

ВЛИЯНИЕ РЕГУЛЯТОРНЫХ ТРЕБОВАНИЙ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМНО ЗНАЧИМЫХ БАНКОВ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА, ОПЫТ В РОССИИ**Елена Борисовна СТАРОДУБЦЕВА^а*, Марина Борисовна МЕДВЕДЕВА^б,
Ольга Михайловна МАРКОВА^с**

^а доктор экономических наук, профессор департамента мировой экономики и мировых финансов, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
evdokija59@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8638-0854>
SPIN-код: 6754-8816

^б кандидат экономических наук, профессор департамента мировой экономики и мировых финансов, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
mmborisovna@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7028-9602>

^с кандидат экономических наук, доцент департамента финансовых рынков и банков, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
markova1310@bk.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 05.03.2019
Получена в доработанном виде 19.03.2019
Одобрена 02.04.2019
Доступна онлайн 30.05.2019

УДК 336.711, 339.7**JEL:** F33, F34, F42, G21, G28

Ключевые слова: системно значимые банки, оценка риска, нейтрализация финансовых потерь, Совет по финансовой стабильности, FSB, Банк России

Аннотация

Предмет. Инструменты регулирования системно значимых банков в зарубежных странах и в России на основе критериев Комитета по банковскому надзору (Базель III) и Совета по финансовой стабильности (FSB). Влияние указанных банков на мировую и национальную экономику.

Цели. Выявление проблемы оценки роли государства и государственной политики в обеспечении предсказуемости вероятности наступления рисков (в том числе в отношении системно значимых банков) и нейтрализации их разрушительных последствий для мировой банковской системы.

Методология. Анализ показателей, позволяющих идентифицировать системно значимые банки исходя из масштабов и особенностей их деятельности и в зависимости от степени их воздействия на состояние экономики.

Результаты. Необходимо оказание финансовой поддержки системно значимым банкам с помощью: средств государственного бюджета; эмиссионных ресурсов центральных банков; докапитализации путем выпуска ОФЗ и использования внутренних накоплений государства из средств фонда национального благосостояния; предоставления валютной ликвидности на возвратной основе; применения компенсационного способа поддержки и участия государства в доходах санируемых банков на основе конверсии их долга перед государством в привилегированные акции с фиксированным уровнем дохода.

Выводы. Необходимо разработать показатели деятельности системно значимых банков с учетом особенностей экономики страны и ее финансовой системы.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Стародубцева Е.Б., Медведева М.Б., Маркова О.М. Влияние регуляторных требований на деятельность системно значимых банков: мировая практика, опыт в России // *Финансы и кредит*. — 2019. — Т. 25, № 5. — С. 1071 — 1085.

<https://doi.org/10.24891/fc.25.5.1071>

Системно значимые банки (*англ.* — Global systemically important banks) в мировых отношениях после кризиса 2008—2009 гг. Этот термин объединил банковские организации, было введено в регулирование банковских

характеризующиеся высокой степенью влияния на финансовую систему. Иначе говоря, системно значимые банки — крупнейшие кредитные организации страны, чье финансовое состояние оказывает влияние на банковскую систему в целом. В связи с этим и возникает проблема оценки роли системно значимых банков в зарождении и развитии финансовых кризисов, роли государства и государственной политики в обеспечении предсказуемости вероятности наступления рисков и нейтрализации их разрушительных последствий для мировой банковской системы.

Как известно, коммерческие банки в своей деятельности (как финансовые посредники) всегда подвергаются различного рода рискам (кредитному, валютному, процентному и т.д.). Величина риска, который принимают на себя кредитные организации, зависит от объема операций. Благодаря колоссальным диверсифицированным активам они застрахованы от системных рисков, вызванных возникновением у банков непредвиденных потерь ожидаемой прибыли, дохода или имущества вследствие случайных изменений условий деятельности или других неблагоприятных обстоятельств. Однако в случае вероятности наступления и реализации рисков финансовой несостоятельности последующие за ними убытки могут привести подобные банки к банкротству, которое в свою очередь может повлечь за собой значительные финансовые потрясения в национальной и мировой экономике. Действительно, глобальный финансовый кризис 2008—2009 гг. показал, что осуществление высокорисковых операций крупными банками привело к серьезным потерям и практическому банкротству банков-гигантов. Исходя из этого обстоятельства можно сделать вывод о том, что чем крупнее банк, тем риск его значительнее и возможные потери для экономики могут быть более серьезными. Все это послужило причиной выделения таких банков в отдельную группу в целях обеспечения более пристального внимания со стороны регуляторов.

Так, в 2011 г. Совет по финансовой стабильности (FSB), в задачи которого входит поддержание финансовой стабильности на

уровне мировой экономики, принял решение о выделении 24 наиболее крупных в мировой экономике банков в группу так называемых системно значимых банков. В отношении них были введены повышенные требования к достаточности капитала, к уровню резервирования средств, что делало их менее конкурентоспособными по сравнению с остальными крупными банками. В свою очередь Базельский комитет по банковскому надзору в рамках так называемого Базеля III, предложил методику определения глобальных системно значимых банков (ГСЗБ), включающую следующие критерии: размер кредитной организации; взаимосвязанность кредитной организации с другими участниками банковской системы, а именно зависимость от нее других кредитных организаций; значение инфраструктуры кредитной организации, в том числе для обеспечения потребностей клиентов; международной деятельности организации и ее значения для глобальной экономики; сложности производных финансовых инструментов, возможного уровня риска их использования (*табл. 1*).

Исходя из этих критериев в 2017 г. Совет по финансовой стабильности (Financial Stability Board), опубликовал обновленный список системно значимых банков. В него вошли 30 банков из США, Европы, КНР и Японии. В этом списке были представлены наиболее крупные транснациональные банки, включенные в топ-50, по величине активов, капитализации, прибыли и др. Данный список несколько изменяется во времени, в зависимости от развития экономики. В частности, по величине активов в январе 2019 г. на первые места вышли Промышленный и коммерческий банк Китая (ICBC) — 4 трлн долл. США, Китайский строительный банк (CCB) — 3,4 трлн, Сельскохозяйственный банк Китая (ABOC) — 3,2 трлн, Банк Китая (Bank of China) — 2,99 трлн, Мицубиси финансовая группа (Mitsubishi UFJ Financial Group) — 2,78 трлн долл. США¹. По уровню рыночной капитализации лидерами были: JP Morgan Chase — 332,24 млрд долл. США, Bank of

¹ Топ 20 Крупнейших банков мира в 2019 году.
URL: <https://ru.fxssi.com/top-20-krupnejshix-bankov-mira>

America — 325,33 млрд, Industrial and Commercial Bank of China — 308,63 млрд, Crédit Agricole — 308,24 млрд долл. США. Поэтому в ноябре 2018 г. СФС представил новый список, в который вошли 29 банков (табл. 2).

Следует отметить, что в масштабе глобального и локального рынка имеются системно значимые банки двух типов (например, некоторые банки в Японии), которые играют ведущую роль в рамках страны, но слабо представлены за границей. Поэтому Базельский комитет по банковскому надзору в рамках Базеля III утвердил требования к системно значимым банкам на национальном уровне. По его мнению, имеются коммерческие банки, способные серьезно повлиять на национальную экономику, но не играющие решающей роли на глобальном уровне. В результате их банкротство не способно оказать существенного отрицательного воздействия на мировую экономику.

Исходя из этих рекомендаций каждая страна в индивидуальном порядке разрабатывала собственные критерии отнесения банков к системно значимым институтам. В частности, Банк России внес регулятивные инициативы в отношении устойчивости данной группы банков, для чего произвел соответствующие изменения в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», разработал Указание от 16.01.2014 № 3174-У «Об определении перечня системно значимых кредитных организаций» и Указание от 22.07.2015 № 3737-У «Методика определения системно значимых кредитных организаций». В соответствии с этими документами были разработаны критерии, позволяющие признать кредитную организацию системно значимой. К этим критериям относятся: размер кредитной организации, в том числе объем балансовых активов, величина условных обязательств кредитного характера; взаимосвязь с банковскими и другими финансовыми организациями (исходя из величины средств, размещенных в других организациях, и средств, привлеченных от

других организаций); величина вкладов физических лиц², объем сделок на межбанковском рынке, а также соответствие требованиям по показателям краткосрочной ликвидности и достаточности капитала банка.

Кроме того, для преодоления последствий кризисных явлений в экономике (2014—2015 гг.) Банком России были инициированы новые регулятивные меры в отношении системно значимых банков: 1) были введены дополнительные требования в виде расчета надбавки к базовому капиталу в сумме 1 п.п. (с 2016 г.); 2) предусматривался с 2018 г. расчет показателя финансового рычага; 3) расчет величины достаточности капитала на базе внутренних рейтингов (с 2015 г.); 4) с 2015 г. для системно значимых банков, а затем для всех остальных российских банков вводился норматив краткосрочной ликвидности (LCR); 5) с I квартала 2018 г. дополнительно был введен норматив чистого стабильного фондирования.

Разработанные Банком России критерии схожи с мировыми, но по сравнению с зарубежными банками для признания банка в качестве системно значимого был установлен показатель, согласно которому банк считается системно значимым в случае, если обобщающий результат его деятельности превышает 0,17% суммарного показателя всех кредитных организаций [1]. На основе данных критериев в России было выделено 11 системно значимых банков, среди которых АО «Юникредит Банк», АО «Банк Газпромбанк», ПАО «Банк ВТБ», АО «АЛЬФА-БАНК», ПАО Сбербанк, ПАО Банк «ФК Открытие», ПАО «РОСБАНК», ПАО «Промсвязьбанк», АО «Райффайзенбанк», АО «Россельхозбанк», ПАО «Московский кредитный банк». Действительно, указанные банки имеют большое значение для экономики в целом. На них приходится основная доля вкладов населения и значительная часть активов банковской системы. Подобные размеры позволяют данным банкам проводить более рискованную политику, опираться на диверсификацию деятельности, а крупный

² Системно значимый банк. Информация взята с сайта биржи Автор24. URL: https://spravochnick.ru/bankovskoe_delo/sistemno_znachimyy_bank

капитал позволяет им проводить операции во всех секторах финансового рынка: банковском, инвестиционном, валютном, и даже в альянсе со страховыми компаниями — страховом.

С одной стороны, постоянное количественное увеличение капитала и активов приводит к увеличению прибыли, надежности банков для клиентов, но при этом появляются и отрицательные стороны, характерные для монополий и олигополий. В частности, в случае неэффективного управления такой банк может стать инертным, низкорентабельным, поскольку отсутствует необходимость внедрять инновации, чтобы устоять в конкурентной борьбе. При этом не надо активно заботиться о качестве обслуживания клиентов, снижении издержек, разработке новых продуктов, что может привести такой банк к убыточности, а в последующем и к банкротству. Поэтому многие крупные банки могут стать организациями, неспособными к выживанию без поддержки государства.

Стоит согласиться с точкой зрения отдельных экономистов, что эти банки «слишком крупные, чтобы существовать» (англ. — *too big to exist*)³ «слишком крупные, чтобы их сохранять» (англ. — *too big to save*) [2] и «слишком крупные, чтобы регулировать» (англ. *too big to regulate*) [3]. Председатель комиссии США по расследованию финансового кризиса в 2011 г. Ф. Ангелидес сформулировал проблему финансовой несостоятельности крупнейших банков следующим образом: «Эти банки слишком велики, чтобы потерпеть крах. Они слишком велики, чтобы ими управлять. Они слишком велики, чтобы их регулировать. Они слишком сложны, чтобы их понять, и они слишком рискованны, чтобы существовать. А суть состоит в том, что от них мало полезного»⁴.

³ Bernanke B. The Crisis and the Policy Response. Speech at the Stamp Lecture. London, School of Economics, 2009.
URL: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20090113a.htm>

⁴ The Basel Committee on Banking Supervision. Progress Report on the Implementation of Principles for Effective Supervisory Colleges. 21 December, 2017.
URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-Framework-for-Macroprudential-Bank-Solvency-Stress-Testing-Application-to-S-25-and-Other-G-40390>

По мнению английских экономистов Дж. Саймона и К. Рональда, крупнейшие банки становятся настолько крупными и сложными, что их высшее руководство уже не может понять, как управлять ими и как контролировать то, что происходит [4]. Исходя из этого необходимо не допускать ситуации, в которой банки становились бы своеобразными монополистами в области чрезмерной концентрации банковского капитала и сдерживания масштабов бизнеса. Антитрестовское (антимонопольное) законодательство в первую очередь должно распространяться на них, чтобы своевременно разукрупнять слишком слабые банки. Экс-председатель Федеральной резервной системы П. Уолкер признавал необходимость для крупнейших финансовых организаций своих стран выйти из рискованных активов (дочерних структур), другими словами, провести частичное разукрупнение [5]. В то же время М. Кинг предлагал восстановить в США Закон Гласса—Стигала и вновь отделить коммерческие банки от инвестиционных в целях снижения риска [6].

В 2010 г. в США были предприняты попытки ограничить размеры системно значимых банков (поправки Брауна—Кауфмана к Закону Додда—Франка), согласно которым функционирование американских банков для экономики страны изначально признавалось вредоносным. Так, в случае если совокупные консолидированные активы указанных банков превышали бы 10% ВВП США или объем обязательств перед третьими лицами (кроме депозитов) был более 2% ВВП, они должны были подвергнуться принудительной реорганизации (даже при отсутствии прямой угрозы со стороны указанных банков). Подобной процедуре должны были быть подвергнуты и финансовые компании, если их активы могли превышать 3% ВВП.

Однако активная лоббистская деятельность ведущих банковских холдингов в защиту своих корпоративных интересов не позволила принять данную поправку. Что касается России, основная часть из названных банков с государственным участием предпочитает получать помощь от государства. Причем оно

также предпочитает «помощь», а не реорганизацию данных банков (в отличие от своих западных коллег отечественное правительство полагает, что крупные банки выступают опорой национальной экономики и мирового хозяйства в целом). Считается, что такие банки могут принести больше пользы для общества, чем проблем.

Однако несмотря на «оптимистичность» взглядов ряда российских экономистов на системно-образующие банки, риск их банкротства может негативно отразиться на состоянии банковской системы и экономики. Для предотвращения негативного сценария развития событий, государство (в лице центрального банка) еще до наступления кризиса должно предусматривать меры по регулированию деятельности этой категории банков, контролю и соответствующей поддержке. В этом вопросе существует два противоположных мнения. Так, сторонники государственного вмешательства и финансовой поддержки наиболее значимых кредитных организаций выступают в их защиту, поскольку считают, что это позволяет избежать краха финансовой системы страны в целом. Противники же вмешательства утверждают, что в случае наступления непредвиденных событий банки должны быть предоставлены собственной судьбе, поскольку их крах является закономерным результатом безрассудного и корыстного поведения, и помощь государства не принесет им пользы, только усугубит проблему морального риска. В частности, по мнению Дж. Стиглица, эти организации осведомлены о том, что в случае возникновения трудностей правительство придет им на помощь, но если все пойдет удачно, то они останутся с прибылью. В большей мере новейшие инновации финансового рынка были направлены на обход законов и нормативных актов. Брокерские компании, банки и страховые компании, в частности, были вовлечены, по сути, в бухгалтерский, налоговый и регулятивный арбитраж.

В то же время, как показывает мировая банковская практика, правительства отдельных стран склонны к спасению

конкретной кредитной организации в том случае, если существует риск финансового заражения, или вероятность того, что ее крах вызовет цепную реакцию и приведет к банкротству нескольких банков. Тем самым воздействие регулятора может восприниматься в форме так называемого мягкого воздействия на банки для предотвращения кризисных явлений, в то время как на самом деле регулятор проводит линию поведения как равного с равными. При возникновении же проблем для сохранения финансовой стабильности в экономике необходимо оказывать определенную поддержку банкам. Примером стало получение во время кризиса серьезной государственной поддержки крупными местными банками, среди которых были ABN Amro (Нидерланды), Dexia (Бельгия), HCSB, Barclays, RBS, Lloyds (Великобритания), Commerzbank (ФРГ), Allied Irish Bank (Ирландия). Ряд банков получили прямую финансовую поддержку со стороны государства при проведении поглощений.

Примерами подобного вмешательства в деятельность российских банков стало спасение «Банка ФК Открытие» и ПАО «Промсвязьбанк» в 2017 г. Не все эксперты однозначно положительно оценили вмешательство государства, некоторые критиковали его за предвзятость в принятии адекватных мер по предупреждению банкротства и преодолению его негативных последствий. Особую озабоченность вызывала слабая прозрачность и неадекватная справедливость оценки процессов внешней реорганизации банков. Таким образом, подтверждался тезис о том, что руководители кредитных организаций стремятся к увеличению их размеров, поскольку это делает банки «слишком крупными, чтобы обанкротиться» и получать финансовую поддержку государства.

В связи с этим для регулирования системно значимых банков важно понять, насколько целесообразно и эффективно вмешательство государства в деятельность этих кредитных организаций. Принятие решения о спасении такого банка противоречит законам

конкуренции и предпринимательства, требует значительных расходов бюджетных средств. Промедление в принятии соответствующих мер может привести к углублению проблем не только конкретного банка, но и всей банковской системы.

С начала 1990-х гг. в мире наблюдался переход от регулятивного подхода к более широкому применению добровольных, совместных или рыночных инструментов регулирования, ограничению со стороны надзорных органов воздействия на банки и расширение возможностей для регулятивного арбитража. В результате этого было ослаблено влияние институциональных гарантий и механизмов контроля на защиту от последствий рыночной системы саморегулирования. Так, согласно Базелю II, в расчете необходимого размера капитала была предусмотрена важнейшая опция для банков — применять внутренние модели оценки риска — *Advanced Internal Ratings Based Approach*. Так крупным банкам удавалось принимать большие риски с меньшим капиталом.

Напротив, поскольку небольшие банки обладали ограниченными ресурсами для разработки и применения внутренних моделей оценки риска, то они были вынуждены применять стандартизированный подход либо концепцию «саморегулирования». Это приводило к занижению капитала и выступало одной из причин ухудшения регулятивной устойчивости банков. Ослабление регулирования финансовых рынков со стороны надзорных органов в сочетании с саморегулированием привели к увеличению проблемных активов, что существенно повышало риски финансовых институтов, которые оказались практически вне надзора со стороны регуляторов. Это касалось в первую очередь взаимных фондов, хедж-фондов, специальных предприятий в рамках секьюритизации и др. Идея о том, что если немного финансовой инновации хорошо, то много такой инновации должно быть просто замечательно, себя не оправдала, чрезмерная либерализация банковских сделок привела к проблемам. Вместо предполагаемого развития

конкуренции и повышения устойчивости финансовых организаций получили распространение разнообразные довольно сложные схемы финансирования и производных инструментов. Возникло опасное явление диффузии регулятивного капитала.

Многие страны использовали порочную практику дерегулирования финансового сектора, применяемую в США, чем значительно ослабили свои позиции в отношении финансовой устойчивости рынков. Результатом подобной политики стал глобальный финансовый кризис 2008—2009 гг., подтвердивший, что национальные регулятивные механизмы оказались неспособны эффективно влиять на системно значимые банки. Но именно эти банки использовали приемы регулятивного арбитража, опираясь на различия требований органов надзора и нормативно-правовых баз юрисдикций отдельных стран в области регистрации холдингов и проведения финансовых операций. Несовершенной в плане обмена информацией и применения мер воздействия оказалась координация действий национальных органов надзора. Реакция властей и регуляторов на нарушения и потенциальные проблемы банковской системы оказывалась запоздалой, что увеличивало объем государственных средств на устранение угрозы финансовой стабильности. Недостаточными оказались финансовые ресурсы для спасения дочерних структур системно значимых банков и самих материнских корпораций. Наконец, несмотря на евроинтеграцию и тесное сотрудничество регуляторов на уровне международных ассоциаций и организаций, в отдельных странах нередко проявлялся «экономический национализм».

Во многих развитых странах во время кризиса неоднократно возникали ситуации, когда отсутствие правовой базы мешало регуляторам принять оперативные меры по урегулированию кризисных ситуаций. Это признавал, в частности, Б. Бернанке, при обосновании мер по спасению американской финансовой системы, ссылаясь на законы

1930-х гг.⁵. Результатом стало принятие специальных законов или подзаконных актов или даже использование «забытых» законов.

При разработке нового порядка регулирования банковского капитала, в соответствии с Базелем III были введены дополнительные минимальные требования по капиталу финансовых организаций в сумме 1–2,5% активов, взвешенных по уровню риска. Однако отмечалось, что данное требование к капиталу банков может повлечь за собой неоднозначное влияние на экономический рост. В частности предполагалось два сценария: позитивный — снижение системного риска в мировой экономике и, соответственно, прирост мирового ВВП на 0,5% в год, и негативный, когда рост процентных спредов и сокращение кредитования приведет к снижению мирового ВВП на 0,06% в год.

В 2013 г. были внесены изменения в методологию оценки деятельности глобальных системно значимых банков, а также в инструменты и механизмы регулирования, усилены требования по раскрытию информации. Так, банки с общим размером капитала более 200 млрд евро должны публично предоставлять информацию в рамках 12 индикаторов, используемых при оценке финансового состояния. В 2014 г. Совет по финансовой стабильности (СФС) совместно с Базельским комитетом по банковскому надзору разработали документы, касающиеся процессов оздоровления данных банков в области покрытия убытков и возможности их рекапитализации (путем обмена определенного вида (или надежности) ценных бумаг на бумаги другого вида, а также на основе предварительного соглашения Total Loss Absorbency Capacity) [7].

В 2015 г. Совет по финансовой стабильности добавил данные требования. В соответствии с ними, в случае краха банка его ресурсов должно хватить для сворачивания операций без создания угрозы для банковской системы в целом и без использования средств налогоплательщиков. Исходя из этого к

январю 2019 г. минимальный показатель покрытия убытков системно значимых банков (total loss absorption capacity, TLAC) должен составлять 16% взвешенных по риску активов, к январю 2020 г. — 18%. Минимальный показатель финансового рычага (leverage ratio) рассчитывается путем отношения основного капитала банка к сумме его активов и должен составить у системно значимых банков 6% к 2019 г. и 6,75% к 2022 г. Требования СФС к системно значимым банкам emerging markets являются более мягкими. Банкам необходимо будет иметь минимальный TLAC на уровне 16% взвешенных по риску активов и минимальный показатель финансового рычага в 6% не позднее 1 января 2025 г., а увеличенные показатели — соответственно 18% и 6,75% не позднее января 2028 г.⁶. Однако такие требования, по мнению СФС достаточно затратны и при необходимости увеличить TLAC до 18% 30 системно значимым банкам может потребоваться от 457 млрд до 1,1 трлн евро в зависимости от использованных инструментов. Если не учитывать четыре китайских банка, входящих в число системно значимых, этот ориентир снизится до 107–776 млрд евро⁷.

В России финансовая поддержка системно значимых кредитных организаций стала оказываться после кризиса 2008–2010 гг., в результате в банковский сектор было направлено свыше 4 трлн руб., которые как первоначально предполагалось, носили возвратный характер и в течение 10 лет банки должны вернуть данные деньги, не уменьшая при этом наращенный капитал. Однако в связи с введением в 2014–2015 гг. антироссийских санкций у банков снизились возможности по привлечению внешнего финансирования. Регулятор принял решение произвести конвертацию ранее предоставленных субординированных кредитов в

⁶ Monitoring the Technical Implementation of the FSB Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) Standard. Call for Public Feedback. URL: <http://www.fsb.org/2018/06/monitoring-the-technical-implementation-of-the-fsb-total-loss-absorbing-capacity-tlac-standard-call-for-public-feedback>

⁷ FSB опубликовал финальные требования к капиталу 30 системно значимых банков. URL: http://www.prostobankir.com.ua/mezhhbankovskiy_biznes/novosti/fsb_opublikoval_finalnye_trebovaniya_k_kapitalu_30_sistemno_znachimyh_bankov

⁵ Bernanke Ben. Financial Reform to Address Systemic Risk. Speech at the Council on Foreign Relations. 2009, vol. 10.

привилегированные акции или их вечное продление. Кроме того, системно значимым банкам из ФНБ было выделено финансовых ресурсов на сумму около 350 млрд руб. (до 10% средств фонда), из антикризисного резерва и прибыли Банка России (15%), а также проведена дополнительная капитализация на основе ОФЗ на сумму 835,7 млрд руб. (всего более 3 трлн руб.). Таким образом, для поддержания финансовой стабильности указанным банкам в период 2008—2009 гг. и последующие годы были предоставлены субординированные займы на сумму около 900 млрд руб. Так, в качестве финансовой поддержки от Банка России в виде субординированного кредита сумму в 500 млрд руб. с погашением в 2018 г. получил ПАО Сбербанк, который в мае 2010 г. возвратил 200 млрд руб., но в июне 2014 г. счел необходимым пролонгировать полученную ссуду на срок до 50 лет с правом дальнейшего продления и учел эти средства в капитале второго уровня. В 2008—2009 гг. субординированные кредиты в сумме 404 млрд руб., были выданы через ВЭБ со сроком погашения с декабря 2014 г. по декабрь 2020 г. Их получателями выступали 17 банков⁸. Погашение всех перечисленных субординированных кредитов предусмотрено в период 2017—2019 гг. Группа ВТБ (в которую были включены Банк Москвы и Транскредитбанк) в 2008—2009 гг. получила дополнительный кредит на общую сумму 214 млрд руб. и полностью конвертировала сумму задолженности в привилегированные акции в 2014 г. АО «Газпромбанк», привлекий в ходе кризиса 90 млрд руб., в 2012 г. частично конвертировал долг перед ВЭБ в 10% своих обыкновенных акций, а оставшаяся сумма в 40 млрд руб. была конвертирована в 2014 г. в привилегированные акции. АО

«Россельхозбанк» конвертировал полученные в 2008—2009 гг. субординированные кредиты на сумму 25 млрд руб. в привилегированные акции в 2014 г. Относительно других банков из приведенного списка Минфином России принято решение пролонгировать кредиты еще на три года.

В 2014—2015 гг. системно значимые банки получили дополнительную поддержку из средств ФНБ и бюджета. За счет средств ФНБ привлекли денежные средства Банк ВТБ (ПАО) на 30 лет 100 млрд руб. из запрашиваемых 250 млрд руб. по ставке «инфляция + 1 процентный пункт», АО «Газпромбанк» — 40 млрд руб., ВЭБ — 300 млрд руб.. Из бюджета получили средства ВЭБ — 30 млрд руб. и АО «Россельхозбанк» для докапитализации — 10 млрд руб., ПАО Сбербанк получил кредит от Банка России на 600 млрд руб.

С 2015 г. в российской практике поддержки системно значимых банков возник новый механизм — осуществление докапитализации за счет средств, полученных от размещения облигаций федерального займа. Посредством данного механизма 26 банков получили 835,7 млрд руб. для увеличения своего капитала. Среди данных системно значимых финансовых институтов денежные средства были распределены следующим образом: группа ВТБ получила 307 млрд руб., Газпромбанк — 125,7 млрд руб., Россельхозбанк — 68,8 млрд руб., АЛЬФА-БАНК — 63 млрд руб., Банк ФК Открытие — 55,6 млрд руб., Промсвязьбанк — 29,9 млрд руб., Связь-банк — 11,9 млрд руб., а также Новикомбанк, Петрокоммерц, Бинбанк, Возрождение, Абсолют-банк, Русский стандарт, Совкомбанк, которые в среднем получили по 8—10 млрд руб. Банк Российский капитал был докапитализирован на 13,8 млрд руб., из которых около 9 млрд руб. было направлено региональным банкам, а оставшиеся деньги достались банкам, находящимся под санкциями — СМП банку, РНКБ и Собинбанку.

В 2008—2009 гг. для покрытия долгов компаний и банков, привлеченных с внешнего рынка через ВЭБ на общую сумму 10,5 млрд

⁸ Банк ВТБ (ПАО) (200 млрд руб.), Банк Газпромбанк (АО), (15 млрд руб.), АО «АЛЬФА-БАНК» (10 млрд руб.), АО «Россельхозбанк» (25 млрд руб.), ПАО АКБ «Связь-Банк» (16 млрд руб.), АКБ «Банк Москвы» (11 млрд руб.), АО «Банк Русский стандарт» (5 млрд руб.), ОАО «Номос-банк» (5 млрд руб.), ПАО «Транскредитбанк» (3 млрд руб.), ПАО Банк Зенит (2,1 млрд руб.), Ханты-Мансийский банк (2 млрд руб. входит с конца 2017 г. в ФК «Открытие»), ПАО «Банк Санкт-Петербург» (1,5 млрд руб.), ПАО «Транскапитал банк» (1 млрд руб.), АО АКБ «Росевробанк» (0,9 млрд руб.), ПАО «СКБ-банк» (0,8 млрд руб.), ПАО «Первобанк» (0,7 млрд руб.), АО АКБ «Новикомбанк» (0,5 млрд руб.).

долл. США, был использован валютный депозит Банка России во Внешэкономбанке. В качестве крупнейших заемщиков ВЭБ выступали Русал (4,5 млрд долл. США), Евразгрупп (1,8 млрд), Альтимо (1,5 млрд), Газпромнефть (0,8 млрд), ПИК (0,3 млрд), Ситроникс (0,1 млрд), а также ПАО Банк ВТБ на сумму 0,8 млрд долл. США⁹.

В качестве мер пруденциального надзора за системно значимыми банками на основе Базеля III и разработанных требований СФС Банк России установил требования по выполнению данными банками определенных обязательных нормативов. К ним относят норматив достаточности собственного, базового и основного капитала, которые должны быть не менее 8%, 4,5% и 6% соответственно. Кроме того, в отношении системно значимых банков с 1 января 2016 г. установлена надбавка к достаточности базового капитала в размере 0,15% с ежегодным повышением до достижения величины в 1% к январю 2019 г. (табл. 3).

Важной мерой регулирования деятельности системно значимых банков в соответствии с Базелем III стал применяемый как пруденциальный норматив показатель краткосрочной ликвидности (НКЛ), величина которого с 1 января 2015 г. составляла 60% с ежегодным повышением на 10% до достижения 100% к 1 января 2019 г. Кроме того, системно значимые банки должны ежеквартально раскрывать информацию о средних значениях краткосрочной ликвидности. Если они испытывали недостаток в высоколиквидных активах, которые учитывались при расчете НКЛ, то Банк России вправе открывать для них платные безотзывные кредитные линии (с предоставлением кредитов Банка России сроком 90 календарных дней по ключевой процентной ставке Банка России, которая может быть увеличена на 1,75%). Банк России для соблюдения норматива краткосрочной ликвидности одобрил отдельным системно значимым банкам предоставление таких

кредитов в 2016 г. на сумму около 600 млрд руб. Значение данного инструмента состоит в повышении стабильности и надежности банковской системы. В случае развития шоковых сценариев крупнейшие банки могут быть уверены в возможности привлечения ликвидности [8].

Следует отметить, что в последнее десятилетие регулятивные меры были направлены на оценку степени поддержки государства в области банковского сектора, исходя из понимания, что издержки от бездействия, как правило, могут быть значимо выше, чем затраты на само вмешательство. Например, при продаже проблемного банка должно учитываться как финансовое состояние покупателя, так и возможность использования наиболее предпочтительных (с точки зрения экономии затрат и сохранения основ бизнеса) вариантов реорганизации банков. Не секрет, что именно государственные банки являются «неподъемными» для национальных схем гарантирования и страхования депозитов, поскольку потенциальные объемы выплат по вкладам превышают резервные средства, имеющиеся в банках.

Участники финансового рынка должны придерживаться благоразумной практики корпоративного управления, чтобы завоевать доверие клиентов и помочь обеспечить стабильность экономики. На регулятора возлагается фидуциарная ответственность в проведении рациональной практики управления в деятельности, чтобы они сохраняли авторитет как орган надзора. Это требует устранения проблем в работе надзора за финансовыми организациями (независимость от внешнего давления).

На основе опыта государственного регулирования банков в период финансового кризиса следует применять не только превентивные меры в отношении финансово неустойчивых банков, но и фактическое регулирование, когда банкам уже нужна реальная помощь. В этом случае государство идет на то, чтобы предоставлять правительственные субсидии системно значимым банкам. Субсидирование

⁹ В 2010 г. ВЭБ вернул валютный депозит Банку России в связи с возвратом кредитов, которые были рефинансированы заемщиками в других банках или погашены за счет собственных средств.

заключается в получении преимуществ в фондировании по сравнению с меньшими банками. В 2012 г. косвенные субсидии для глобальных системно значимых банков составляли до 70 млрд долл. США в Америке и до 30 млрд долл. США в еврозоне. Особенно большие размеры субсидий сохраняются в зоне евро, в меньшей степени — в Японии и Великобритании. Оценки размера ежегодных субсидий СББ в Великобритании варьировались в 2012 г. от 6 млрд фунтов стерлингов до 100 млрд фунтов стерлингов¹⁰. По оценкам экономистов, уровень субсидии в виде удешевления заимствования составляет около 1 п.п., что представляет существенную выгоду для системно значимых банков¹¹.

Как уже было отмечено, санация банковских групп (ПАО Бинбанк, АО Банк «ФК Открытие») обошлась Банку России в 1,5 трлн руб., но она позволила предотвратить экономические потери в размере не менее 2,6 трлн руб.¹². Оценки скрытых субсидий для системно важных банков полезны для понимания стимулов банковских агентов, измерения потенциальных затрат на разрешение и оценки доверия к реформе регулирования. Учитывая неявный характер субсидии, эксперт П. Мора предлагает механизм, включающий два эмпирических подхода для оценки объема субсидий, получаемых системными банками в Канаде. Первый из них основан на оценке кредитными рейтинговыми агентствами государственной поддержки, а второй — на анализе условных требований.

Результаты анализа функционирования мировой банковской системы свидетельствуют о том, что необходим дальнейший прогресс в процедуре урегулирования проблемных банков (путем внедрения надежного предусмотренного законом режима залога для старших обязательств, повышения рыночной дисциплины). В то же время важно отметить,

что государственные субсидии, с одной стороны, позволяют выжить банкам, улучшить свои показатели и укрепить положение на рынке, а, с другой стороны, государственные гарантии понижают чувствительность банка к риску удорожания фондирования и создают стимулы для принятия чрезмерного риска. Неявные правительственные гарантии обязательств банковского сектора снижают рыночную дисциплину заинтересованных сторон частного сектора и смягчают чувствительность к риску увеличения расходов на привлечение ресурсов¹³. Это потенциально увеличивает вероятность спасения банка за счет налогоплательщиков, особенно при отсутствии эффективного порядка урегулирования. Как отмечают эксперты Нью-Йоркского Федерального резервного банка [9], крупнейшие банки, получившие поддержку правительств своих стран (происхождения), продолжают вести рискованный бизнес, становятся еще крупнее, сложнее и более взаимосвязанными. Однако они могут быть все еще недостаточно докапитализированными, но при этом проводить чрезмерно рискованные операции, основываясь на нестабильных ресурсах краткосрочного финансирования. Это в конечном счете может усугубить проявление финансового кризиса, а система общественного регулирования не позволит защитить налогоплательщиков от затрат по спасению частных банков [9].

Все сказанное не говорит о провалах регулирования или о нежизнеспособности крупных банков. Многие банки, подпадая под жесткое регулирование и имея квалифицированный менеджмент, продолжают проводить консервативную политику, что помогает им избежать необходимости в докапитализации. Другое дело, что, находясь на одном поле с другими банками, они могут понести потери. Исходя из этого необходимо одновременно повышать качество регулирования и требовать эффективного управления крупнейшими банками. В настоящее время эффективность рыночных

¹⁰ Nordic Regional Report.

URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13275.pdf>

¹¹ ESRB Risk Dashboard. December 2015.

URL: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/dashboard/20151214_risk_dashboard.pdf?8877847850a1fccf0917b7e95273884e

¹² Банк России пообещал санировать только системно значимые банки. URL: <https://www.vestifinance.ru/videos/40994>

¹³ Alvarez S. The Acquisition of Wachovia Corporation by Wells Fargo & Company. URL: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/alvarez20100901a.htm>

механизмов без адекватного и/или своевременного вмешательства государственных органов снижается и вызывает неправильное распределение ресурсов и потерю экономического и социального богатства. Поэтому можно сказать, что провал в регулировании возникает тогда, когда политические решения не создают правильных стимулов для изменения поведения людей.

Таким образом, для совершенствования регулирования системно значимых банков на наш взгляд необходимо расширение

информационной базы механизма регулирования деятельности указанных институтов и управления различными видами рисков (кредитными, фондовыми, операционными и т.д.), обеспечение большей прозрачности деятельности системно значимых банков с точки зрения выявления и оценки уровня риска и возможных угроз снижения уровня активов в условиях высокой волатильности рынка, а также усиление ответственности центрального банка в области оценки качества управления рисками нестабильности в области мировой финансовой системы в целом.

Таблица 1

Подход к измерению системной значимости на основе показателей

Table 1

Systemic importance assessment methodology through indicators

Признак и его вес	Показатель	Показатель взвешенный
Международная деятельность (20%)	Требования в рамках международной деятельности	10%
	Обязательства в рамках международной деятельности	10%
Размер (20%)	Полная подверженность риску как определено при описании левириджа в Базеле III	20%
Зависимость (20%)	Внутрисистемные активы	6,67%
	Внутрисистемные обязательства	6,67%
	Ценные бумаги в обращении	6,67%
Взаимодополняемость/инфраструктура финансовых институтов (20%)	Имущество на ответственном хранении	6,67%
	Платежная активность	6,67%
	Андеррайтинговые операции на долговом рынке и рынке акций	6,67%
Сложность (20%)	Номинальная сумма внебиржевых деривативов	6,67%
	Капитал 3-й уровня	6,67%
	Торгуемые и пригодные для продажи ценные бумаги	6,67%

Источник: Базельский комитет по банковскому надзору. Глобальные системообразующие банки: методология оценки и дополнительные требования к абсорбции убытков, 2013. С. 5

Source: Basel Committee on Banking Supervision. Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Requirements to Absorb Losses. 2013, p. 5

Таблица 2

ГСЗБ по состоянию на ноябрь 2018 г. Банки сгруппированы по признаку соответствия требуемым уровням дополнительных буферов капитала

Table 2

The chart of systemic importance of banks as of November 2018. Banks are grouped by compliance with levels of additional capital buffers

Группа (требуемый уровень дополнительного буфера капитала)	ГСЗБ в алфавитном порядке
5 (3,5%)	—
4 (2,5%)	Джи Пи Морган Чейз
3 (2%)	Ситигруп, Дойче банк, ЭйчЭсБиСи
2 (1,5%)	Бэнк оф Америка, Банк Китая, Барклайз, БНП Париба, Годман Сакс, Индустриальный и коммерческий банк Китая, Мицубиси, Велс Фарго
1 (1%)	Сельскохозяйственный банк Китая, Банк Нью-Йорка Меллон, Китайский строительный банк, Кредит Свисс, Группа БПСЕ, Группа Креди Агриколь, АйИнЖи Банк, Мижухо, Морган Стенли, Королевский банк Канады, Сантандер, Сосьете Женераль, Стандарт Чартед, Стейт Стрит, Сумитомо Мицуи, ЮБС, Юникредит групп

Источник: Financial Stability Board. 2018 list of global systemically important banks (G-SIBs). 2018, p. 3

Source: Financial Stability Board. 2018 list of global systematically important banks (G-Subs). 2018, p. 3

Таблица 3

Надбавка для поддержания достаточности капитала банка

Table 3

Buffer to maintain the Bank's capital adequacy

Показатель	С 01.01.2016	С 01.01.2017	С 01.01.2018	С 01.01.2019
Значение надбавки для всех банков	0,625%	1,25%	1,875%	2,5%
Значение надбавки за системную значимость	0,15%	0,35%	0,65%	1%

Источник: Банк России, 2018. URL: <http://cbr.ru>

Source: Bank of Russia, 2018. URL: <http://cbr.ru> (In Russ.)

Список литературы

1. Лебединская О.Г., Тимофеев А.Г. Методологические аспекты определения системной значимости банка // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 2. С. 118—119.
2. Delivorias A. Contingent Convertible Securities: Is a Storm Brewing? European Parliamentary Research Service. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)582011](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)582011)
3. Jobst A.A., Ong L.L., Schmieder C. A Framework for Macroprudential Bank Solvency Stress Testing: Application to S-25 and Other G-20 Country FSAPs. *IMF Working Paper*, 2013, no. 13/68. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-Framework-for-Macroprudential-Bank-Solvency-Stress-Testing-Application-to-S-25-and-Other-G-40390>
4. Alvarez S.G. The Acquisition of Wachovia Corporation by Wells Fargo & Company. Testimony Before the Financial Crisis Inquiry Commission. Washington, D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System, 2010.
5. Noss J., Sowerbutts R. The Implicit Subsidy of Banks. *Financial Stability Paper*, 2012, no. 15.
6. Sommer J. Why Bail-In? And How! *Economic Policy Review*, 2014, vol. 20, no. 2, pp. 207–228. URL: <https://ssrn.com/abstract=2422435>
7. Евлахова Ю.С. Тенденции регулирования глобальных системно значимых финансовых институтов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 35. С. 11—20. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/tendentsii-regulirovaniya-globalnyh-sistemno-znachimyh-finansovyh-institutov>
8. Ряскова Е.С. Макропруденциальное регулирование системно значимых финансовых институтов // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 63. С. 320—339. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk__63._avgust_2017_g./finansovie_tehnologii_v_upravlenii/ryaskova.pdf
9. Dübel A. The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring. *CFS Working Paper*, 2013, no. 4.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

THE IMPACT OF REGULATORY REQUIREMENTS ON SYSTEMICALLY IMPORTANT BANKS: GLOBAL PRACTICES, EVIDENCE FROM RUSSIAElena B. STARODUBTSEVA^{a,*}, Marina B. MEDVEDEVA^b, Ol'ga M. MARKOVA^c^a Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
evdokija59@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8638-0854>^b Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
mmborisovna@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7028-9602>^c Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
markova1310@bk.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:Received 5 March 2019
Received in revised form
19 March 2019
Accepted 2 April 2019
Available online
30 May 2019**JEL classification:** F33, F34,
F42, G21, G28**Keywords:** systemically
important banks, risk
assessment, loss absorbency,
financial losses, Financial
Stability Board, FSB, Bank of
Russia**Abstract****Subject** The research focuses on methodological principles and mechanisms for regulating systemically important banks in Russia and abroad through requirements set by the Basel III Committee and Financial Stability Board. The article also demonstrates the economic impact of the above banks on globally and nationally.**Objectives** The research identifies issues of evaluating the role of the State and governmental policy in ensuring the predictability of risks, including those associated with systemically important banks, and eliminating their detrimental effects on the global banking system.**Methods** Based on regulatory initiatives of Basel III, we analyze indicators that allow to identify systemically important banks by scale and specifics of their operations and extent to which they influence the economy.**Results** Analyzing the case of foreign countries, we revealed the need to financially support *too-big-to-fail* banks with budgetary funds, issue-based resources of central banks, additional capitalization through the issue of federal loan bonds and national savings, provision of foreign currency liquidity on the repayment basis, compensation-based support and bail-in of banks to be recovered by converting their debt into preferred stocks with fixed return.**Conclusions and Relevance** Reviewing regulatory activities for systemically important banks in Russia and abroad, we conclude that national regulators should set performance indicators of such banks in line with national economic distinctions and financial system.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Starodubtseva E.B., Medvedeva M.B., Markova O.M. The Impact of Regulatory Requirements on Systemically Important Banks: Global Practices, Evidence from Russia. *Finance and Credit*, 2019, vol. 25, iss. 5, pp. 1071–1085.
<https://doi.org/10.24891/fc.25.5.1071>**References**

1. Lebedinskaya O.G., Timofeev A.G. [Methodological aspects of determination of the system importance of bank]. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry = Education. Science. Scientific Talent*, 2016, no. 2, pp. 118–119. (In Russ.)
2. Delivorias A. Contingent Convertible Securities: Is a Storm Brewing? European Parliamentary Research Service. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)582011](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)582011)

3. Jobst A.A., Ong L.L., Schmieder C. A Framework for Macroprudential Bank Solvency Stress Testing: Application to S-25 and Other G-20 Country FSAPs. *IMF Working Paper*, 2013, no. 13/68. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-Framework-for-Macroprudential-Bank-Solvency-Stress-Testing-Application-to-S-25-and-Other-G-40390>
4. Alvarez S.G. The Acquisition of Wachovia Corporation by Wells Fargo & Company. Testimony Before the Financial Crisis Inquiry Commission. Washington, D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System, 2010.
5. Noss J., Sowerbutts R. The Implicit Subsidy of Banks. *Financial Stability Paper*, 2012, no. 15.
6. Sommer J. Why Bail-In? And How! *Economic Policy Review*, 2014, vol. 20, no. 2, pp. 207–228. URL: <https://ssrn.com/abstract=2422435>
7. Evlakhova Yu.S. [Trends in regulating the global systemically important financial institutions]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya* = *Financial Analytics: Science and Experience*, 2015, no. 35, pp. 11–20. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/tendentsii-regulirovaniya-globalnyh-sistemno-znachimyh-finansovyh-institutov> (In Russ.)
8. Ryaskova E.S. [Macroprudential regulation of systemically important financial institutions]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2017, no. 63, pp. 320–339. (In Russ.) URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk__63._avgust_2017_g./finansovie_tehnologii_v_upravlenii/ryaskova.pdf
9. Dübel A. The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring. *CFS Working Paper*, 2013, no. 4.

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.