыв между ними не сократился после введения в действие в 2004 г. системы страхования частных вкладов. Авторы высказывают предположение, что росту эффективности банковской отрасли в целом способствовала бы не столько приватизация банков, сколько усиление конкуренции и рост масштабов иностранного участия [Karas, Schoors, Weill, 2008]. Для проведения таких исследований четкая классификация банков является абсолютно необходимым условием. Авторы упомянутого препринта строят свою выборку на основе списка государственных банков, составленного на 01.02.2002 [Матовников, 2002] и 01.07.2005 [Мамонтов, 2005]. К обоим спискам у нас есть замечания и дополнения; за последний год ситуация существенно изменилась. Неточность классификации может исказить результаты регрессионного анализа, вплоть до знака.

Одно из условий сравнительных исследований – это то, что все участники рынка находятся в абсолютно равных условиях и подвергаются одинаковому воздействию окружающей среды. Но соблюдается ли это условие? Государство не просто подкрепляет «свои» банки капиталом и ликвидностью, но и оказывает им поддержку и создает преференции всеми доступными способами, включая административные¹⁴. А ведь без равенства условий для всех участников рынка невозможно сделать корректный вывод о большей или меньшей эффективности каждой из форм собственности.

Национальный частный капитал больше не играет ведущей роли в системе, как это было еще в начале десятилетия (см. рис. 5). Лишь порядка 40% общего объема рынка составляют сегодня то пространство, на котором действуют рыночные акторы – частные национальные и иностранные банки¹⁵. Именно их поведение обычно поддается моделированию стандартными методами, поскольку у представляющих госу-

¹⁴ Например, был принят порядок, согласно которому в список банков, уполномоченных выдавать льготные автомобильные кредиты по программе господдержки, могут включаться только банки, доля участия государства или Банка России в уставном капитале которых составляет не менее 50%.

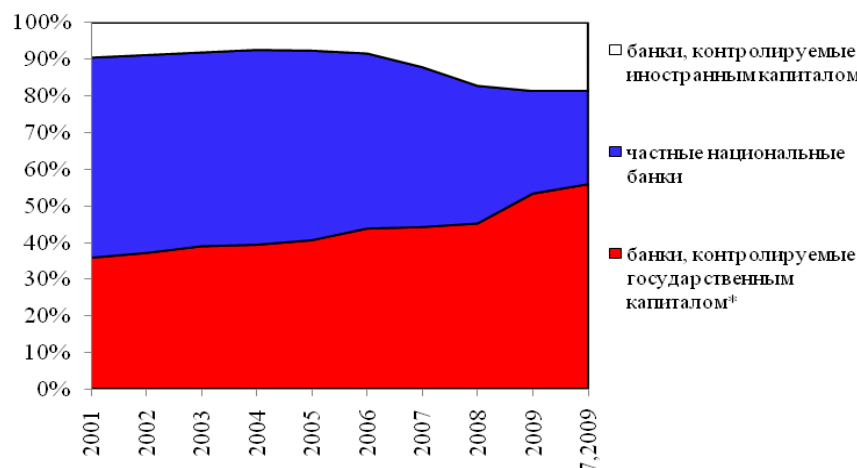
¹⁵ Среди банков, которые принадлежат иностранному капиталу, тоже встречаются учреждения, представляющие государственную форму собственности. Это Банк Китая (Элос), Международный банк Азербайджана, Банк Мелли Иран, Банк «ВестЛБ Восток», Королевский банк Шотландии (материнский банк находится под контролем правительства Великобритании) и ряд других кредитных организаций.

¹³ Подробнее о стратегии «окапывания» ключевого акционера-инсайдера от внешних акционеров см.: [Капелюшников, 2005].

дарственную собственность субъектов мотивация может быть совершенно иной. Когда государственный сектор относительно небольшой, то можно ожидать, что в условиях рыночного окружения даже государственные по форме собственности банки будут действовать по-рыночному. Если же доля госсектора превышает 50%, количественные изменения начинают переходить в качественные. Действительно, в функционировании российского рынка банковских услуг стали появляться элементы распределительной экономики. Имеется в виду централизованное директивное размещение финансовых ресурсов (например, объемные адресные задания каждому из государственных банков по увеличению портфеля кредитов на 2-й квартал 2009 г.), контроль над ценами (верхний предел ставки по кредитам и частным депозитам), директивные методы управления, личный контроль со стороны первых лиц государства. Отношения между кредитором и заемщиком постепенно перемещаются из гражданско-правовой сферы в общественно-политическую.

* * *

С 90-х годов прошлого столетия внимание регулятора, общественности, политиков и ученых было настолько приковано к надуманной «проблеме иностранных банков» и филиалов, что невольно упустили гораздо более важный тренд – усиление государственного сектора. Наше исследование выявило как минимум 71 банк с государственным участием, в том числе 53 подконтрольных государству банка. К середине 2009 г. эта категория банков фактически стала основой кредитной системы – у них уже 57% совокупных активов. Есть и ряд частных банков, попавших под влияние государства. Направление структурных сдвигов в банковской отрасли вряд ли вызывает сомнения: происходит выдавливание и размывание частного сектора, его доля неуклонно сжимается из года в год. Фактически свершился возврат к государственной кредитной системе.



* Включая портфель коммерческих кредитов Внешэкономбанка.

Источник: расчеты автора по данным Банка России (Обзор банковского сектора), Внешэкономбанка, РБК.

Рис. 5. Структура активов банковской системы России (на начало соответствующего периода)

Рынок банковских услуг оказался сконцентрирован на одном полюсе: четыре ведущих игрока, контролируемых непосредственно государством (Сбербанк России, группа ВТБ, Россельхозбанк и Банк Москвы), удерживают 81,7% активов среди банков данной категории и 42,9% всех банковских активов страны. Если говорить о структуре банковской отрасли, то пути развития России и переходных экономик Центральной и Восточной Европы разошлись. Государственные банки составили не предусмотренный законом третий, промежуточный уровень банковской системы, именно через них в экономику и другим участникам рынка теперь поступают основные ресурсы. В России – как и в Китае и Вьетнаме – львиная доля совокупных активов приходится на топ-4 крупнейших госбанка.

Многие элементы политики тоже совпадают: как и в Китае, в России выращивают «национальных чемпионов» в государственном секторе; здесь не пошли на приватизацию ключевых государственных банков и ограничились продажей или рыночным размещением миноритарных пакетов акций. При этом государство создает вертикальные многоуровневые холдинги, делегирует свои функции государственным компаниям и корпорациям.

Как ни парадоксально, но тенденция к огосударствлению может смениться частичным откатом. Во-первых, в процессе изначально заложена некая цикличность. Во-вторых, федеральный бюджет нуждается в пополнении, и в 2010–2011 гг. для этого будут изыскиваться любые возможности. В-третьих, момент

практически идеальный для частичного разгосударствления, которое в России ошибочно называют «приватизацией» (приватизация – это переход контроля над банком от государства к частному капиталу, но так вопрос не стоит). Переход небольших пакетов акций государственных банков под контроль инсайдеров мы можем увидеть уже скоро. Рыночные цены на банковские акции находятся на очень низком уровне (иногда ниже балансовой стоимости), но государство внесло в капитал банков десятки миллиардов рублей для покрытия их убытков. Эти ресурсы пора «приватизировать», чтобы инсайдеры успели получить максимум выгод от последующего роста котировок. ■

Список литературы

- Бабаев С.С.* Какой банк можно назвать государственным // Деньги и кредит. 2007. № 7. С. 58–61.
- Верников А.В.* Доля иностранного капитала в банковском секторе: вопросы методологии // Деньги и кредит. 2006. № 6. С. 63–71.
- Глоссарий.ru. – <http://www.glossary.ru/cgi-bin/glsch2.cgi?RDuxzkgwxyiltt:lhgtqo>
- Глушкова Е.А.* Границы государственного сектора в банковской системе // Банковское дело. 2009. № 8. С. 34–37.
- Капелюшников Р.И.* Концентрация собственности и корпоративное управление. Препринт WP1/2005/03, Москва: ГУ Высшая школа экономики, 2005.
- Кирдина С.Г.* Собственность в X-матрице // Отечественные записки. 2004. № 6.
- Мамонтов А.* Государство в банках: зло или благо? // Национальный банковский журнал. 2005. № 12. С.24.
- Матовников М.Ю.* Надежность банка тесно связана со структурой его акционерного капитала. М.: Центр экономического анализа – Интерфакс, 2002.
- Обзор банковского сектора Российской Федерации. Аналитические показатели. Интернет-версия. Банк России. М. (за соответствующий период).
- Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 году. М.: Банк России, 2009. www.cbr.ru/publ/root_get_blob.asp?doc_id=8461
- Bonin J., Hasan I., Wachtel P.* Bank performance, efficiency and ownership in transition countries // Journal of Banking and Finance. 2005. Vol.29. No.1. Pp.31–53.
- CEE Banking Sector Report, June 2009. Raiffeisen Zentralbank Österreich AG and Raiffeisen Centrobank AG. Vienna. www.rzb.at/ceebankingreport2008
- Glushkova E., Vernikov A.* How big is the visible hand of the state in the Russian banking industry? - MPRA Paper No. 15563, June 2009. Munich University Library. http://mpa.ub.uni-muenchen.de/15563/1/MPRA_paper_15563.pdf
- Hellman J.S., Jones G., Kaufman D.* Seize the state, seize the day: State capture and influence in transition economies // Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31. Pp. 751–773.
- Karas A., Schoors K., Weill L.* Are private banks more efficient than public banks? Evidence from Russia. – BOFIT (Bank of Finland Institute for Economies in Transition) Discussion Papers DP 3/2008. Helsinki. www.bof.fi/NR/rdonlyres/845BF867-8172-409B-ACA5-3DFF131A3D5B/0/DP0308.pdf
- La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A.* Government ownership of banks // Journal of Finance. 2002. Vol.57. No.1. Pp.265–301.
- Vernikov A.* Russia's banking sector transition: Where to? - BOFIT (Bank of Finland Institute for Economies in Transition) Discussion Papers DP 5/2007. Helsinki. www.bof.fi/NR/rdonlyres/785D893E-1A2D-48D3-872B-EBB6B9F091D6/0/dp0507.pdf
- Yakovlev A.* The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture? // Europe-Asia Studies. 2006. Vol.58. No.7. Pp.1033–1056.