

УДК 339.13.012.434

*Дрючина Е. И., канд. экон. наук, доцент кафедры Теории и практики конкуренции
Московской финансово-промышленной академии, EDrjuchina@mpra.ru*

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СУБЪЕКТОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Среди различных направлений общегосударственного регулирования и контроля субъектов финансового рынка, осуществляемого в настоящее время Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной службой по мониторингу финансовых рынков, Центральным банком Российской Федерации, выделяется регулирование отношений, влияющих на конкуренцию субъектов финансового рынка (рынка банковских услуг, рынка страховых услуг, рынка ценных бумаг, рынка иных финансовых услуг). Стремительный рост числа субъектов финансового рынка, наблюдаемый за последние годы в России, диктует необходимость формирования добросовестной конкурентной среды в этой области. Весьма важными и актуальными являются вопросы, связанные с антимонопольным регулированием деятельности субъектов финансового рынка.

Данная статья предназначена и будет интересна для студентов, аспирантов, преподавателей экономических вузов, работников банковской системы, специалистов федеральной антимонопольной службы.

Ключевые слова: концентрация капитала и активов кредитными организациями, доминирующее положение субъектов финансового рынка, прозрачность банковской деятельности, банкинг.

В современных условиях реформирования российской экономики антимонопольное регулирование является важной составляющей системы мер, осуществляемых государством с целью обеспечения условий для создания и поддержания конкурентной среды бизнеса во всех сферах экономики, ограничения и пресечения монополистической деятельности, применения мер ответственности за недобросовестную конкуренцию.

Существуют различные направления общегосударственного регулирования и контроля субъектов финансового рынка, осуществляемого Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной службой по мониторингу финансовых рынков России, Центральным банком РФ и другими

органами исполнительной власти. Среди аспектов этого регулирования (инвестиционное, эмиссионное, аудиторное и др.) следует выделить регулирование отношений, влияющих на конкуренцию субъектов финансового рынка (рынка банковских услуг, рынка страховых услуг, рынка ценных бумаг, рынка иных финансовых услуг).

В последнее десятилетие для субъектов финансового рынка России характерен резкий подъем за счет увеличения числа его участников. Возникают новые институты финансового рынка, ранее не функционировавшие на российском рынке, увеличиваются объемы финансирования за счет внебюджетных ресурсов. Например, введение института обязательного страхования ответственности владельцев транспортных

средств на рынке страховых услуг привело к значительному повышению доходов страховых организаций и усилению конкуренции на рынке страховых услуг. Увеличение объемов потребительского кредитования банковскими организациями также привело к росту их численности и обострению конкуренции на рынке банковских услуг.

Стремительный рост числа субъектов финансового рынка объективно диктует необходимость формирования добросовестной конкурентной среды в этой сфере. Весьма важными и актуальными являются вопросы, связанные с антимонопольным регулированием деятельности субъектов финансового рынка. Следует отметить, что вопрос о роли такого регулирования является одним из самых сложных в предпринимательском праве.

В зарубежной научной литературе недостаточен уровень разработки проблем, связанных с антимонопольным регулированием субъектов финансового рынка, многие положения являются дискуссионными.

В России лишь с середины 1990 г. — с переходом к рыночной экономике и формированием конкурентной среды — стали активизироваться исследования теоретических и практических проблем в этой сфере.

Особым направлением антимонопольного регулирования, осуществляемого на рынке финансовых услуг, является рынок банковских услуг.

Выделение антимонопольного регулирования банковской деятельности в самостоятельный вид государственного контроля связано с определенными объективными причинами. Одной из таких причин является тот факт, что конкуренция на рынке банковских услуг обладает специфическими чертами, отличающими ее от конкуренции на других субъектах финансового рынка. Эти различия связаны с наличием определенных признаков, характеризующих рынок банковских услуг и отличающих его от других субъектов финансового рынка.

Специфика банковской конкуренции заключается в высокой интенсивности, разнообразии форм и методов. Она формируется при осуществлении субъектами банковской сферы кредитной, платежно-расчетной, инвестиционной и другой деятельности, связанной с созданием и реализацией своих продуктов и услуг.

Кредитные организации оперируют с привлеченными (чужими) средствами, объем которых существенно выше, чем размер собственных средств. Это является одной из причин того, что кредитные организации существенно зависят от надежности своих контрагентов. Еще одной особенностью конкуренции на рынке банковских услуг является мобильность (подвижность) финансового капитала и ключевая роль банков, обеспечивающих его движение. Усиление конкурентной борьбы на рынке банковских услуг во многом зависит от степени концентрации банковских активов и размещения банков на определенной территории. Так, например, в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах России сосредоточены наиболее крупные по размеру уставного капитала коммерческие банки, охватывающие свыше 50% рынка кредитов и депозитов (табл. 1)¹.

Как свидетельствуют данные табл. 1, из общего количества действующих кредитных организаций по России на 1 января 2008 г. 53,6% сосредоточены в Московском регионе и Санкт-Петербурге, с уставным капиталом более 300 млн руб. доля таких кредитных организаций составляла 73,2%. Группировка кредитных организаций по общей величине зарегистрированного уставного капитала по состоянию на 1 сентября 2008 г. приведена в табл. 2².

¹ Рассчитано на основании данных «Отчета банковского сектора и банковского надзора в 2007 году». М.: ЦБ РФ. С. 104–107.

² Рассчитано по данным материала, подготовленного Департаментом лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций (М.: ЦБ РФ. С. 9).

Таблица 1

**Группировка действующих кредитных организаций
по величине зарегистрированного уставного капитала по состоянию на 1 января 2008 г.
по Московскому региону и Санкт-Петербургу**

	До 3 млн руб.		От 3 до 10 млн руб.		От 10 до 30 млн руб.		От 30 до 60 млн руб.		От 60 до 150 млн руб.		От 150 до 300 млн руб.		От 300 млн руб.		Всего	
	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %
Московский регион	8	21,6	16	26,2	39	32,5	66	41,0	85	41,1	145	58,5	209	69,2	568	50,0
В том числе: г. Москва	8	21,6	15	24,6	39	32,5	64	39,8	84	40,5	141	56,9	204	67,5	555	48,9
Московская область	0	—	1	1,6	0	—	1	0,6	1	1	4	1,6	5	1,7	13	1,1
г. Санкт-Петербург	4	10,8	2	3,2	3	2,5	8	5,0	6	2,9	6	2,4	12	4,0	41	3,6
Всего по России	37	100	61	100	120	100	161	100	207	100	248	100	302	100	1136	100

Таблица 2

**Группировка действующих кредитных организаций
по величине зарегистрированного уставного капитала по состоянию на 1 сентября 2008 г.**

№ п/п	Величина зарегистрированного уставного капитала	Количество кредитных организаций			
		на 1 января 2008 г.		на 1 сентября 2008 г.	
		количество	уд. вес к итогу, %	количество	уд. вес к итогу, %
1	До 3 млн руб.	37	3,3	34	3,0
2	От 3 до 10 млн руб.	61	5,4	53	4,7
3	От 10 до 30 млн руб.	120	10,6	103	9,2
4	От 30 до 60 млн руб.	161	14,2	147	13,1
5	От 60 до 150 млн руб.	207	18,2	205	18,2
6	От 150 до 300 млн руб.	248	21,8	248	22,0
7	От 300 млн руб. и выше	302	26,6	335	29,8
Всего по России		1136	100	1125	100

Таблица 3

Обеспеченность регионов России банковскими услугами кредитных организаций и их филиалов на 1 января 2008 г.

	Активы		Кредиты, предоставленные организациям-резидентам и физическим лицам-резидентам		Вклады физических лиц	
	млн руб.	уд. вес к итогу, %	млн руб.	уд. вес к итогу, %	млн руб.	уд. вес к итогу, %
г. Москва	12 882 326	59,9	3 923 644	32,8	1 908 254	37,2
г. Санкт-Петербург	1 222 308	5,7	709 216	5,9	361 895	7,0
Всего по регионам	21 520 724	100	11 961 239	100	5 136 387	100

Кроме того, Сбербанк России обладает самой высокой для российского рынка банковских услуг долей средств населения в общем объеме привлеченных банком средств, равной 57%³ (см. табл. 3⁴). В результате такого положения обостряется банковская конкуренция, сужаются возможности многих мелких кредитных организаций в осуществлении ими традиционных банковских операций.

Важнейшей тенденцией развития банковской системы России в современных условиях является концентрация капитала и активов у ограниченного круга кредитных организаций. По состоянию на 1 января 2008 г. на 50 крупнейших по активам банков приходилось более 70% суммарных активов банковской системы. Показатели концентрации банков по активам свидетельствуют о высокой степени монополизации рынка банковских услуг. Так, например, доля пяти крупнейших банков в суммарных активах всей банковской системы превышает в на-

стоящее время 50%. Тенденцию концентрации банковского капитала усиливают также сокращение количества кредитных организаций, развитие институциональных форм укрупнения кредитных организаций. Многие коммерческие банки в целях повышения своей реальной конкурентоспособности становятся участниками крупных холдингов, финансово-промышленных групп (например, Газпромбанк — в составе ОАО «Газпром»).

Все эти процессы снижают интенсивность банковской конкуренции, приводят к ограничению доступа на рынок банковских услуг, устранению конкурентов, возникновению различных форм соглашений или согласованных действий, ограничивающих конкуренцию в банковской сфере, открывают возможности для олигополистических сговоров.

Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг направлено не только на устранение причин, связанных с ограничением конкуренции, но в значительной мере на обеспечение стабильности, устойчивости и экономической безопасности банковской деятельности.

До недавнего времени федеральному антимонопольному органу Российской Федерации не удавалось системно осуществ-

³ По данным годового отчета Сбербанка России за 2007 г. // Деньги и кредит. № 1. 2008. С. 47.

⁴ Рассчитано на основании данных «Отчета банковского сектора и банковского надзора в 2007 году» (М.: ЦБ РФ. С. 107).

лять антимонопольное регулирование финансового рынка. Действие Федерального закона от 23 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» практически не распространялось на субъекты финансового рынка, в том числе на рынок банковских услуг. Отношения, связанные с монополистической деятельностью и недобросовестной конкуренцией на рынке банковских услуг, попадали в сферу действия указанного выше закона лишь в том случае, если оказывали влияние на конкуренцию на товарных рынках.

Регулирование отношений, связанных с конкуренцией на рынке банковских услуг, являлось прерогативой Центрального банка Российской Федерации. Функции федерального антимонопольного органа в банковской сфере были лишь обозначены в законах о банковской деятельности. Так, например, ст. 32 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»⁵ запрещает кредитным организациям заключать соглашения и осуществлять согласованные действия, направленные на монополизацию рынка банковских услуг. Механизм реализации антимонопольных требований, содержащихся в указанной выше статье банковского законодательства, отсутствовал.

В связи с этим антимонопольное регулирование в банковской сфере носило индикативный (уведомительный) характер, в результате этого нарушения субъектов финансового рынка оставались без последствий, создавалась благоприятная среда для формирования круга монополистов, злоупотребляющих доминирующим положением, использующих недобросовестные приемы поведения при осуществлении предпринимательской деятельности.

⁵ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ, с изменениями на 30 декабря 2008 г.).

Последствия такого положения особенно проявились накануне и после финансового — августовского 1998 г. — кризиса. В частности, неконтролируемое сокращение кредитных организаций, потеря ими собственного капитала, платежеспособности, ликвидности привели к стихийному усилению централизации и концентрации капитала среди крупнейших кредитных банков.

По оценке Центрального банка РФ, из 1136 действующих на 1 января 2008 г. кредитных организаций лишь 70% являются финансово устойчивыми, не имеющими дефицита собственного капитала⁶. Сжатие в количественном отношении банковского и страхового рынков, процессы передела субъектов финансового рынка приводят к доминированию отдельных кредитных банков, что в целом негативно сказывается на конкуренции в банковской сфере. Потеря финансовой устойчивости большинства субъектов рынка банковских услуг является причиной стагнации банковской системы в России, что подрывает развитие макроэкономической стабилизации в стране.

Существенные изменения в антимонопольном регулировании субъектов финансового рынка, в частности рынка банковских услуг, произошли в связи с принятием Федерального закона от 23 июня 1999 г. «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Предметом регулирования этого закона являлись отношения, определяющие конкуренцию на рынке банковских, страховых услуг и рынке ценных бумаг. Этим законом введено понятие «финансовая организация». Под финансовой организацией понимается юридическое лицо, осуществляющее на основании соответствующей лицензии банковские операции, сделки на рынке ценных бумаг, услуги по страхованию и иные услуги финансового характера, а также негосударственный пенсионный фонд,

⁶ Информационно-аналитические материалы ЦБ РФ в 2007 г. (<http://www.cbr.ru/analytics/>).

его управляющая компания, управляющая компания паевого инвестиционного фонда, лизинговая компания, кредитный потребительский союз и иные организации, осуществляющие операции и сделки на рынке финансовых услуг.

В законе «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» были определены принципы, нормы, процедуры антимонопольного регулирования субъектов финансового рынка.

Как и в Законе РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в Законе «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» содержатся нормы не только о пресечении монополистической деятельности, но и о недобросовестной конкуренции на рынке финансовых услуг.

Вместе с тем до настоящего времени отсутствует эффективный механизм реализации норм антимонопольного регулирования на рынке банковских услуг.

В соответствии со ст. 21 Закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» государственная политика по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию на рынке банковских услуг осуществляется федеральным антимонопольным органом совместно с Центральным банком РФ.

В ст. 24 Закона отмечается, что координация действий федерального антимонопольного органа и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование на рынке банковских услуг и Центрального банка РФ, строится на основе функционального распределения обязанностей, специализации и разграничения ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

В ст. 32 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» указано, что федеральное антимонопольное ведомство и Банк России осуществляют антимонопольное регулирование совместно. Кроме того, согласно ст. 23 Закона «О защите

конкуренции на рынке финансовых услуг» федеральный антимонопольный орган вправе издавать нормативные акты совместно с Центральным банком России, а также с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование на рынке банковских услуг.

Законодательство не только регламентирует, но и требует от указанных выше государственных органов осуществлять совместно антимонопольное регулирование деятельности кредитных организаций на рынке банковских услуг путем разработки и принятия согласованных нормативно-правовых актов.

Антимонопольные органы и Центральный банк РФ издают свои, независимые друг от друга нормативные акты по вопросам антимонопольного регулирования рынка банковских услуг.

Существуют несогласованность действий по поводу конкретных антимонопольных мероприятий в отношении кредитных организаций, различия в понимании целей, задач антимонопольного регулирования рынка банковских услуг.

Следует отметить, что специальных нормативных актов, касающихся антимонопольного регулирования рынка банковских услуг, Центральный банк РФ не издавал. Отдельные нормы, регламентирующие эту сферу, содержатся во многих нормативных актах Банка России: в федеральных законах «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации», в инструкциях Центрального банка РФ.

Важным шагом законодательных органов стало принятие в 2006 г. Федерального закона «О защите конкуренции»⁷, в котором объединены нормы, посвященные конкуренции на товарных и финансовых рынках, значительно расширены состав, перечень антимонопольных действий участников рынка, оказывающих отрицательное воздействие

⁷ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ.

на конкуренцию. Такое объединение вполне справедливо, так как основы конкурентной политики, антимонопольного регулирования не зависят от типов рынков. Они включают определенные согласованные действия участников рынка и органов государственной власти и управления.

Существующие особенности организации экономической деятельности субъектов товарного и финансового рынков могут быть учтены в соответствующих подзаконных актах, например в методических рекомендациях, положениях о механизме реализации отдельных статей закона.

В Законе «О защите конкуренции» изменены критерии и повышена минимальная граница сделок, связанных с экономической концентрацией. Таким образом, значительная часть предварительного антимонопольного контроля сделок устраняется. Увеличивается минимальный размер доли рынка участника сделки, при котором требуется предварительное согласование с ФАС РФ. Так, например, до принятия этого закона существовала обязанность получать разрешение антимонопольного ведомства на создание нового банка. С принятием Федерального закона «О защите конкуренции» получение такого согласия необходимо лишь при слияниях финансовых организаций или при присоединении одной финансовой организации к другой в тех случаях, когда стоимость их активов превышает установленную величину. В настоящее время она составляет 160 млн руб.⁸

В новом законопроекте выводится из-под антимонопольного контроля такая сделка, как перераспределение пакетов акций внутри группы лиц. Меняется система санкций за нарушение антимонопольного законодательства.

⁸ Постановление Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 194 «Об условиях антимонопольного контроля на рынке финансовых услуг и об утверждении методики определения оборота и границ рынка финансовых услуг финансовых организаций» // СЗ РФ. 13 марта 2000 г. № 11. Ст. 1183.

Существовавшие низкие размеры штрафных санкций, максимальная величина которых не превышала 5000 МРОТ, никоим образом не связывались с масштабом незаконно полученных субъектами бизнеса доходов. Это привело к отсутствию каких-либо стимулов у участников рынка соблюдать установленные антимонопольным законодательством правила и нормы поведения. В новом законе уточнены условия нарушений норм антимонопольного законодательства, касающихся соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию на товарных и финансовых рынках.

В законе изменена методика определения доминирующего положения субъектов товарного и финансового рынков. Основным направлением антимонопольного регулирования рынка банковских услуг является борьба со злоупотреблением доминирующим положением кредитной организации. Доминирование и злоупотребление доминирующим положением кредитной организацией имеет место как на федеральном, так и на региональном рынках банковских услуг. По данным ФАС РФ, для большинства регионов Российской Федерации коэффициент концентрации (CR-3), характеризующий долю трех крупнейших банков, в отдельных регионах находится на уровне 95%⁹. Это достаточно высокая степень монополизации. В большинстве регионов России 2–3 кредитных банка контролируют практически весь региональный рынок кредитных ресурсов, и деятельность их никак не регулируется. Кроме того, анализируя банковскую конкуренцию в России, следует отметить локальный характер в целом рынка банковских услуг. Кредитные организации в одних регионах не имеют эффективной развитой филиальной сети в других регионах. Конкуренция осуществляется между местными и локальными банками. Рынок банковских

⁹ <http://www.fas.gov.ru/>

услуг в целом представляет собой множество обособленных локальных рынков.

В этих условиях общегосударственный антимонопольный контроль за доминированием и проявлением монополистических действий субъектов банковской сферы становится одним из решающих факторов формирования конкурентного финансового рынка Российской Федерации и обеспечения его стабильности.

Вместе с тем многие положения и нормы нового закона нуждаются в уточнении и детализации, до сих пор несовершенен институт ответственности за нарушения антимонопольного законодательства субъектов финансового рынка, требует уточнения определение видов недобросовестной конкуренции.

Одной из самых опасных форм ограничения конкуренции как на товарных, так и на финансовых рынках является сговор между его участниками. Это могут быть фиксирование цен, территориальный раздел рынка и многое другое. Согласно оценкам международных экспертов, выгоды от фиксирования цен составляют около 10%¹⁰ продажной цены¹¹. Такая форма монополистической деятельности является одним из самых серьезных нарушений антимонопольного законодательства. Однако доля дел, связанных с подобным нарушением, по данным ФАС РФ за 2006 г., составляла менее 1% общего количества возбужденных дел.

Если в 2006 г. общее количество дел по признакам монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции составило 7,4 тыс., то количество дел по подобным сговорам — лишь 124. Из них 66 — по товарным и лишь 58 — на рынке финансовых услуг¹².

¹⁰ US Sentencing Guidelines, 2, note 3.

¹¹ По данным интернет-сайта ФАС РФ (<http://www.fas.gov.ru/>).

¹² Сборник отчетных данных о работе ФАС за 2006 г. М.: ФАС РФ, 2007. С. 8–9.

За время действия нового Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольными органами практически не рассмотрено ни одного дела, связанного со злоупотреблением кредитными организациями доминирующим положением на рынке банковских услуг, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Такое положение объясняется во многом несогласованностью действий, отсутствием единства во взглядах по поводу конкретных антимонопольных мероприятий в отношении кредитных организаций, наличием существенных различий в понимании целей и задач антимонопольного регулирования рынка банковских услуг федеральным антимонопольным ведомством и Центральным банком РФ.

Успешная реализация Федерального закона «О защите конкуренции» во многом зависит от скорейшей разработки и принятия необходимой нормативно-правовой базы по реализации статей закона ФАС РФ совместно с органами государственной власти и управления, регулирующими отдельные сегменты финансового рынка, а также от усиления координации деятельности в этой сфере.

Важным фактором для развития антимонопольного регулирования рынка банковских услуг является также обеспечение прозрачности (прозрачности) банковской деятельности, т. е. повышение требований к публикациям в печати балансов, отчетности о финансовых результатах деятельности кредитных организаций, основных финансово-экономических показателей (например, коэффициент достаточности капитала, качество кредитных портфелей, размеры резервов, отчеты о прибылях и убытках и т. п.). Необходимо развивать информационные технологии, включая интернет-банкинг. Все это будет способствовать повышению интенсивности конкуренции рынка банковских услуг и эффективности антимонопольного регулирования.

Литература

1. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ.
2. Материалы и решения заседания коллегии ФАС РФ от 19 сентября 2006 г. М.: ФАС России, 2006.
3. Викулин А. Ю. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг. М.: БЕК, 2005.
4. Баталов А. Г., Самойлов Г. О. Банковская конкуренция. М.: ОМЕГА-Л, 2004.
5. Структура отраслевых рынков / пер. с англ. Шерер Ф., Росс Д. М.: Инфра-М, 1999.
6. Викулин А. Ю., Тосунян Г. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». М.: Дело, 2002.
7. Отчет банковского сектора и банковского надзора в 2007 году. М.: ЦБ РФ. С. 104–107.
8. Годовой отчет Сбербанка России за 2007 г. // Деньги и кредит. 2008. № 1. С. 47.