МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
экономический университет»

БАНКОВСКИЙ НАДЗОР

Учебное пособие

Рекомендовано для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки
«Экономика» (квалификация (степень) «бакалавр»)

Москва
2019

УДК 33.336.711

ББК 65.262.6

Б23

Авторы:

Е.М. Дудник, П.П. Князев, М.Н. Клименко, Р.Ю. Луговцов

Рецензенты:

Ковалева Т.М. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и кредита, ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», г. Самара;

Гриднев В.И. – кандидат экономических наук, генеральный директор ООО «Консалтинг Центр», г. Екатеринбург.

Банковский надзор [Текст]: учеб. пособие / Е.М. Дудник, П.П. Князев, М.Н. Клименко, Р.Ю. Луговцов. – М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2019. – 110 с.

ISBN 978-5-91327-580-6

DOI 10.17513/np.350

В учебном пособии рассматриваются теоретические и практические вопросы функционирования системы банковского надзора с обоснованием сущности, целей, функций и принципов реализации мер банковского надзора. Анализируются особенности организации банковского надзора в отечественном и международном масштабе.

Учебное пособие адресовано студентам высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Экономика» (квалификация (степень) «бакалавр»), преподавателям и специалистам-практикам.

ISBN 978-5-91327-580-6

© Дудник Е.М., Князев П.П.,
Клименко М.Н., Луговцов Р.Ю., 2019
© ИД «Академия Естествознания»
© АНО «Академия Естествознания»

ВВЕДЕНИЕ

За последние два десятилетия существенно возросла степень интеграции и скорость развития финансового рынка. Трансформация всей финансовой системы была связана с нарастающими темпами внедрения и реализации таких процессов и элементов как глобализация, финансовые инновации и информационные технологии в финансовой сфере. Ускоренное развитие позволило сделать значительный шаг на пути к степени распространенности, доступности, повышению качества и скорости предоставления финансовых услуг. Но одновременно с этим все данные процессы подвергли мировую финансовую систему существенным рискам, транспонирующимся в глобальном масштабе.

Банк является финансовым институтом, выступающим на передовой внедрения финансовых инноваций, благодаря аккумуляции значительной ресурсной базы и широким возможностями использования нововведений в финансово-банковской сфере в своих бизнес-процессах. Вышеописанные процессы так или иначе способствуют повышению уровня риска проводимых банками операций и являются своего рода вызовом для существующих пруденциальных требований, поскольку они должны обеспечивать достаточно эффективную систему риск-менеджмента и, учитывая специфику банковской деятельности, идентифицировать и регулировать их.

Наступлением глобального риск-события стал финансово-экономический кризис и последующая стагнация мировой экономики. Подобного рода масштабные явления стали дилеммой для национальных и наднациональных финансовых регуляторов, так как поставили под вопрос оперативность реагирования

надзорных органов, их методы деятельности и обнажили необходимость перестройки бизнес-процессов и «надзорного стиля».

В выборе методов перестройки финансового регулирования или эконмической системы в рамках исторической ретроспективы так или иначе было свойственно ориентироваться на крайности двух процессов. Процесс централизации в той или иной степени свойственен любой организации на определенном этапе ее развития. Мотивы, побуждающие к объединению и сосредоточению властных функций, большей части полномочий и управления в одних руках, могут быть различны. В качестве предпосылок может выступать: снижение управленческих расходов, исключение лишних посредников или звеньев при производстве товара или оказании услуги для упрощения процедуры и ее прозрачности, стремление обеспечить эффективный внутренний контроль и другие.

Необходимость и актуальность своевременного решения проблем, назревающих в области банковского регулирования и надзора подтверждается процессами развития финансового рынка и его части – банковского сектора на современном этапе, когда многие страны встали на путь преобразований и трансформации системы банковского надзора, целью которого является соответствие национальных банков международным стандартам и безболезненная интеграция в мировую финансовую архитектуру, призванная обеспечить стабильность банковской системы и всего финансового рынка в целом. Кроме того, особую роль приобретают информационные технологии, позволяющие осуществлять эффективный дистанционный надзор. В связи с учетом реформирования банковской системы и кардинального видоизменения подходов в банковском надзоре Центрального банка Российской Федерации, это требует всестороннего анализа.

Целью учебного пособия является оценка системы банковского надзора в Российской Федерации на современном этапе и определение перспектив ее дальнейшего развития.

Задачи учебного пособия:

- определить сущность, функции и принципы банковского надзора;
- изучить зарубежный опыт и подходы к банковскому надзору;
- рассмотреть экономико-правовые основы и нормативное регулирование банковского надзора в России;
- проанализировать деятельность Центрального банка РФ по контролю и надзору за банковскими кредитными организациями;
- исследовать механизм финансового оздоровления банковских кредитных организаций;
- предложить мероприятия по совершенствованию банковского надзора в Российской Федерации в рамках начатого процесса трансформации.

В учебном пособии приведено определение банковского надзора. Проанализирована архитектура, современное состояние национального финансового рынка и определено место банковского надзора в механизме мегарегулирования.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

1. Сущность, цели и функции банковского надзора

Степень развитости финансового рынка и наличие на нем эффективно действующих финансово-кредитных институтов, на сегодняшний день одно из определяющих условий для создания стабильно функционирующей и развитой рыночной экономики, и роста благосостояния населения. При этом качество этих институтов напрямую зависит от «финансового климата», создаваемого регулируемыми государственными институтами. К банковской деятельности, как правило применяется наиболее жесткое регулирование регулирования, что обуславливается специфическими свойствами институтов, осуществляющих ее, таких как: высокая степень финансовой зависимости, финансирование за счет привлеченных досрочно и легко изымаемых средствах, недостаточный уровень прозрачности и открытости деятельности.

Указанные особенности являются естественными причинами нарушения баланса и источником нестабильности в банковской системе. Если добавить к этому аффилированность банков и связанность их учредителей, взаимные операции по межбанковскому кредитованию, по покупке ценных бумаг, то в совокупности все это способно вызвать «эффект домино», что приведет к последовательному краху одного банка за другим. Кроме того, являясь предприятием, целью деятельности которого является получение прибыли, в ходе конкурентной борьбы банки зачастую идут на излишне рискованные операции. Именно поэтому необходима система сдерживающих, ограничивающих мер, способных выстроить «правила игры» обязательные для всех участников банковской системы.

Вопрос определения сущности, целей и функций банковского надзора имеет первостепенное значение для последующего эффективной реализации. Неоднозначное трактование понятий «банковский надзор», банковское регулирование и «банковский контроль» привело к существованию в экономической и юридической литературе нескольких подходов к определению «банковского надзора». Во-первых, сущность вышеуказанных понятий тесно связана между собой и является предметом активных дискуссий в экономическом и правовом сообществе. Точки зрения на природу и взаимосвязь данных понятий можно разделить на несколько групп:

1. Отождествление понятий «банковский надзор» и «банковское регулирование». Так, например, Г.Г. Фетисов и О.И. Лаврушин определяют банковский надзор, как разновидность банковского регулирования, осуществляемого надзорным органом посредством специфических процедур, технологий и инструментов. С их точки зрения трактовка банковского надзора в широком смысле – это ни что иное как регулирование, поскольку областью применения обоих терминов является государственное регулирование банковской деятельности, видоизменение и воздействие на количественный и качественный состав банковской системы, а также преобладающую часть аспектов текущей деятельности кредитных организаций.

2. Исследование понятий «банковский надзор» и «банковское регулирование» как части непрерывного взаимосвязанного механизма. С.Л. Ермаков рассматривает банковское регулирование и банковский надзор как единый процесс, так как они имеют единую сферу, общую цель, различны лишь способы и инструменты, технологии и процедуры достижения этих целей.

Стоит отметить, что чаще всего в экономической литературе банковское регулирование рассматривается как наиболее

в широком смысле, как общее понятие, которому свойственно несколько отличительных черт:

- ограничение, поскольку отсутствует свободная конкуренция из-за высоких входных барьеров и функционировании при жестко заданных параметров;
- внеэкономическое принуждение;
- особая правовая форма, так как регулирование происходит от лица государственно-властных структур.

3. Термин «банковский надзор» во взаимосвязи с понятием «контроль». В.И. Рыбин понимает под банковским надзором – процесс внешнего контроля, т.е. отслеживания, наблюдения (мониторинга), проверок и анализа всех установленных параметров деятельности банка. Схожих взглядов придерживается и С.В. Бабенкова, определяя банковский надзор как многомерную систему контроля, призванную регулировать деятельность участников банковского рынка в рамках предварительного, текущего и последующего надзора банковских операций и сделок.

4. Противопоставление понятий «банковский надзор» и «банковский контроль». По мнению М.В. Максимова, они имеют существенное отличие, заключающееся в отсутствии отношений подчиненности между надзорными органами и поднадзорными лицами.

Во-вторых, можно рассматривать природу понятия «банковский надзор» отдельно от взаимосвязанных с ним понятий. В таком случае необходимо отметить наличие двух точек зрения в зависимости от отрасли знания: экономики или юриспруденции. Например, С.Л. Ермаков банковский надзор рассматривает как особую систему, включающую совокупность мер по установлению и проведению в жизнь требований к кредитным институтам, направленных на обеспечение стабильного функционирования всей банковской системы.

Аналогично трактуют банковский надзор Г.Г. Фетисов и О.И. Лаврушин как систему норм государственно-властного характера, имеющая целью обеспечение стабильного и надежного функционирования банковской системы в целом, а также защиту интересов вкладчиков с помощью государственной регистрации и лицензирования банковской деятельности, установления экономических нормативов функционирования банков и осуществления банковского надзора, главным инструментом которого выступает применение мер воздействия (санкций) от имени государства.

Исходя из этого, можно сказать, что экономическая природа банковского надзора выражается в совокупности мер, направленных на выполнение целей, преследуемых в рамках обеспечения банковской и финансовой стабильности на микро и макроуровне.

Юридическая природа отражена, в первую очередь, в законодательстве, как надзор за соблюдением кредитными организациями норм банковского права, закреплённых государственными органами (в том числе регулятором), иными властными структурами, а также негосударственными саморегулируемыми организациями.

В-третьих, банковский надзор в трудах российских и зарубежных экономистов представляет собой систему.

Из представленных определений банковского надзора можно сказать, что его сущность, в том числе, раскрывается в целях осуществления, которые условно делятся на два уровня. На микроуровне это защита интересов вкладчиков (физических и юридических лиц), как потребителей банковских услуг. На макроуровне (глобальном, национальном) банковский надзор должен обеспечивать стабильность и надежность банковской системы, предотвращая и предвосхищая возможную цепную реакцию краха (системный характер). При этом, банковский надзор не гарантирует то, что тот или иной банк не окажется на стадии банкротства. Его суть заключается в создании таких условий на финансовом рынке,

которые будут побуждать банк менять параметры своей деятельности, и даже в случае непринятия мер по финансовому оздоровлению, оперативно абсорбировать дальнейшее распространение «эффекта домино».

Отсюда вытекают 3 основных функции, которые реализует банковский надзор как в банковской системе, так и в целом на финансовом рынке, поскольку непосредственными контрагентами кредитной организации часто являются другие его участники: профессиональные участники рынка ценных бумаг, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды.

Рис. 1. Элементы банковского надзора как системы

В табл. 1 представлены две экономические точки зрения на функции банковского надзора. При этом наиболее репрезентативной

является точка зрения О.И. Лаврушина и Г.Г. Фетисова, поскольку включает использование диагностического инструментария и мер надзорного реагирования, не опираясь на предотвращение кризисного состояния банковской системы, как основного предназначения.

Т а б л и ц а 1

Функции банковского надзора

О.И. Лаврушин, Г.Г. Фетисов	С.Л. Ермаков
Превентивная	
способность надзора располагать специальным инструментарием, регулирующим процесс вхождения кредитных институтов в банковскую среду.	минимизация рисков деятельности банков, решает задачу по ограничению высокорисковых операций банков, для предотвращения кризисного состояния банковской системы.
Сигнализирующая	Обеспечительная
способность обладать диагностическим инструментарием, позволяющим своевременно выявлять негативные тенденции в деятельности банков и применять меры надзорного реагирования.	финансовая поддержка банка в случае его кризисного состояния, оказываемая регулятором, как кредитором последней инстанции.
Контрольная	Защитная
призвана выявлять отклонения в соблюдении регулятивных норм и требований, причины их возникновения, эффективность действий надзорного органа по предотвращению и устранению возникающих проблем.	гарантия интересов вкладчиков в случае краха конкретного банка.

Кроме того, помимо рассмотренных функций целесообразно выделить стимулирующей функции, поскольку надзорная деятельность регулирующего органа, осуществляемая через режимы

контактного и дистанционного надзора, а также посредством института кураторства мотивирует кредитные организации на повышение уровня самоконтроля и прозрачности деятельности.

В рамках толкования сущности и функций банковского надзора особое внимание уделяется инструментарию, который позволяет на отдельных этапах обеспечивать регулятору достижение той или иной цели или задачи. На рис. 2 представлен инструментарий, использующийся в рамках двух основных методов надзора за деятельностью кредитных организаций (банковского надзора) для достижений одной из трех целей.

Рис. 2. Методы и инструментарий надзора за деятельностью кредитных организаций

Таким образом банковский надзор определяется как комплекс мероприятий (мер) в рамках наблюдения, регулирования и контроля банковской деятельности, который осуществляется уполномоченными государственными органами, посредством специфических механизмов, процедур, технологий и инструментов в целях создания условий для финансовой

устойчивости и поддержания стабильности национальной банковской системы, а также защиты интересов вкладчиков и кредиторов, без вмешательства в оперативную деятельность кредитных организаций.

2. Принципы осуществления банковского надзора

Подходы к принципам осуществления банковского надзора можно рассматривать с нескольких точек зрения. Исследование и следование принципам банковского надзора необходимо, поскольку они являются основой, базисом, на котором раскрываются направления достижения и содержание целей, которые преследует банковский надзор. Это своеобразные объективно сложившиеся установки, следование которым требуется для формирования организационных и функциональных положений. Специальные правовые принципы банковского надзора, по мнению И.В. Винниковой, обосновано, можно разделить на 4 группы. На рис. 3 представлены 3 группы принципов.

Организационные принципы определяют общие направления и основы организации банковской деятельности как регулятора, так и кредитных институтов. Так, например, принцип технологичности предполагает, что все технологии (методы, алгоритмы, методики) надзорной деятельности прописаны, формализованы и закреплены, что обеспечивает защищенность всех участников банковского рынка и формирует взаимное доверие. Принцип независимости подразумевает не только независимость Центрального банка, но и свободу банков в принятии управленческих решений, которые затрагивают внутреннюю деятельность кредитной организации. Принципы открытости и доступности информации закрепляют необходимость прозрачности деятельности, как надзорных органов, так и участников рынка, с целью защиты интересов общественности.

Рис. 3. Три группы принципов банковского надзора

В рамках общественно-значимых принципов принцип ответственности означает существование определенных обязательств банков, связанных с их устойчивым функционированием, обусловленных доверием населения и предоставлением собственных сбережений. Принцип обеспечения сохранения банковской тайны предусматривает недопущение раскрытия информации, которая охраняется законом и становится доступной в рамках проводимых проверок. Раскрытие сведений, составляющих банковскую тайну, может привести к самым разным негативным последствиям, в том числе нарушению прав и интересов вкладчиков и кредиторов, проблемам в деятельности кредитной организации и в результате к дестабилизации банковской системы в целом.

Наиболее важной 4 группой принципов являются Базельские основополагающие принципы, которые ранее включали в себя 25 основных принципов, применяющиеся для обеспечения эффективности системы банковского надзора. В совокупности указанные принципы позволяют не только повысить эффективности надзорной деятельности, но и укрепить доверие к регулятору банковской системы.

Это не единственный подход к раскрытию принципов банковского надзора, поскольку этот вопрос также является дискуссионным

в экономической науке. Несколько отличную классификацию с точки зрения юридической науки предлагает Л.Т. Казакбиева, также сгруппированные в три группы на рис. 4. В первые две группы попадают принципы, связанные с финансовым правом и сущностью банковского надзора, как финансово-контрольной деятельностью. Третья группа принципов представляет собой специально отраслевые принципы, свойственные исключительно банковскому надзору. В рамках данной классификации принцип разумного сочетания централизованных и децентрализованных начал является не совсем актуальным для российской банковской системы, поскольку в ней Банк России является централизованной вертикальной структурой, где процесс принятия решений в территориальных учреждениях на местах не является самостоятельным и обособленным, а всецело подчиняется Центральному аппарату Банка России.

Отдельного внимания заслуживают основные принципы эффективного банковского надзора, которые определяют 29 принципов, необходимые для того, чтобы надзорная система была эффективной. Эти принципы делятся на две группы: первая группа (принципы 1 до 13) сконцентрированы на полномочиях, обязанностях и функциях органов надзора, в то время как принципы во второй группе (принципы 14 до 29) сфокусированы на экономических нормативах и требованиях к банкам. Как правило, это минимальные и необходимые принципы, одновременно с которыми национальные надзорные органы вправе предусмотреть дополнительные ориентиры, учитывающие специфику банковской системы.

Внутри каждой группы принципы можно также разбить на несколько категорий, в зависимости от тех основ банковского надзора, которые они охватывают (группы с краткой характеристикой принципов представлены в табл. 2). Первая группа принципов непосредственно касается надзорного органа и создания базиса для эффективного банковского надзора (принципы 1–3, 8–13). Вторая

группа затрагивает процесс лицензирования, структуры собственности и ее изменения (приобретение или передача) (принципы 4–7).

Третья группа охватывает требования к созданию в банках процессов контроля и снижения различных рисков, возникающих в банковской деятельности (принципы 14–25, 29). Четвертая группа принципов касается организации внутреннего контроля, раскрытия информации и публикации отчетности (принципы 26–28).

общепринятые принципы финансового права	принципы финансово-контрольной деятельности	специальные принципы банковского надзора
<ul style="list-style-type: none"> • законность; • правовое равенство; • признание норм и принципов международного права; • обязательное рассмотрение жалоб и заявлений компетентными органами 	<ul style="list-style-type: none"> • систематичность и регулярность; • установление доверительных отношений между субъектами; • закрепление в федеральном законе понятия надзорной деятельности, видов надзора, периодичности и сроков проведения проверок, прав и обязанностей участников надзорного правоотношения; • порядок оформления результатов надзора; • адекватность. 	<ul style="list-style-type: none"> • разумное сочетание централизованных и децентрализованных начал; • тайна надзора; • подвергаемость наиболее частому и пристальному надзору кредитных организаций: <ul style="list-style-type: none"> а) у которых имеются финансовые затруднения; б) часто совершающих правонарушения; • надзор за всеми рисками, имеющими место в деятельности кредитных организаций;

Рис. 4. Классификация принципов банковского надзора

Высокая степень соблюдения и следование вышеперечисленным принципам должно способствовать повышению общей финансовой стабильности системы. Однако, это не гарантирует и не будет препятствовать банкротству и краху банков. Банковский надзор не может и не должен обеспечивать гарантию того, что банки не будут терпеть неудачи. В рыночной экономике крах и банкротство являются частью риска, который на себя берут предприниматели.

Таблица 2

Классификация основных принципов
эффективного банковского надзора

Категория (группа)	Принцип	Расшифровка
1	2	3
Полномочия, обязанности и функции органов надзора	Принцип 1. Обязанности, задачи и полномочия	Эффективная система банковского надзора имеет четкое разграничение обязанностей и задач для каждого надзорного органа
	Принцип 2. Независимость, подотчетность и правовая защита надзорных органов	Надзорный орган обладает оперативной независимостью, прозрачными процессами, рациональным управлением и адекватными ресурсами и несет ответственность за исполнение своих обязанностей.
	Принцип 3. Сотрудничество и взаимодействие	Законы, нормативные акты обеспечивают основу для сотрудничества и взаимодействия с соответствующими национальными органами и иностранными органами надзора.
	Принцип 8. Надзорный подход	Надзорный орган разрабатывает и поддерживает перспективную оценку профиля рисков отдельных банков и банковских групп, пропорциональную их системному значению.
	Принцип 9. Методы и инструменты надзора	Надзорный орган использует соответствующий набор методов и инструментов для реализации надзорного подхода и распределяет надзорные ресурсы на пропорциональной основе с учетом профиля риска и системного значения банков.

Продолжение табл. 2

1	2	3
	Принцип 10. Надзорная отчетность	Надзорный орган собирает и анализирует отчетность банков как на индивидуальной, так и на консолидированной основе.
	Принцип 11. Корректирующие и санкционирующие полномочия надзорных органов	Надзорный орган действует на ранней стадии для устранения небезопасной и необоснованной практики или деятельности, которые могут представлять угрозу для банков или банковской системы.
	Принцип 12. Консолидированный надзор	Надзорный орган контролирует банковскую группу на консолидированной основе.
	Принцип 13. Взаимодействие между странами базирования и принимающими странами.	Надзорные органы трансграничных банковских групп обмениваются информацией и сотрудничают для эффективного надзора за группами и группами компаний, а также для эффективного урегулирования кризисных ситуаций.
Процесс лицензирования, структура собственности и ее изменения (приобретение или передача)	Принцип 4. Допустимые виды деятельности	Разрешенные виды деятельности учреждений, имеющих лицензию и подлежащих надзору в качестве банков, четко определены.
	Принцип 5. Критерии лицензирования	Лицензирующий орган имеет право устанавливать критерии и отклонять заявки для учреждений, которые не соответствуют критериям.
	Принцип 6. Передача значительного права собственности	Надзорный орган имеет право пересматривать, отклонять и вводить пруденциальные условия в отношении любых предложений о передаче значительного владения или контрольных долей.

Продолжение табл. 2

1	2	3
	Принцип 7. Основные приобретения	Надзорный орган имеет право одобрять или отклонять и налагать пруденциальные условия на крупные приобретения или инвестиции банка.
Требования к созданию в банках процессов контроля и снижения рисков	Принцип 14. Корпоративное управление Принцип 15. Процесс управления рисками Принцип 16. Достаточность капитала Принцип 17. Кредитный риск Принцип 18. Проблемные активы и резервы Принцип 19. Концентрационный риск Принцип 20. Операции со связанными сторонами Принцип 21. Страновые риски Принцип 22. Рыночные риски Принцип 23. Риск изменения процентной ставки в банковском портфеле Принцип 24. Риск ликвидности. Принцип 25. Операционный риск	Надзорный орган определяет наличие в банках и банковских группах надежной политики корпоративного управления, комплексного процесса управления рисками, управления риском, политики своевременного выявления, оценки, мониторинга, контроля и снижения концентрации риска, странового риска в международной кредитной и инвестиционной деятельности, наличие процесса управления рыночным риском и операционным риском, риском процентных ставок. Надзорный орган устанавливает разумные и соответствующие требования к достаточности капитала и ликвидности для банков. Надзорный орган определяет наличие в банке адекватной политики для раннего выявления и управления проблемными активами и поддержания адекватных резервов. Для устранения конфликта интересов надзорный орган требует заключать операции со связанными сторонами на основе принципа «на расстоянии вытянутой руки», осуществлять мониторинг этих операций, предпринимать соответствующие шаги для контроля или смягчения рисков

Окончание табл. 2

1	2	3
	Принцип 29. Злоупотребление финансовыми услугами	Надзорный орган определяет наличие в банке строгих правил надлежащей проверки клиентов и предотвращения использования банка для преступных видов деятельности.
Организация внутреннего контроля, раскрытие информации и публикация отчетности	Принцип 26. Внутренний контроль и аудит	Надзорный орган определяет наличие в банке адекватной системы внутреннего контроля для создания и поддержания операционной среды для ведения бизнеса с учетом профиля риска.
	Принцип 27. Финансовая отчетность и внешний аудит	Надзорный орган определяет, что банки и банковские группы подготавливают финансовые отчеты в соответствии с международными принципами и ежегодно публикуют информацию, которая адекватно отражает их финансовое состояние, а также имеют независимое мнение внешнего аудитора.
	Принцип 28. Раскрытие информации и прозрачность	Надзорный орган определяет регулярную публикацию информации банками и банковскими группами на консолидированной и индивидуальной основе, которая легко доступна и справедливо отражает их финансовое состояние и подверженность рискам.

В контексте анализируемой темы принцип 8 раскрывает суть надзорного подхода в банковской деятельности на уровне Базельских стандартов, в соответствии с которым регулятор должен разрабатывать и поддерживать оценку профиля рисков банков и банковских групп в перспективе, пропорционально их системному

значению. Базель III, который основывается на всех принципах, разработанных Базельским комитетом по банковскому надзору (BCBS), стал решительным ответом на международный финансовый кризис 2007–2009 годов и привел к более устойчивому рынку, но также существенно усложнил нормативно-правовую базу. В связи с этим необходимо обратиться к анализу зарубежного опыта организации банковского надзора, в том числе странами, внедрившими требования Базеля.

3. Место банковского надзора в механизме мегарегулирования финансового рынка

Для исследования места банковского надзора в механизме мегарегулирования финансового рынка необходимо первоначально проанализировать современные тенденции регулирования, существующие в развитых странах на современном этапе развития глобальной экономики.

Вопросы институциональной архитектуры финансового регулирования достаточно давно стали предметом международных научных и профессиональных дискуссий и исследований. Исторически становление и развитие национальных финансовых систем происходило в каждой стране по-своему. В некоторых государствах доминирующую роль на финансовых рынках играли и продолжают играть банки, в то время как в других странах со временем значительную долю финансового рынка стали контролировать небанковские институты. Сама структура рынка финансового посредничества постепенно усложнялась, появлялись и развивались новые сектора рынка финансовых услуг.

Параллельно, во многом как ответ на появление все новых и новых форм финансового посредничества, формировались институты, призванные регулировать деятельность участников финансового рынка, устанавливать своего рода общие правила игры

для их взаимодействия, как между собой, так и с потребителями финансовых услуг. На определенном этапе развития финансовых рынков государства были вынуждены взять на себя определенную роль в регулировании поведения участников этих рынков, поскольку чисто рыночные механизмы зачастую оказывались неспособными обеспечивать стабильное функционирование финансовых систем, что, в свою очередь, негативно влияло на состояние субъектов экономики, социальную стабильность, доверие населения к государству.

Транслируемые современными тенденциями, определяются основные цели и задачи финансового регулирования.

Как отмечается многими авторами, финансовое регулирование должно обеспечивать достижение ряда целей, которые включают надежность и устойчивость финансовых институтов; минимизацию системного риска; эффективные и конкурентные финансовые рынки; защиту потребителей и инвесторов. Эти широкие цели, являющиеся важными для поддержания стабильности финансовой системы, в то же время не учитывают один значимый фактор, а именно необходимость минимизации регуляторной нагрузки, ложащейся на плечи регулируемых финансовых институтов.

Эффективное финансовое регулирование должно способствовать устойчивому и обоснованному с точки зрения принятия рисков поведению финансовых институтов. Регулирование и надзор, сфокусированные на состоятельности и платежеспособности финансовых институтов, а также защите средств и имущественных интересов клиентов, чрезвычайно важны для нормального функционирования финансовой системы. Традиционно банки и страховые компании регулируются посредством сочетания устанавливаемых регуляторных требований и осуществления пруденциального надзора. В этом смысле устойчивость институтов, поддержание на достаточном уровне их капитала считается наиболее важной задачей регуляторов. В то же время регулирование деятельности фирм, работающих на рынке

ценных бумаг, как правило, больше ориентируется на установление требований, ориентированных на защиту прав потребителей и практику ведения бизнеса. С точки зрения обеспечения устойчивости финансовых институтов и соблюдения ими пруденциальных требований финансовое регулирование является комбинацией устанавливаемых норм и правил, а также мер, направленных на оценку деятельности и финансового состояния институтов и стимулирование их к соблюдению положений регулятивных актов.

Важнейшей задачей финансового регулирования и надзора является осуществление мониторинга состояния и развития финансовой системы в целом и осуществление действий, направленных на минимизацию системного риска. Во многих странах эта задача законодательно закреплена за конкретным финансовым регулятором, нередко – центральным банком. Действительно, финансовые системы не могут эффективно функционировать без доверия к финансовым рынкам и финансовым институтам. Одновременно стабильность финансовой системы в значительной степени зависит от устойчивости конкретных рынков или крупных игроков. Именно этим во многом объясняется одна из ведущих тенденций последнего времени, когда усилия многих международных организаций и национальных правительств все в большей степени фокусируются на регулировании и надзоре за системно значимыми финансовыми институтами, включая элементы инфраструктуры финансового рынка.

Эффективные рынки характеризуются эффективным ценообразованием, которое во многом определяется качеством и соблюдением правил, по которым рынки работают. Правила касаются доступности информации о ценах обращающихся инструментов, запрета на инсайдерские сделки, защиты конкуренции и пр. Система регулирования должна обеспечивать раскрытие участниками рынка ключевой информации, позволяющей инвесторам принимать оптимальные решения.

Одной из задач финансового регулирования является защита потребителей финансовых услуг и инвесторов посредством установления правил ведения бизнеса. Это особенно актуально для ситуаций, когда требования к раскрытию информации не обеспечивают полной информированности инвесторов или иных клиентов финансовых институтов о рисках, которые они на себя принимают, приобретая тот или иной финансовый продукт или вступая в деловые отношения с тем или иным финансовым институтом. Особенную важность приобретает так называемое регулирование ведения бизнеса, в большей мере сфокусированное на установлении правил, способствующих повышению доверия к финансовой системе или ее отдельным элементам, таких как прозрачность, раскрытие информации и защита инвесторов. Именно по этой причине такой тип финансового регулирования получил значительное распространение в области регулирования рынков ценных бумаг, на которых потребители покупают инструменты с риском для себя, часто недостаточно или даже неправильно оцененным. В качестве классических примеров регулирования ведения бизнеса часто называются правила в отношении конфликта интересов, рекламирования финансовых продуктов и услуг, а также требования в отношении квалификации и репутации руководителей финансовых институтов.

В связи с тем, что превалирует достаточно широкий набор целей и задач, которые реализуют регулятивные государственные органы, структурные и институциональные различия национальных экономик, не существует единого подхода к построению системы регулирования финансового сектора. Каждая страна подходит к этому вопросу, исходя из сложившейся структуры отрасли финансовых услуг, приоритетов развития экономики и, соответственно, финансового сектора, а также исторических традиций, влияющих на принятие политических решений. Тем

не менее, в современной научной литературе по данной тематике принято выделять четыре подхода построения системы финансового регулирования, представленные в табл. 3.

Таблица 3
Системы финансового регулирования в мире

Система финансового регулирования	Характеристика	Примеры стран
Система двух вершин «Твин Пикс» (Twin Peaks)	разделение регулирующих функций между двумя регуляторами: один выполняет функцию надзора за безопасностью и надежностью (ликвидностью), и другой ориентированный на проведение бизнес-регулирования	Австралия, Нидерланды
Институциональный подход	правовой статус фирмы (например, банк, брокер-дилер, или страховой компании) определяет, какому регулятору поручено осуществлять надзор за его деятельностью от безопасности и надежности до особенностей ведения бизнеса (самостоятельные регулирующие учреждения)	Китай, Гонконг, Мексика
Функциональный подход (безвершинная система)	каждый вид бизнеса может иметь своего собственного функционального регулятора без учета его правового статуса (отдельный регулирующий орган для каждого вида бизнеса)	Канада, Швейцария, Дания, Норвегия
Интегрированный подход (Мегарегулятор)	единый универсальный регулятор, осуществляющий как надзор за безопасностью и устойчивостью, так и проводит регулирование для всех секторов финансовых услуг	Швеция, Германия, Япония, Катар, Сингапур

На самом деле трудно назвать страну, где тот или иной подход применяется в чистом виде. На практике обычно происходит определенное смешение разных подходов, и нельзя сказать, что существует оптимальная модель, которая подходила бы всем странам.

Одной из классических форм организации финансового регулирования является система регулирования и надзора, основанная на применении институционального подхода.

В этом случае регуляторы осуществляют свои функции в отношении юридических лиц, имеющих определенный правовой или институциональный статус, причем их функции могут включать и пруденциальное регулирование и регулирование ведения бизнеса.

При данном подходе статус юридического лица обычно определяется видом разрешенной деятельности, устанавливаемым соответствующей лицензией (на осуществление банковской, страховой деятельности, управление независимым пенсионным фондом, брокера-дилера и пр.).

Другим вариантом архитектуры финансового регулирования является функциональный подход, при котором регулирование и надзор осуществляются исходя из того, каким бизнесом занимается фирма – вне зависимости от ее правового или институционального статуса. То есть, каждый тип деятельности может иметь своего функционального регулятора. Например, при таком подходе деятельность банка, работающего на фондовом рынке, будет поднадзорна и банковскому регулятору и регулятору рынка ценных бумаг. Функциональный регулятор также может сочетать пруденциальное регулирование и регулирование ведения бизнеса. Проблемы, которые могут возникать при применении функционального подхода, заключаются в том, что необходимо четкое разграничение видов деятельности, поднадзорных каждому регулятору.

Значительное число стран использует интегрированный подход (его иногда называют гибридным), при котором создается

единый регулирующий и/или надзорный орган, отвечающий за регулирование (как пруденциальное, так и ведения бизнеса) нескольких или всех секторов финансового рынка. Данный подход получил значительное распространение в мире в последние десятилетия, и он лежит в основе планов реформирования системы финансового регулирования, реализуемых в России.

Еще одним вариантом построения системы регулирования финансового сектора, получившим распространение в последние годы, является подход, который именуется в международной литературе «TwinPeaks». Он характеризуется разделением регулирования исходя из задач, регулирующих органов – один из них отвечает за осуществление пруденциального регулирования и надзора, другой – за регулирование ведения бизнеса. Еще одной отличительной чертой данного подхода является то, что он предполагает передачу регулирования розничного бизнеса органу, отвечающему за регулирование ведения бизнеса.

Если говорить о распространенности вышеперечисленных структур финансового регулирования, то наиболее часто применяются интегральный подход (около 60% стран, включая 36%, полностью закрепивших регулирование и надзор за финансовым сектором за одним органом) и функциональный подход (около 35% стран). Соответственно наименее распространены такие подходы как институциональный и «TwinPeaks», хотя последний получает все большее распространение.

Институциональный подход является наименее распространенным и наиболее часто критикуемым. Как отмечают некоторые авторы, он основывается на бизнес модели, которая в настоящее время практически уже не существует, поскольку крупные финансовые компании и группы все в большей степени реализуют продукты и услуги, присущие разным секторам рынка. Недостатком институционального подхода является потенциальная

непоследовательность и несогласованность регуляторных требований, предъявляемых к разным типам финансовых институтов, осуществляющих деятельность, имеющую близкий экономический смысл. Это может касаться как пруденциальных требований, так и требований к практике ведения бизнеса.

Кроме того, этот вариант архитектуры финансового регулирования и надзора может затруднять выявление и эффективное и своевременное реагирование на возникающие системные риски. Перечисленные недостатки данного подхода приводят к тому, что в странах, которые изначально строили свою национальную систему регулирования подобным образом, например, Гонконг, Мексика, Китай и Румыния, начали двигаться в сторону функционального или интегрированного подхода.

В то же время в США элементы институционального подхода (в комбинации с функциональным) продолжают сохраняться. Регулирование деятельности кредитных организаций на федеральном уровне осуществляется четырьмя ведомствами – Советом Федерального резерва, Управлением контролера денежного обращения (ОСС), Федеральной корпорацией страхования депозитов (FDIC) и Национальной администрацией кредитных союзов (NCUA). Регулирование рынка ценных бумаг осуществляет Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC), а рынок страхования вообще регулируется только на уровне штатов, а это признаки функционального подхода. В соответствии с Законом Додда-Франка, принятым в 2010 г., создан еще один регулятор финансового рынка – Бюро по защите потребителей финансовых услуг (CFPB), как специальный орган, отвечающий за регулирование практики ведения бизнеса, что более характерно для модели типа «TwinPeaks».

Функциональный подход распространен более широко. Он применяется, как минимум в 36 странах, включая Бразилию, Индию, Испанию и Италию. Как уже отмечалось, данный подход

предполагает, что регулирование строится, не исходя из правового статуса юридических лиц, а в увязке с функциями, выполняемыми разными финансовыми институтами. Преимуществами указанного подхода является то, что специализированный надзорный орган теоретически в большей степени способен применять единообразные требования к близкой по экономическому смыслу деятельности, каким бы финансовым институтом она не осуществлялась. Кроме того, здесь уменьшается риск проявления регуляторного арбитража, который возникает в случаях, когда разные регуляторы по-своему интерпретируют и применяют свои надзорные полномочия. Среди проблем, ассоциирующихся с функциональным подходом, можно выделить сложность с разграничением полномочий между разными ведомствами, особенно когда это касается появления новых продуктов или услуг в портфелях институтов, принадлежащих к разным секторам финансового рынка. Другим недостатком данного подхода является то, что финансовым институтам приходится взаимодействовать одновременно с несколькими регулируемыми и надзорными органами, что может порождать дополнительные затраты, а в случаях, когда разные регуляторы занимают разную позицию по одному и тому же вопросу, – неопределенность и угрозу наложения санкций. Еще одним важным аргументом критиков функционального подхода является, как и в случае с институциональным подходом, то, что ни один из регуляторов не обладает полной информацией, позволяющей своевременно идентифицировать системные угрозы и адекватно на них реагировать.

Полностью или частично интегрированный (гибридный) подход к финансовому регулированию и надзору в последние годы получает все больше сторонников. По данным Всемирного банка в 2010 г. более 60 стран мира имели регуляторов, отвечавших за два или более секторов финансового рынка. Среди них можно

упомануть Германию, Японию, Сингапур и Швейцарию (последняя перешла на интегрированный надзор с 2009 г.). Тенденция к объединению надзорных функций особенно наглядна, если посмотреть только на страны, проводившие в последние годы реформы структуры финансового регулирования. Так, по данным Донато Масциандаро и Марка Квинтина из 66 стран, которые проводили такие реформы в 1998–2008 гг., 63 процента пошли по пути полного (30 %) или частичного (33 %) объединения регулирования финансового рынка.

Достоинства и недостатки интегрированного подхода к организации регулирования финансового сектора подробно рассматриваются ниже. В целом, к его достоинствам можно отнести минимизацию неопределенности и конфликтов, которые часто возникают между разными ведомствами, возможность формирования единой всеобъемлющей картины состояния и тенденций развития бизнеса финансовых институтов и групп, повышение эффективности регулирования и надзора при сокращении затрат, как со стороны государства, так и у поднадзорных финансовых институтов. В числе недостатков интегрированного подхода некоторые исследователи называют возможный монополизм и бюрократизм в принятии решений, отсутствие здоровой конкуренции между регуляторами, проблемы с управляемостью крупной организации (то есть потенциал для конфликтов перемещается из сферы межведомственных взаимоотношений к внутриведомственным спорам и попыткам «перетягивания одеяла»). При этом не устраняется полностью и возможность возникновения межведомственных разногласий, например, между мегарегулятором и министерством финансов или другими органами правительства.

Наглядным примером проблем, с которыми может сталкиваться мегарегулятор, может служить Управление финансовых услуг Великобритании (FSA9). Проведенный службой внутреннего аудита

этой организации анализ эффективности действий FSA во время кризиса банка NorthernRock7 продемонстрировал, что на протяжении многих лет банк был поднадзорен трем разным департаментам, которые слабо взаимодействовали между собой и плохо координировали свои действия, что, в результате, привело к серьезным негативным последствиям, в том числе репутационным, а также послужило толчком для реформирования системы финансового регулирования в направлении применения подхода «TwinPeaks».

Подход «TwinPeaks» имеет достаточно недавнюю историю и пока не получил значительного распространения.

Как отмечают некоторые авторы, «TwinPeaks» призван использовать все преимущества интегрированного подхода и, при этом, обеспечить разрешение конфликта между задачами пруденциального регулирования, защиты потребителей и транспарентности. Иногда его также именуют «регулированием по целям». Подход, при котором разделяются функции пруденциального надзора и защиты потребителей, позволяет минимизировать потенциал для возникновения у одного органа конфликта между интересами поддержания финансовой стабильности и интересами потребителей.

При данном подходе наряду с органом, отвечающим за финансовую стабильность и осуществление пруденциального регулирования и надзора, создается специализированное ведомство, задачами которого является установление стандартов ведения бизнеса и осуществление надзора за практикой распространения финансовых продуктов и услуг, создание условий для эффективного функционирования финансовых рынков и их инфраструктуры, поддержание справедливой конкуренции на финансовых рынках, установление требований к раскрытию информации и контроль за соблюдением прав розничных потребителей при их взаимоотношениях с финансовыми институтами. Они могут дополняться задачами реализации государственной политики по повышению

финансовой грамотности и уровня проникновения финансовых услуг, функциями взаимодействия со службой финансового омбудсмана, участия в межведомственном совете по финансовой стабильности.

На следующем этапе необходимо проанализировать структуру и состав финансового рынка Российской Федерации в современном виде.

Структура и состав российского финансового рынка достаточно многообразны. Цель настоящей главы состоит в том, чтобы дать представление о многообразии организационно-правовых форм, режима регулирования и правового статуса различных видов финансовых организаций. При этом экономические показатели деятельности соответствующих секторов финансового рынка не рассматриваются.

Традиционным является разделение финансовой индустрии на четыре сегмента – банковский, фондовый (рынок ценных бумаг), страховой и пенсионный. Как будет показано далее, указанное деление должно быть уточнено. С внесением изменений в Федеральный закон «О Центральном банке (Банке России)» наряду с кредитными организациями становится возможным выделить 17 видов некредитных финансовых организаций, находящихся под надзором (контролем) Банка России.

Для целей настоящего учебного пособия некредитные финансовые организации сгруппированы по признаку единства экономической (рыночной) функции. Во-первых, выделяются профессиональные участники рынка ценных бумаг, а именно брокеры и дилеры, совершающие операции на фондовом рынке. Во-вторых, выделены субъекты страхового рынка, ядром которого являются страховые компании. В-третьих, негосударственные пенсионные фонды являются главными поставщиками пенсионных продуктов в сфере негосударственного пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования (совместно с управляющими компаниями) и профессиональных пенсионных систем.

В дополнение к названным выше секторам следует также рассмотреть микрофинансовые организации. Они могут быть отнесены к кредитно-банковской индустрии либо выделены в отдельный подсектор, имеющий немало особенностей регулирования. Сходным образом из сектора рынка ценных бумаг нередко выделяют подсектор коллективного инвестирования. Такой подход имеет свое обоснование. Так, управляющие компании инвестиционных фондов могут вкладывать средства инвесторов на самых различных рынках за пределами классического фондового рынка – в инструменты денежного рынка, недвижимость, предметы искусства. Следовательно, автоматическое перенесение общих принципов регулирования и надзора с рынка ценных бумаг на рынок коллективных инвестиций не будет оправданным.

Внутри каждого из секторов необходимо также выделить инфраструктуру финансового рынка, которая сама по себе неоднородна и представлена разнообразными видами финансовых посредников – как кредитными, так и некредитными организациями.

Кроме того, нельзя забывать о нарождающихся и уже состоявшихся элементах финансовой индустрии, которые до настоящего времени не конца получили легального определения. К ним можно отнести, например, коллекторские агентства, кредитных и форекс-брокеров.

Таким образом, архитектура финансового рынка Российской Федерации представлена на рис. 5, а структура в виде следующего списка:

1) Кредитные организации, в том числе с лицензией профессионального участника рынка ценных бумаг:

- банки;
- небанковские кредитные организации.

2) Профессиональные участники рынка ценных бумаг, не имеющие лицензии кредитной организации и не относящиеся к инфраструктурным организациям:

- брокеры;
- дилеры;

– управляющие ценными бумагами.

3) Структуры коллективного инвестирования:

- акционерные инвестиционные фонды;
- управляющие компании, в т. ч. паевых инвестиционных фондов.

4) Субъекты страхового рынка:

- страховщики по видам страхования и перестрахованию;
- страховые брокеры;
- страховые агенты, в том числе кредитные организации.

5) Негосударственные пенсионные фонды. Управляющие компании негосударственных пенсионных фондов.

6) Организации мелкого кредита:

- микрофинансовые организации;
- кредитные потребительские кооперативы первого и второго уровня;

- жилищные накопительные кооперативы;
- сельскохозяйственные кредитные кооперативы;
- ломбарды.

7) Инфраструктурные организации:

- инфраструктура кредитного рынка;
- инфраструктура рынка ценных бумаг, в том числе торговая, расчетная и учетная;
- инфраструктура рынка платежных услуг.

8) Организации, пока не получившие легального определения, которые могут элементом инфраструктуры или нарождающегося сегмента финансового рынка, например, рынка форекс или рынка секьюритизации.

Перечисленные виды организаций вступают во взаимодействие между собой и с иными группами клиентов, представляющих реальный сектор экономики, на различных сегментах финансового рынка, которые характеризуются однородными финансовыми продуктами (услугами, инструментами), обращающимися на них. Можно выделить множество различающихся по продуктам,

а также по размеру и клиентской базе рынков – кредитный, депозитный, валютный, денежный, рынок деривативов, репо, облигаций, акций, структурированных продуктов, имущественного страхования, личного страхования, перестрахования, пенсионного обеспечения и т.д. Некоторые из перечисленных рынков хорошо развиты и имеют значительный объем, другие – находятся на этапе формирования.

В результате «взаимодействия» групп финансовых организаций и рыночных сегментов складывается уникальная субъектно-продуктовая структура российского финансового рынка. Такая «двухмерная» структурная карта финансового рынка также может быть построена.

Однако ее вид будет еще менее определенным, поскольку в отличие от достаточно жесткой – зафиксированной в законе – классификации финансовых организаций (по видам), классификация (сегментация) финансовых рынков носит условный (не закреплённый в нормативной базе) характер. С надзорной точки зрения первоочередное значение имеют виды рисков, которые могут принимать на себя финансовые посредники, а также виды клиентов, которым они вправе предлагать свои услуги (например, гражданам).

Отдельные виды субъектов финансового рынка имеют различный доступ к разным рынкам (продуктам). Например, кредитные организации не вправе оказывать услуги по страхованию или пенсионному обеспечению. В то же время иные виды финансовых организаций лишены права вести банковские счета и оказывать платежные услуги (в форме безналичных платежей).

Можно также обнаружить немало примеров частичной конкуренции разных видов финансовых организаций на одном рынке. Например, на рынке мелкого кредита наряду с кредитными организациями оперируют МФО и кредитные кооперативы. Сберегательные услуги населению предлагают, как банки (банковский вклад), так и кредитные кооперативы (прием личных сбережений).

Рис. 5. Архитектура финансового рынка Российской Федерации

Накопительные формы личного страхования также могут быть отнесены к группе специфических сберегательных услуг (со страховым элементом). На рынке внебиржевых деривативов представлены кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховщики и НПФ, а также некоторые виды инвестиционных фондов.

Таким образом, формируется уникальная структура финансовых рисков в каждой из групп финансовых посредников, что необходимо учитывать при построении системы регулирования и надзора. Задача риск-ориентированного регулирования и надзора многократно усложняется при анализе финансовых конгломератов (банковско-страховых или инвестиционно-банковских групп), которые включают в себя различные виды финансовых организаций, осуществляющих самый широкий перечень операций.

Проведя анализ архитектуры и структуры финансового рынка Российской Федерации необходимо охарактеризовать его текущее состояние.

Уровень развития финансового сектора определяется фундаментальными характеристиками социально-экономического развития страны, важнейшие из которых: структура (тип) ее экономики, диверсификация деятельности экономических агентов, показатели благосостояния населения, общий уровень развития государственных и правовых институтов, степень интеграции в глобальные рынки.

Согласно опубликованному на сайте Банка России исследованию, модель российского финансового сектора не является уникальной и может рассматриваться в контексте кластерного анализа стран, близких к России по интегральным оценкам аспектов финансового развития. Характерными особенностями российской модели финансового рынка являются преобладание банковского сектора, опора на собственные финансовые ресурсы,

основным источником которых стали доходы от сырьевого экспорта, преимущественная роль бюджетных и межфирменных каналов их перераспределения по сравнению с их перераспределением через финансовых посредников.

Характерной чертой российской финансовой системы является существенное доминирование банков над небанковскими финансовыми институтами. Активы кредитных организаций, составляющие на конец 2017 года 85,2 трлн. руб., или 92,6% ВВП, доминируют над активами небанковского финансового сектора. Это отличает отечественный финансовый рынок от финансовых рынков большинства развитых стран, где институты банковского кредита и рынки капитала эффективно взаимодействуют, дополняя друг друга. Именно поэтому банковский надзор в разрезе финансового регулирования занимает значительное место, поскольку весь опыт, основные механизмы, инструменты транспонируются на других участников финансового рынка.

Слабое развитие рынка капитала и отсутствие базиса институциональных инвесторов в лице страховых компаний и пенсионных фондов ограничивают возможности экономики по трансформации сбережений в долгосрочные инвестиции, столь необходимые для устойчивого роста экономики и повышения благосостояния граждан. При этом приток иностранных инвестиций в последние годы существенно замедлился из-за ограниченности доступа к внешним рынкам.

Другой характеристикой российского финансового рынка является относительно высокий уровень концентрации. Особенно эта тенденция характерна для банковского сектора, где пять крупнейших банков контролируют 55,8% совокупных активов банковской системы, а на долю 20 банков (3,6% их общего количества) приходится 79,3% активов. Такая существенная капитализация и монополизация рынка является вызовом для регулятора с точки зрения необходимости трансформации банковского надзора с учетом особенностей структуры рынка.

Особенностью финансовой системы Российской Федерации является низкая активность населения на финансовом рынке. Доминирование в структуре сбережений населения банковских депозитов во многом обусловлено мерами, укрепившими надежность банковской системы (в том числе стабильностью функционирования системы страхования вкладов), наряду с исторически сложившимся низким уровнем доверия к небанковским финансовым посредникам из-за деятельности теневых и недобросовестных участников рынка.

Недобросовестность продавцов финансовых услуг порождает ответную реакцию со стороны их потребителей. Уровень доверия граждан к финансовым организациям крайне неоднороден, но 26% граждан считают невозврат кредита допустимым, а 38% полагают, что небольшая задержка во внесении платежей по кредиту не страшна.

Очевидно, что это следствие не столько низкого этического уровня российских заемщиков, сколько их низкой осведомленности в финансовых вопросах (например, непонимание значения кредитной истории).

Последнее подтверждается исследованием финансовой грамотности, проведенным в 2016 году Организацией экономического сотрудничества и развития в 26 странах, по результатам которого Россия заняла 23-е место.

Доверие – долгосрочный социальный капитал, который формируется и нарабатывается годами. Своевременное выявление, предупреждение и пресечение недобросовестного поведения и финансовых проблем финансовых организаций, создающих угрозу средствам кредиторов, является фундаментом. Несмотря на проведение комплекса мероприятий по повышению устойчивости финансовых организаций, процесс очищения российского финансового рынка от слабых и недобросовестных игроков окончательно не завершен.

Расширение возможностей применения профессионального суждения, внедрение в надзорную практику стресс-тестирования позволят перейти к проактивному подходу, нацеленному на предотвращение негативных тенденций на ранних стадиях.

Вместе с тем важно иметь возможность реагировать на проблемы на ранней стадии, тем самым предотвращая ущерб для потребителей финансовых услуг и для стабильности финансовой системы. Кроме того, растущий объем требований увеличивает регуляторную нагрузку на добросовестных игроков.

Другими важными составляющими доверия являются сформировавшиеся на рынке типовые способы взаимодействия, называемые этической культурой, а также институт деловой репутации. Доверие на финансовом рынке формируется тогда, когда регулярный опыт взаимодействия доказывает, что его участники действуют профессионально, соблюдают закон и соответствуют высокому деловому стандарту, когда участники рынка четко понимают возможности для монетизации своей деловой репутации. В системе регулирования отечественного финансового рынка вопросы предотвращения конфликта интересов, а также персональной ответственности менеджмента и собственников финансовых организаций за нарушения раскрыты недостаточно подробно.

В последние годы российский финансовый рынок прошел через множество регуляторных изменений. При осознании всей важности и позитивного влияния этих новаций на долгосрочное развитие быстрые перемены требуют от финансовых компаний необходимости постоянной подстройки операционных процессов и создают ряд неудобств. Кроме того, частая смена правил может негативно сказываться на понимании населением происходящих изменений и, как следствие, на доверии граждан к рынку в целом. В этой связи важной задачей регулятора является нахождение сбалансированного темпа развития, комфортного для всех участников финансового рынка.

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

1. Зарубежный опыт организации банковского надзора: подходы и практика

Во-первых, специфика банковского регулирования и надзора во многом определяется характеристикой финансового рынка, а также полномочиями, которыми наделен его ключевой участник, устанавливающий правила игры – центральный банк. Зарубежный опыт в данном случае целесообразно сравнивать с существующей системой регулирования в России. Во-вторых, исходя из функционала, необходимо определить те подходы и принципы к организации банковского надзора, которые являются предпочтительными в мировой практике.

Для начала необходимо рассмотреть характеристики и особенности финансовых рынков, где банки играют важнейшую роль в процессе обеспечения экономики финансовыми ресурсами.

На рис. 6 представлена оценка 5 финансовых рынков в разрезе состояния финансовых институтов и уровня финансового развития с точки зрения 3 аспектов: глубины проникновения в экономику, доступности для экономических субъектов, в том числе населения и эффективность функционирования. Можно увидеть, что Россия значительно отстает от развитых финансовых рынков по состоянию финансовых институтов. В целом по уровню финансового развития Россия уверенно превосходит большинство стран с развивающимися рынками и находится на уровне государств БРИКС (за исключением китайского финансового рынка, который по своей эффективности сравнялся с американским).

Именно, исходя из развитости финансового рынка и институтов, Центральный банк должен строить свою политику, частью

которой является финансовое регулирование. 3 свойства, включенные в структуру индекса финансового развития: доступность, эффективность и глубина отражают главные проблемы, требующие урегулирования и реакции со стороны Центрального банка.

Рис. 6. Структура индекса финансового развития в 2015 году по некоторым странам

По данным Отчета о глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Report 2017–2018) по фактору развитие финансового рынка (Financial market development), который также является составной частью индекса глобальной конкурентоспособности, Россия находится на 107-м месте из 127 рассматриваемых стран и существенно отстает от ведущих стран G20. Наиболее низкие позиции в рамках исследования уровня развития

финансового рынка отмечаются по следующим составляющим: устойчивость банков (121-е место), регулирование фондовых бирж (112-е место), простота получения и доступность кредитов (110-е место), доступность финансовых услуг (101-е место).

В табл. 4 представлены несколько стран, реализующих концепцию мегарегулятора. В 1977 г. в Сингапуре впервые был выбран путь новой парадигмы финансового мегарегулирования. Тогда Центральный банк в лице Денежно-кредитного управления принял на себя помимо пруденциального регулирования в банковском секторе полномочия по надзору на страховом рынке, а с 1984 г. – на рынке ценных бумаг. Этот опыт через пару лет переняли европейские страны: Норвегия (1986), Исландия и Дания (1988), Швеция (1991). Среди крупных стран первыми на путь создания мегарегулятора встали Великобритания (1998) и Германия (2002). В XXI веке интегрированная модель, были признана одной из самых успешных в финансовой индустрии.

Наиболее близким по реализуемой концепции мегарегулятора в России является набор полномочий, осуществляемых Денежно-кредитным управлением Сингапура, поскольку данный орган осуществляет регулирование за всеми участниками и операциями на финансовом рынке.

На сегодняшний день можно выделить ряд особенностей, ставших актуальными в разрезе мегарегулирования и необходимости разработки и унификации (либо индивидуализации) регулирования применительно к участникам финансового рынка и кругу операций, ими осуществляемых, которым Центральный банк России уделяет особое внимание:

- применение пропорционального регулирования для того, чтобы оптимизировать регуляторную нагрузку между всеми участниками финансового рынка;
- модернизация инструментов, способствующих обеспечению стабильности финансового рынка;

Таблица 4

Реализация интегрированной модели регулирования
в разных странах

Страна	Мегарегулятор	Выполняемые функции
Велико-британия	Financial Services Authority	С 1997 г. регулятор всех финансовых посредников. С 2013 г. его функции были разделены между Financial Conduct Authority (надзор за поведением потребителей и фирм на финансовых рынках) и Prudential Regulation Authority (пруденциальный надзор за деятельностью банков, строительных обществ, страховых компаний и инвестиционных фирм)
Япония	Financial Services Agency	С 2000 г. осуществляет надзор за банками, торговлей ценными бумагами, страхованием и валютным рынком для обеспечения стабильности финансовой системы.
Сингапур	Monetary Authority of Singapore	Сочетает в себе функции эмиссионного центра, надзорного органа за финансовыми операциями, мониторинга финансовой стабильности, управления валютными резервами и осуществление ДКП.
Швеция	Swedish Financial Supervisory Authority	Единый интегрированный регулятор, охватывающий банковский и страховой сектор, а также отвечающий за надзор и регулирование финансовых рынков и их участников.
Германия	Federal Financial Supervisory Authority (BaFin)	Контролирует все три традиционных финансовых бизнеса-банки, ценные бумаги, а также страхование и обеспечивает безопасность и надежность этих учреждений. Также обеспечивает соблюдение норм профессионального поведения, которые направлены на сохранение доверия инвесторов на финансовых рынках.

- построение системы предупреждения банкротства и создание механизмов для обеспечения контролируемого выхода проблемных организаций с финансового рынка. Это необходимо, чтобы повысить финансовую устойчивость посредников на финансовом рынке;

- применение международных принципов и стандартов регулирования деятельности финансовых посредников. В условиях глобализации это является необходимым мероприятием, которое в дальнейшем позволит проводить обширный круг операций на международном финансовом рынке на равноправной основе;

- развитие модели регулирования, которая будет базироваться на стимулировании добросовестного поведения участников финансового рынка (как покупателей, так и продавцов) при неотвратимости ответственности за правонарушения. Это будет напрямую реализовывать принцип защиты прав и законных интересов всех групп участников;

В рамках исследования опыта организации банковского надзора в зарубежных странах на современном этапе особый интерес представляет внедрение пропорционального регулирования, возникшего в рамках стандартов Базеля III, разработанных Базельским комитетом по банковскому надзору и предназначенных для внедрения в крупных и международных банках. Главная проблема Базеля III заключалась в реализации принципа пропорциональности в процессе ежедневного риск-ориентированного надзора, поскольку необходимо было найти способ адаптировать их для банков, не проводящих международные операции, более мелких по размеру и масштабу деятельности (немеждународно-активные банки).

Ключевой вопрос на первой стадии внедрения режима пропорционального регулирования сводится к критерию идентификации или сегментации банков на разных уровнях в зависимости от бизнес-модели и характера деятельности или размера банка.

При этом альтернативные требования не обязательно должны быть менее строгими или не согласующимися с Базельскими стандартами, они, как правило, более простые. Для регулятора в данном случае принципиальным является вопрос сохранения финансовой стабильности и поддержания внутренней конкурентной среды. Дифференцированный подход для небольших банков полностью меняет правила конкурентной игры на том же рынке.

Можно выделить 2 основных модели, в соответствии с которыми реализуется принцип пропорциональности:

1) установить категории банков в соответствии с различными качественными и (или) количественными характеристиками и применять конкретный нормативный режим для каждой из категорий (классификационный подход к пропорциональности (категоризация));

2) установить критерии для применения особых требований к подмножеству пруденциальных стандартов, таких как требования к раскрытию информации, коэффициенты ликвидности, ограничения крупного кредитного и рыночного риска (специфический подход к пропорциональности). В действительности, подходы, применяемые в большинстве юрисдикций, могут сочетаться.

Первая модель устанавливает пруденциальные правила для банков, имеющих сходные характеристики и позволяет регулятору связывать регуляторный режим, надзорный подход и стратегии принятия решения для одной и той же группы банков, что, в свою очередь, вырабатывает последовательную структуру политики, которая будет принята в отношении каждой группы банков. Второй подход подразумевает более точечную «подгонку» нормативных требований к конкретным характеристикам каждого банка, принимая во внимание размер и особенности его бизнеса и общий профиль рисков, что позволяет реализовывать упрощенное регулирование по конкретным областям, которые мало важны для деловой активности банков.

По всему миру можно выделить несколько юрисдикций, в банковских системах которых подходы пропорциональности уже были применены или планируются к применению: Бразилия, Европейский союз, Гонконг, Япония, Швейцария и США.

В табл. 5 представлены подходы, на основе которых в вышеперечисленных юрисдикциях реализуется принцип пропорциональности.

Таблица 5

Подходы к пропорциональности в зарубежных странах

Классификационный подход к пропорциональности		Специфический подход к пропорциональности	
Юрисдикция	Классификация банков	Юрисдикция	Особые требования в отдельных областях
Бразилия	5 категорий банков	Европейский союз	– кредитный риск контрагента – торговый портфель – раскрытие информации – крупные риски
Япония	2 категории банков	Гонконг	– кредитный риск – нормативы ликвидности – крупные риски
Швейцария	5 категорий банков	США	– расширенные подходы – стресс-тестирование и планирование капиталовложений – торговый портфель нормативы ликвидности

В Бразилии банковская система разделена на пять сегментов по критериям: осуществление трансграничной деятельности и профилю рисков банков. В Швейцарии также пять групп банков (а также дилеров на рынке ценных бумаг) на основе измеримых

показателей: совокупные активы, активы под управлением, привилегированные депозиты (3-й уровень защиты вкладчика в случае банкротства, предполагают защиту до 100 000 швейцарских франков на одного клиента) и размер необходимого капитала.

В Японии банки разделены всего на две категории: международные действующие институты, которые применяют полные стандарты Базеля и банки, которые подлежат внутреннему регулированию. Что касается юрисдикций, где реализуется специфический подход, то Европейский союз, например, уже реализует исключения или упрощения для рыночного риска и требований к раскрытию информации. Соединенные Штаты нацелены на такие области, как требования к ликвидности, рыночный риск и стресс-тестирование. Местные требования к ликвидности, а не показатели Базеля применяются к определенным банкам в Гонконге.

В целом одним из наиболее важных критериев для применения Базельских стандартов в полном объеме является размер банка. Для модели категоризации это доминирующая составляющая, а в специфическом подходе, несмотря на определение конкретных критериев, также существует пороговый размер (рис. 7).

Пороговые значения размера для применения стандартов Базеля в Швейцарии довольно низкие, довольно высокие в Бразилии и США и где-то в промежутке находятся Гонконг с ЕС. Такой разброс объясняется структурными характеристиками банковских систем каждой юрисдикции.

Так, например, учитывая большое количество небольших банков в Швейцарии (категории 4–5), банки, на которые распространяются полные стандарты Базеля (категории 1–3), составляют около 10% от количества банков, но на тройку крупнейших банков приходится более 70% от общего объема банковских активов 20 крупнейших банков страны.

Рис. 7. Пороговые значения размера банка (по совокупным активам) для применения стандартов Базеля

В юрисдикциях со специфическим подходом пороговые значения, связанные с размерами, применяются в рамках специального режима регулирования, особенно для рыночного и кредитного риска контрагента, а также требований к раскрытию.

Таким образом, проанализировав зарубежный опыт, как в разрезе специфических требований, так и в отношении категоризации, можно сделать вывод, что пропорциональное регулирование на данный момент имеет широкий охват в зарубежных странах, существенную теоретическую проработку и сложную систему критериев, в частности по классификационному подходу к пропорциональности. Как отмечено Базельским комитетом по банковскому надзору предпосылками для эффективного банковского надзора является не только финансовая стабильность и благоприятная макроэкономическая политика, но и развитая система финансовых институтов. По данному фактору, как показал Отчет о глобальной конкурентоспособности, Россия существенно отстает от развитых стран.

2. Экономико-правовые основы и нормативное регулирование банковского надзора в России

Сущность любого Центрального банка сводиться к функциям, которые этот финансовый институт выполняет на финансовом рынке и на определенных его сегментах. Функции следуют из целей, поставленных перед регулятором, поскольку цель – это то, ради чего реализуется та или иная функций. Основным нормативно-правовым актом, определяющим деятельность национального банка, его организационно-правовой статус, порядок взаимоотношения с государством и банковской системой и полномочия, выступает закон о центральном банке.

Для Банка России в Федеральном законе № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ» прописано 5 основных целей деятельности, из которых две последние были добавлены в середине 2013 года:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Данные цели можно сгруппировать по трем направлениям, в рамках которых Центральный банк реализует свои функции:

а) по отношению к экономике:

1) обеспечение денежными средствами, удовлетворение товарного и нетоварного оборота. Центральный банк трансформируется в эмиссионный центр страны, выпуская в обращение денежную массу объема, необходимого для эффективного функционирования национальной экономики, без ущерба, выраженного в провоцировании инфляции;

2) обеспечение стабильности в осуществлении расчетов (главный расчетный центр страны, РКЦ) для бесперебойного функционирования всех экономических субъектов, а также защита внутреннего рынка от санкций со стороны мировых платежных систем;

б) по отношению к банковской системе. Центральный банк выступает в качестве «банка банков», являясь кредитором последней инстанции, хранит резервы, осуществляет лицензирование, контроль и надзор;

в) по отношению к финансовому рынку. Центральный банк осуществляет контроль над всеми субъектами финансового рынка (профессиональными участниками, институциональными инвесторами и др.), защиту прав и интересов акционеров и т. д.

Помимо описанных направлений, необходимо отметить функции Центрального банка по регулированию финансового рынка в различных аспектах. Первый аспект – это пруденциальный надзор, целью которого является недопущение излишне рискованных операций со стороны финансовых институтов. При этом создание мегарегулятора приведет к гармонизации пруденциального надзора и повысит его качество со стороны ЦБ, позволив решать более сложные задачи: кросс-секторное регулирование и надзор за системно значимыми инвестиционно-банковскими и финансовыми корпорациями. Второй аспект – это регулирование бизнес поведения. Его цель заключается в защите прав и интересов потребителей и инвесторов. Оно должно гарантировать предоставление потребителям финансовых услуг всей необходимой и правдивой информации и обеспечивать, чтобы финансовые компании в своей деятельности не пытались ввести своих клиентов в заблуждение и не дискриминировали бы их. Третий аспект заключается в обеспечении финансовой стабильности, как это прописано в Федеральном законе. Стабильность подразумевает создание механизмов для управления рисками (инструменты ЦБ) и предотвращение кризисных явлений и их дальнейшего распространения.

Необходимость смены подходов и реализации функций регулирования потребовала от Банка России трансформации и реинжиниринга бизнес-процессов, для того чтобы наиболее эффективно осуществлять проактивный надзор. В данном случае речь идет о централизации основных функций в процессе взаимодействия с кредитными организациями и ухода от регионального взаимодействия.

Централизация банковского надзора обуславливается факторами:

- необходимость контактировать с Центральным аппаратом через подразделения на местах;
- различия в подходах, возникающие со стороны управлений банковского надзора на местах и их фактической неподконтрольности центральному аппарату ЦБ;
- необходимость оптимизации штата для сокращения расходов;
- дублирование функций, выполняемых сотрудниками на местах и в Центральном аппарате;
- процедура применения отдельных принудительных и предупредительных мер требует более длинного срока из-за необходимости многоуровневого согласования, что не позволяет оперативно реагировать на негативные явления в деятельности банка.

Реформа банковского надзора началась с 1 марта 2017 года и продолжится до конца 2018 года. После ее окончания тенденция к централизации усилится, что приведет существенному перераспределению рисков. Централизация надзорного блока позволит решить некоторые проблемы из перечисленных выше, однако это будет иметь и свои негативные последствия. Как правило, сотрудники на территории (кураторы и уполномоченные представители кредитных организаций на местах) имеют более широкое представление о деятельности банка, структуре и характере его активов, о финансовом положении заемщиков и их бизнесе, они могут оказать более оперативную консультативную помощь.

Кроме того, они более заинтересованы в том, чтобы деятельность банка на их территории была прозрачна и эффективна.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность банков на территории Российской Федерации, является Федеральный закон №395-1 от 02.12.1990 «О банках и банковской деятельности». Отражение Базельских принципов и требований нашло отражение в разбивке собственных средств банка на основной (базовый и добавочный) и дополнительный капитал (Положение Банка России от 28.12.2012 №395-П «О методике определения величины собственных средств (капитала) кредитных организаций («Базель III»)). А также в нормативах достаточности капитала и надбавках к ним (буферах), закрепленных в Инструкции Банка России от 28.06.2017 №180-И «Об обязательных нормативах банков». В табл. 6 представлен сравнительный анализ требований Базеля III в России и в оригинале.

Главным событием в банковской системе России в 2018 году станет реализация принцип пропорциональности на практике. Пока он внедряется пока только в банковской системе, и представляет собой разделение кредитных организаций на 2 категории: на банки с базовой и универсальной лицензией.

В 2017 году этот принцип был законодательно закреплен и до февраля 2018 года банковской системе было дано время для адаптации.

С начала 2017 года Банк России начал работу с кредитными организациями по повышению размера собственных средств (капитала). Это особенно актуально для тех банков, у кого операции, не предусмотренные в перспективе базовой лицензией, составляют существенную долю от капитала, размер которого менее 1 млрд руб.

В структуре банковской системы России можно выделить 4 группы банков. На рис. 8 показаны доли, приходящиеся на каждую из них.

Таблица 6

Реализация требований Базеля III к компонентам капитала в России

Компоненты капитала	Capital Components	Базель III оригинал (%)	Базель III Россия (%)
Базовый капитал (Н1.1)	Common Equity Tier 1	4,5	4,5
Основной капитал (Н1.2)	Tier 1	6	6
Минимальный совокупный капитал (Н1.0)	Minimum Capital	8	8
Надбавка поддержания достаточности капитала	Conversation Buffer	2,5	2,5
Антициклическая надбавка	Countercyclical Buffer	0–2,5	0-2,5
Итого, включая контрициклический буфер и буфер поддержания капитала (надбавки)	Total incl. Conversation and Countercyclical Buffers	10,5–13	10,5-13
Буфер для глобальных системно значимых банков (СЗБ)	G-SiFi-Buffer	1–3,5	В России нет глобальных СЗБ
Буфер для СЗБ	SiFi-Buffer	устанавливается национальным регулятором	1
Итого, включая все буферы	Total incl. all buffers	11,5–16,5	10,5–14,5

Системно значимые кредитные организации, определяемые Банком России, составляют только 2%. Это крупнейшие банки, критериями для которых служит объем активов, вкладов, и функции как кредитора и заемщика на межбанковском рынке. Около

55% составляют банки с капиталом более 1 млрд руб., которые в перспективе будут ходатайствовать о получении универсальной лицензии. Третья категория представляет собой так называемые «переходные» банки (около 5%). На 01.11.2017 размер собственных средств (капитала) у них менее 1 млрд руб. Однако разрыв порядка 200 млн руб. возможно покрыть за счет привлечения средств стратегического инвестора, акционеров или реализации непрофильных активов.

Рис. 8. Структура российской банковской системы

Именно в этом направлении Банк России ведет работу с кредитными организациями, в т. ч. в рамках Плана восстановления величины собственных средств или Плана мероприятий по увеличению капитала.

Таким образом, можно сказать, что Банк России активно ведет работу по совершенствованию регулирования финансового рынка, в частности его главной составляющей банковского сектора, в том числе реализует подходы по оптимизации регуляторной нагрузки на участников и введению пропорционального регулирования, а также же реализации международных стандартов регулирования Базель II и Базель III, что вкпе с реформой банковского надзора должно благоприятно отразиться на участниках рынка.

3. Анализ деятельности Центрального банка РФ по контролю и надзору за банковскими кредитными организациями

Традиционно в сферу полномочий Банка России входило под-
держание стабильности банковской системы – что является целью
и результатом контрольных и надзорных мероприятий ЦБ РФ.
В периоды, когда банковский сектор оказывается под воздействием
кризисных явлений, повышается значимость и необходимость эф-
фективного выполнения регулирующим органом своих функций.
Коммерческие банки обязаны выполнять нормативные акты и уста-
новленные индивидуальные предельные значения нормативов, бла-
годаря которым происходит установление стабильности и снижение
рисков банковской деятельности. Системное нарушение любого из
нормативов несет в себе те или иные негативные последствия как для
банковской системы, для банка в отдельности и каждого вкладчика.

Необходимость осуществления контроля и надзора обуславли-
вается также наличием двух заинтересованных в процессе сторон –
вкладчика и кредитора, договорные отношения между которыми
нуждаются в урегулировании. Помимо этого, на сегодняшний день
около 13% в Топ-100 крупнейших по капитализации компаний
России составляют банки. Они являются системообразующими
с многомиллионными капиталами и миллиардными оборотами
средств. Наличие таких финансовых гигантов – банковских хол-
дингов требует особого контроля со стороны Банка России.

С точки зрения жизненного цикла банковской и небанковской
кредитной организации регулирующую и надзорную деятель-
ность Банка России можно представить в 3 этапа:

- 1) регулирование и контроль создания кредитных организаций;
- 2) надзор за текущей деятельностью действующих кредитных
организаций;
- 3) регулирование реорганизации и ликвидации кредитных
организаций.

Причинами отказа в выдаче лицензии может быть неудовлетворительное финансовое положение учредителей, а также несоответствие документов требованиям федерального законодательства и иным нормативным актам. С этапом лицензирования тесно связан этап отзыва лицензии, поскольку эта мера приводит к выводу с рынка неэффективных банков и небанковских кредитных организаций. Это крайняя мера воздействия за нарушения законодательства и нормативных актов, регулирующих банковскую деятельность.

В табл. 7 представлены данные количественного состава субъектов банковского рынка за 2015–2017 гг. Тенденции, свидетельствующие о капитализации и значительном укрупнении в банковском секторе, берут начало с 2000-х гг. За последние 5 лет количество действующих КО за пять лет сократилось на 25% – это одна четвертая всех участников банковского рынка, а динамика количества действующих КО за 3,5 года имеет тренд к резкому сокращению на 32% до 567.

Причины этого кроются не только в политике оздоровления банковской системы, проводимой Центральным банком через отзыв лицензий и ужесточение требований к участникам, но и с неэффективностью работы, убыточностью деятельности, а также нарушениями законодательства. Крупные участники более устойчивы в периоды кризиса, могут принимать на себя достаточно высокие риски, а также более качественно и разнообразно диверсифицировать портфель (кредитный, инвестиционный).

Однако, как оказалось это не общепринятое правило, поскольку в августе 2017 г. временная администрация вошла в один из крупнейших частных банков (наравне с Альфа-Банком) ПАО Банк «ФК Открытие». Кроме того, на финансовом рынке укрупнение участников приводит к появлению финансовых групп и инвестиционно-банковских холдингов, контролирующих обширные сегменты как национальной, так и мировой экономики. При этом в рамках отзыва лицензий необходимо обратить внимания на основания, которые являются поводом для инициации данного процесса.

Таблица 7

Количество зарегистрированных, действующих кредитных организаций и предоставленных им лицензий на осуществление банковских операций

Год Количество кредитных организаций	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	Динамика, % (темпы прироста в 2018 по сравнению с 2015)
Зарегистрировано – всего	1049	1021	975	923	–12,01
Количество действующих КО	834	733	623	561	–32,73
Имеющие генеральную лицензию	256	232	205	189	–26,17
Имеющие право на осуществление операций с иностранной валютой	554	482	404	358	–35,38
Имеющие лицензию на привлечение во вклады денежных средств физических лиц	690	609	515	468	–32,17
Имеющие право на проведение операций с драгоценными металлами	203	183	157	149	–26,60

Статья 20 Федерального закона № 395-1 от 02.12.1990 «О банках и банковской деятельности» закрепляет основания, при наличии которых Банк России вправе или обязан отозвать лицензию. Можно выделить 8 причин, которые за последние годы наиболее часто встречаются при отзыве лицензии у кредитной организации. В табл. 8 представлены ежегодные основания для отзыва лицензии в период с 2014 по 2016 гг.

Таблица 8
Основания для отзыва лицензии, 2014–2016 гг.

Основания для отзыва лицензии	2014	Доля, %	2015	Доля, %	2016	Доля, %
Предоставление недостоверной отчетности	13	7,39	11	5,47	5	2,19
Неисполнение банковского законодательства	75	42,61	83	41,29	96	42,11
Неоднократное нарушение требований, ст. 6 и 7 ФЗ № 115	36	20,45	36	17,91	35	15,35
Достаточность капитала ниже 2%	12	6,82	27	13,43	39	17,11
Размер капитала ниже минимального значения	14	7,95	26	12,94	36	15,79
Неспособность удовлетворить требования кредиторов в течение 14 дней с наступления даты их удовлетворения	26	14,77	13	6,47	15	6,58
Задержка более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности	0	0	4	1,99	0	0,00
Неисполнение в срок требования Банка России о приведении в соответствие величины размера собственных средств (капитала)	0	0	1	0,5	2	0,88
Всего	176	100	201	100	228	100,00

Наибольшая доля приходится на неисполнение банковского законодательства (41–42%) и неоднократное нарушение требований, предусмотренных ст. 6 и 7 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (15–20%). Однако в 2016 году тенденция несколько изменилась и более весомыми стали такие нарушения как: достаточность капитала ниже 2% и размер капитала ниже минимального значения. Это свидетельствует о достаточном низком качестве активов банка и необходимости формировать (в т.ч. для исполнения предписаний Банка России) резервы на возможные потери.

Стоит отметить, что аналогичная статистика наблюдалась перед кризисными годами 2008–2009: тогда в 2006 и 2007 гг. нарушение закона о противодействии легализации доходов послужило основанием 51 и 44 раза соответственно. Анализируя состав банков, у которых была отозвана лицензия по причине отмывания доходов, можно сказать, что они являются преимущественно мелкими, играющими несущественную роль в банковской системе страны. Более крупные банки были лишены лицензии из-за утраты платежеспособности, недостаточности капитала или фальсификацией отчетности. Причем к последнему пункту наиболее часто прибегают крупнейшие банки.

В 2017 году ситуация несколько изменилась. Если взглянуть на график на рис. 9, можно увидеть, что на одну треть упало количество отозванных лицензий, что свидетельствует о «закручивании гаек» и о том, что на сегодняшний день мы имеем более оздоровленную банковскую систему. Однако, причины отзыва в 2017 году резко контрастируют с 2016, когда основная доля пришлась на утрату активов и платежеспособности, в тоже время результаты отзыва в 2017 коррелируют с 2015 годом – рост незаконных операций (в том числе нарушение требований ст. 6 и 7

ФЗ № 115) и, одновременно снижение уровня вывода активов из банков собственниками.

В 2016 году тенденция по выводу активов была колоссальной, что очень точно совпадает с высоким процентом отзыва по экономической статье – утрата платежеспособности/активов.

Положительным моментом является возможность оздоровить банковскую систему, исключив недобросовестные и некомпетентные банки. Однако процесс отзыва лицензий агрессивного характера имеет ряд негативных эффектов:

- в основном касается частного среднего и малого банковского бизнеса, что может привести к полному отсутствию конкуренции и превращению банковского рынка в сферу государственной монополии;

- частота и масштаб отзыва лицензий за последние несколько лет поколебали доверие вкладчиков.

- процедура финансового оздоровления показала свою несостоятельность, что привело к фактической невозможности Агентства по страхованию вкладов в полной мере покрывать каждый страховой случай и его существенной задолженности перед Банком России.

В целом массовый отзыв лицензий у российских банков свидетельствует о проблемах в системе банковского надзора. Центральный банк не реагирует на ситуацию заблаговременно и допускает серьезные последствия: появление глубоко проблемных банков, нелегальный отток капитала. ЦБ РФ в этой ситуации не заранее очищает банковскую систему, а констатирует факт наличия проблем у того или иного банка. Данное направление стало актуальным, когда ЦБ предпочел ликвидации кредитной организации осуществлять мероприятия по восстановлению ее платежеспособности, поскольку банкротство банка, особенно имеющего значительные объемы вкладов населения, приводит к необходимости их выплаты из Агентства по страхованию вкладов.

Рис. 9. Причины отзыва лицензий у банков от общего числа отозванных лицензий, 2015–2017 гг., %

Вторым этапом банковского регулирования и надзора является этап, который продолжается в течение всего времени существования кредитной организации. Надзор за текущей деятельностью кредитных организаций осуществляется Банком России в форме дистанционного документарного надзора и проведения инспекционных проверок на местах.

Основной целью дистанционного надзора является оценка рисков, выявление и предупреждение на первичной стадии негативных явлений и тенденций в деятельности и принятие мер для преодоления обнаруженных проблем. Этот аспект банковского регулирования является наиболее актуальным, поскольку другие этапы (помимо государственной регистрации КО и лицензирования к ним относится финансовое оздоровление, ликвидация, противодействие легализации доходов) основываются на результатах дистанционного надзора и инспектирования. Центральный банк посредством надзора не может напрямую повлиять на повышение

эффективности деятельности банка, снизить риски и улучшить качество активов. Однако направления дистанционного надзора, реализуемые им, позволяют косвенно влиять, предупреждая негативные проявления на этапе их зарождения.

На рис. 10 представлены основные направления и принципы осуществления дистанционного надзора Банком России в период с 2014 по 2017 гг.

Рис. 10. Основные направления и принципы осуществления дистанционного надзора ЦБ РФ, 2014–2017 гг.

С начала 2010-х гг. направлением совершенствования банковского надзора было выбрано развитие содержательных риск-ориентированных подходов при оценке устойчивости кредитных организаций и надзорных действий, ориентированных на защиту интересов кредиторов и вкладчиков кредитных организаций и поддержание стабильности банковского сектора. В связи с созданием мегарегулятора в 2013 г. у ЦБ РФ появились дополнительные возможности для проведения комплексного, консолидированного

банковского надзора над банковскими группами и финансовыми конгломератами. Кроме того, законодательные изменения позволили увеличить способы осуществления банковского надзора в разрезе взаимодействия банков с другими участниками финансового рынка.

Особенностью проведения дистанционного надзора с 2011 г. и по сегодняшний день является внедрение системы содержательных риск-ориентированных подходов. Комплексные проверки КО, охватывающие все стороны деятельности организации являются трудоемкими и наиболее затратными, при этом не всегда позволяющими качественно отследить наиболее проблемные направления деятельности банка. Риск-ориентированный подход предполагает выделение по результатам дистанционного надзора наиболее значимых фактических или потенциально принятых банками рисков, таких как утрата активов или капитала, снижение эффективности деятельности, нарушение предельных значений нормативов, причастность к легализации доходов, снижение платежеспособности – все риски, ведущие к потере банком своей устойчивости.

Еще одним направлением в надзоре, которое стало актуальным в 2017 г. стал поведенческий надзор, к которому регулятор последовательно перейдет в рамках консультативного метода надзора за банками. Поведенческий надзор, представляет своего рода особый механизм, систему, с помощью которой возможно смоделировать поведение людей. Эта система поможет отслеживать то, как и насколько кредитные организации (и в целом все финансовые) адекватно и содержательно информируют потребителя о продуктах и услугах, и тех рисках, которые они в себе несут, а также предлагают тот продукт, который потребитель правильно понимает и может использовать.

На рис. 11 отражена динамика процентных ставок по вкладам и изменение ключевой ставки – *два показателя*, которые коррелируют

между собой. Ситуация с агрессивной политикой на рынке вкладов обострилась в 2014 г., когда произошел рост стоимости фондирования из-за скачка рыночных процентных ставок, вызванных повышением волатильности финансового рынка.

Рис. 11. Средневзвешенные процентные ставки кредитных организаций по депозитным операциям без учета ПАО «Сбербанк России» и динамика ключевой ставки, 2014–2017 гг., %

В этой ситуации агрессивная процентная политика в сочетании с низкоэффективной системой управления рисками привела к снижению процентной маржи и убыткам в ряде банков. Именно в период пика (декабрь 2014 – январь 2015 гг.) отмечалась агрессивная политика банков по привлечению вкладов населения, так как дефицит фондирования восполнялся по повышенным ставкам: на межбанковском рынке, у ЦБ и у населения.

Таким образом, анализ деятельности Центрального банка РФ в части банковского регулирования и надзора показал, что за 3 года, несмотря на проведение активных мероприятий по совершенствованию системы дистанционного надзора, применения

системы риск-ориентированного подхода, количество нарушений законодательства продолжает расти, увеличивается частота сокрытия доходов и их вывод за рубеж, растет количество кредитных организаций, у которых отзывается лицензию.

Начиная с 2014 г., Банк России начал разработку системы консолидированного регулирования, которая подразумевает финансовый надзор за интегрированными финансовыми группами, банковскими холдингами и финансовыми корпорациями, осуществляющими свою деятельность на нескольких секторах финансового рынка.

Это направление работы является сегодня актуальным и необходимым не только банковскому сектору, поскольку деятельность финансовых групп в большей степени сопряжена с такими рисками и нарушениями в деятельности:

- совершение «схемных» сделок на нескольких сегментах финансового рынка, направленных на вывод денежных средств за рубеж;

- сокрытие повышенных рисков консолидированной группы с использованием переводов проблемных активов с балансов одних организаций на балансы других организаций в целях «размытия» риска группы;

- проведение высокорисковых операций, недоступных и непрозрачных, осуществляемые в интересах бенефициаров группы.

Таким образом, в условиях продолжающейся тенденции по отзыву банковских лицензий, введению временных администраций, перспективной реализации на практике пропорционального регулирования необходимо проанализировать третий этап банковского регулирования и надзора – финансовое оздоровление кредитной организации до 2017 года и процессов трансформации механизма санации, а также причины отзыва лицензии у 4 крупнейших частных банков России.

Глава 3. МЕРОПРИЯТИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для того, чтобы банковская система функционировала максимально эффективно необходимо не только поддерживать текущую финансовую устойчивость, но и своевременно реагировать на только наметившиеся кризисные явления и адаптировать меры по выходу из кризиса для каждого банка. Когда оперативные меры поддержки в виде предоставления ликвидности, урегулирования размера резервов, применения отдельных мер в рамках предписаний банкам, проведения мероприятий в рамках Плана по увеличению размера собственных средств (капитала) перестают оказывать эффект, наступает переломный момент в деятельности банка.

Проблема банкротства банка – это целый комплекс взаимосвязанных мероприятий, процесс проведения которых обусловлен как системой банковского регулирования и надзора, так и поведенческими особенностями отдельных банкротов, оказавшихся в сложных условиях.

Чтобы избежать негативных трансмиссионных последствий для всей банковской системы Банк России реализует три меры по предупреждению банкротства банков в зависимости от его экономического положения:

1. Финансовое оздоровление кредитной организации (санация) – контроль выполнения банком Плана финансового оздоровления, предоставление в случае необходимости кредитов банкам-санаторам.
2. Назначение временной администрации по управлению кредитной организацией.
3. Реорганизация кредитной организации – присоединение к более устойчивой кредитной организации, коммерческий

интерес для которой заключается, как правило, в расширении клиентской базы и филиальной сети.

В настоящее время, начиная с 2014 года в российской банковской системе наблюдается два процесса – массовый отзыв лицензий и активное финансовое оздоровление. На рис. 12 можно видеть, как с 2013 на 2014 год количество банков с отозванными лицензиями выросло в 2,7 раз и последовательно увеличивалось на 4–8%.

Рис. 12. Количество отозванных лицензий Банком России и темп роста, 2004–2017 гг., %

Главный вопрос заключается в причинах инициации таких кардинальных мер. С одной стороны, неоднократно отмечалось, что некоторую долю банковского рынка занимают недобросовестные участники, нарушающие требования Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которых необходимо выявить и лишить возможности функционировать.

С другой стороны, основания, по которым кредитные организации не отвечают требованиям банковского законодательства, можно разделить на две стадии:

1. Размещение привлеченных средств в некачественные активы, вследствие кредитования бизнес-проектов бенефициаров, неадекватной оценкой кредитного риска в связи с отсутствием процедур регулярного пересмотра и исчерпывающей методики оценки кредитного риска. Это влечет за собой требования по доформированию резервов на возможные потери по ссудной и приравненной к ней задолженности, а также по иным требованиям.

2. Недостаточность капитала для доформирования резервов в соответствии с предписанием Банка России, отсутствие иных источников, и, как следствие, нарушение нормативов достаточности капитала банка.

На рис. 13 изображены три параметра, по которым можно охарактеризовать saniруемые в России банки.

После наступления второй стадии, когда банк не справляется с нормативными требованиями Банка России, процесс финансового оздоровления целесообразен только в случае, если имеется значительный объем вкладов физических лиц. Так, например, доля депозитов физических лиц в таких банках может достигать порядка 80 %, но при нижняя планка установлена в районе 10 %.

В случае краха такой кредитной организации трансмиссионный и мультипликационный эффект будет испытывать тот сектор экономики, на долю которого приходилась большая часть депозитов. При этом не всегда размер банка не имеет значения: это может быть, как крупный банк, занимающий долю в 3 % в совокупных активах банковской системы, так и только 0,01 %. Кроме того, стоит отметить, что наличие в обязательствах стабильного инструмента госфондирования, также не является гарантией устойчивости банка.

Доля депозитов физических лиц
в обязательствах

Доля государственного
фондирования в обязательствах

Доля в активах банковской системы

Рис. 13. Характеристики saniруемых банков

Анализируя финансовое оздоровление, необходимо рассмотреть взаимодействие saniруемого банка и банка-санатора. Особый интерес в свете последних событий представляет участие в процессе санации таких банков как ПАО ФК «Открытие», ПАО «Бинбанк» и ПАО «Промсвязьбанк», которые, на первый взгляд, несмотря на свое устойчивое положение в банковской отрасли и в целом конкурентные преимущества, обеспечивающие им приток клиентов, сменили роль банка-санатора на saniруемую кредитную организацию. На рис. 14 показаны риски на saniруемые банки АО «Рост банк», ПАО Банк «ТРАСТ» (ПАО), АО Банк АБВ, в которых санаторами выступали рассматриваемые кредитные организации.

Особое внимание необходимо обратить на вливания (размещения) санатора в санируемом банке. Это средства, которые были предоставлены на повышение финансовой устойчивости и в целом на обеспечение деятельности банка, испытывающего проблемы с собственными средствами.

Так, ПАО «Бинбанк» предоставлял средства, превышающие в 6–7 раз собственный капитал, ПАО «Промсвязьбанк» – в 2 раза. При этом финансовый результат деятельности санируемых кредитных организаций за 9 месяцев 2017 года, как правило, существенно убыточный в размере до 83 млрд руб.

Рис. 14. Риски на санируемые банки, млрд руб.

Следствием описанного санационного механизма стал чрезмерно быстрый рост активов крупных банков, исключительно за счёт санации и слияния с другими кредитными организациями. Этот фактор,

который обычно приводится в качестве позитивного для банков-санаторов, поскольку считается, что санация выгодна банку, так как позволяет увеличить объем операций, нарастить активы, в данном случае представляет собой точку невозврата и выступает драйвером для ухудшения финансовой устойчивости и экономического положения самого санатора.

Анализируя процессы финансового оздоровления за 2014–2017 гг. можно сказать, что 2017 год стал переломным моментом. Все это время Банк России последовательно усиливал давление на собственников и топ-менеджмент банков с целью торможения процесса генерирования некачественных активов, избавляя рынок от недобросовестных игроков. Но несмотря на это, некоторые продолжали наращивать операции нерыночного характера в 2015–2016 гг. с целью «раздувания» активов, что превратило их в «too big to fail».

В табл. 9 представлено сравнение по отдельным параметрам ситуации в 4 банках ПАО Банк «Югра» ПАО Банк «ФК Открытие» ПАО «Бинбанк», ПАО «Промсвязьбанк»

Сравнительный анализ приведен на момент принятия решения о дальнейшем функционировании банка на финансовом рынке.

Несмотря на значительный, с первого взгляда, объем активов ПАО Банк «Югра» в сравнении со всей банковской системой они составляют только 0,4%. Кроме того, бизнес-модель предопределила будущее банка – вместо кредитования населения и предоставления средств реальным рыночным компаниям имело место финансирование бизнеса собственника и аффилированных с ним лиц.

В ПАО «Бинбанк» ситуация сложилась несколько иная – главной проблемой стал санируемый им банк, в который было вложено более 600 млрд руб. При собственном капитале в 94 млрд руб. (на 01.07.2017) и отрицательном капитале АО «Рост банк» в размере 70 млрд руб. совокупный консолидированный капитал составляет около 24 млрд руб. Одновременно с высоко рискованной моделью ведения бизнеса, которая привела к необходимости доформирования резервов на гораздо большую сумму, и совокупных активах в размере 1,9 трлн руб. банк не мог остаться без поддержки.

Таблица 9

Сравнительный анализ критериев выбора между отзывом лицензии и санацией

Параметры сравнения	ПАО Банк «Югра»	ПАО Банк «ФК Открытие»	ПАО «Бинбанк»	ПАО «Промсвязьбанк»
Активы, млрд руб.	355	2 469	1 126 (1 828, с учетом АО «Ростбанк»)	1 245
Доля активов банковского сектора, %	0,4	3,2	1,3 (2,3)	1,5
Бизнес-модель	Агрессивная политика на рынке вкладов населения, кредиты проектам бенефициаров с высокой долей просроченной задолженности	Рост за счет слияния и поглощения, в т. ч. на заемные средства, существенная недооценка реального риска вложения	Кредитование компаний, аффилированных с собственниками. Размещение средств населения в высоко рисковые активы (строительство, продажа недвижимости)	Финансирование проектов собственников, высокая доля проблемных кредитов, с высоким недооценённым кредитным риском.
Доформирование резервов, млрд руб.	62	88	32,4	100
Решение ЦБ РФ	Отзыв лицензии	Санация посредством Фонда консолидации банковского сектора		

ПАО «Промсвязьбанк» в середине декабря 2017 г. столкнулся с необходимостью доформирования резервов на неподъемную сумму, вследствие бизнес-модели по предоставлению кредитов собственникам и связанным с ними лицам, как правило, эти средства были вложены в строительство и недвижимость («ловушка бенефициара» аналогичная той, в которую попал ПАО «Бинбанк»).

Однако в отличие от ПАО Банк «Югра», вышеупомянутые банки кредитовали в том числе реальный сектор экономики и по размеру превосходили его в 4–6 раз (с учетом санируемых банков). С ними также тесно связаны и другие участники финансового рынка: пенсионные фонды, страховые организации. Объективные различия в статусе наглядно позволяют судить о разных подходах Центрального банка РФ к вопросу санации.

При этом ситуация, сложившаяся с ПАО «ФК Открытие», несколько отличается от других. В первую очередь ПАО «ФК Открытие» с 2014 года в результате реорганизации в форме присоединения нескольких банков нарастило существенно активы и пассивы. Во-вторых, в отличие от всех рассматриваемых банков, история санации началась не с предписаний Банка России, а с понижения рейтинга. Первоначально агентство Standard & Poor's в мае 2017 понизило рейтинг с ВВ- до В+ в связи с достаточно большим в сопоставлении с другими банками объемом проблемных кредитов, несопоставимое покрытие резервами и недостаточное обеспечение по ряду отраслей, в том числе в строительстве. В июле 2017 национальное рейтинговое агентство АКРА присвоило рейтинг ВВВ-, последствиями которого для банка стала невозможность привлечения средств федерального бюджета и негосударственных пенсионных фондов и исключение новых ценных бумаг из ломбардного списка Банка России.

В момент майского снижения рейтинга для ПАО «ФК Открытие» начинает действовать «эффект утеса» (cliff effect). В экономике

«эффект утеса» представляет собой ситуацию, когда одно негативное событие может иметь непропорциональный каскадный эффект. Отмечая повышение рисков рейтинговое агентство снижает кредитный рейтинг, что приводит к более высокой стоимости капитала для банка и, как следствие, с дополнительными расходами на капитал. Это связано с тем, что более низкий рейтинг увеличивает процентные платежи по долгу, что еще больше усугубляет ситуацию. На рис. 15 наглядно видно падение капитала ПАО ФК «Открытие».

Рис. 15. Динамика капитала и активов ПАО «Бинбанк», ПАО ФК «Открытие», ПАО «Промсвязьбанк», млрд. руб.

Таким образом, финансовое положение крупнейших банков, назначенных в качестве санаторов в более мелкие, оказалось

таким же неустойчивым. Любое единичное негативное событие: требование о доформировании резервов, изменение кредитного рейтинга в худшую сторону, немедленно и достаточно существенно сказывалось на капитале и нормативах достаточности. В первую очередь, банки подвела их собственная бизнес-модель с высокой концентрацией риска в строительстве и недвижимости, а также финансировании проектов собственников на нерыночных условиях.

Кроме того, неэффективное исполнение обязанностей санатора, как лица ответственного за восстановление капитала и улучшение финансового состояния saniруемого банка, поставило под вопрос эффективность используемой модели финансового оздоровления, которая не только не оздоравливает, но и способствует сокрытию некачественных активов, выводу денежных средств.

Инициативы по совершенствованию механизма банковского надзора на современном этапе необходимо реализовывать на двух его важнейших ступенях: реализация принципов эффективного дистанционного банковского надзора в соответствии с требованиями Базеля III и пересмотр подходов к санации кредитной организации.

Одной из таких инициатив является новый механизм финансового оздоровления кредитных организаций, которые вступили в силу с 16.06.2017 в соответствии с Федеральным законом от 01.05.2017 № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Целью положений, регламентирующих новый механизм санации, является:

- сокращение расходов Банка России на санацию (по словам экспертов, применение новых инструментов и механизмов в рамках санации позволит сократить расходы минимум на 30 %);
- повышение эффективности контроля за расходами на санацию и прозрачности санации;

– исключение зависимости санации от финансового состояния банка-инвестора, поскольку это ограничивает возможные пути выхода из сложившегося состояния, а также влияет на финансовое состояние банка-санатора;

– создание равных конкурентных условий для санируемых и иных банков (санируемый банк будет выполнять пруденциальные требования регулятора сразу после докапитализации).

Для того, чтобы внедрить усовершенствованный механизм санации процедура была дополнена новым механизмом – прямая докапитализация санируемого банка Банком России. Для этого был создан Фонд консолидации банковского сектора, особенности функционирования которого представлены на рис. 16.

Порядок формирования	Использование средств Фонда Банком России	Управление полученным имуществом
<ul style="list-style-type: none"> • не является юридическим лицом • денежные средства Банка России обособляются от остального его имущества на специальных счетах • выделение средств осуществляется индивидуально для каждого проекта санации 	<ul style="list-style-type: none"> • приобретение акций (долей), имущества санируемых банков • предоставление санируемому банку субординированных кредитов, иных кредитов, размещение депозитов, предоставление гарантий • оказание финансовой помощи санируемым банкам и инвесторам в рамках процедуры санации 	<ul style="list-style-type: none"> • приобретенные акции (доли), имущество,имущественные требования по субординированным кредитам могут передаваться в доверительное управление • по итогам санации акции (доли), имущество банка могут быть выставлены Банком России на открытый аукцион

Рис. 16. Особенности функционирования Фонда консолидации банковского сектора

Для того чтобы обеспечить эффективное функционирование Фонда консолидации создается управляющая компания Фонда консолидации банковского сектора (далее – УК Фонда).

На УК Фонда распространяются основные требования Федерального закона «Об инвестиционных фондах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг» (в том числе требования,

касающиеся наличия лицензии управляющей компании, доверительного управляющего, дилера, а также требования к корпоративному управлению, контролю и надзору со стороны Банка России, необходимости раскрытия информации). Банк России предусматривает участие других банков в процессе оздоровления на паритетных началах. Однако, как показала практика последних 5 лет, кредитные организации не заинтересованы в таких проектах, с точки зрения инвестиционного проекта. При этом, некоторыми банками-инвесторами возможность участия в механизме санации рассматривается как использование санируемых банков для перевода плохих активов, отмывания доходов или использования не по целевому назначению и в своих интересах долгосрочные займы от АСВ по низким процентным ставкам.

В отдельных случаях показателем неэффективности действующей системы оздоровления является неспособность банков-санаторов вывести на должный удовлетворительный уровень состояние санируемых кредитных организаций и процесс затягивается, приводя к тому, что на финансовом рынке функционируют несостоятельные игроки и инвесторы, чьи инвестиции не приносят отдачи. На данный момент на санации находится более 25 банков, у 10 из которых капитал по-прежнему отрицательный.

Функции Управляющей компании представлены на рис. 17.

Альтернативный механизм санации предусматривает и дальнейшее функционирование кредитной организации, успешно прошедшей процедуру финансового оздоровления передачу банка новым владельцам. Банк России становится собственником пакета акций (долей) только на определенный период в ходе предупреждения банкротства, а затем реализует их в форме открытого аукциона и стартовой цене, определяемой на основании размера капитала банка. Таким образом, вся схема нового механизма санации представлена на рис. 18.

Рис. 17. Функции УК Фонда консолидации банковского сектора

Если ранее действующая система финансового оздоровления кредитной организации, реализуемая посредством участия Агентства по страхованию вкладов (далее – АСВ) предполагала, что банк-инвестор получает льготный (под 0,5 % годовых) долгосрочный кредит (10–15 лет) для того, чтобы санировать кредитную организацию, то с внесением изменений к проблемным банкам будет применяться качественно новая схема рекапитализации за счет средств фонда Банка России., что приведет к значительному усилению контроля со стороны государственной структуры, поскольку Центральный банк будет входить в капитал.

В принципе альтернативный метод санации устранил посредника в лице АСВ, поскольку для того, чтобы санировать достаточно крупные по объему капитала и активов банки средств, получаемых АСВ по ставкам отчислений (0,2%) от участников катастрофически не хватало и по сути Банк России кредитовал Агентство, что вело к дополнительным расходам, но при этом мегарегулятор не мог оказывать прямого влияния на saniруемый банк.

Рис. 18. Новый механизм финансового оздоровления кредитных организаций

Внедрение нового механизма «случайным образом» совпало с необходимостью применения мер к крупнейшему частному банку страны ПАО Банк «ФК Открытие». Это первый банк, который опробует на себе альтернативный метод. Как было отмечено представителями Банка России санация будет осуществляться в два этапа на протяжении 6–8 месяцев (рис. 19).

Рис. 19. Поэтапная санация ПАО Банк «ФК Открытие»

Оценивать результаты нового механизма можно будет в 2018 году, когда пройдет срок, заявленный Банком России в отношении санации ПАО Банк «ФК Открытие». Однако, стоит отметить, что подобная национализация банковского сектора, даже на короткий срок, свидетельствует о том, что кредитные организации не обеспечивают на рыночных условиях необходимой для нормального функционирования эффективности. Кроме того, внедрение нового механизма оздоровления не решит проблем, о которых говорилось в первом параграфе, которые в свою очередь приводят к банкротству кредитной организации и отзыву у нее лицензии.

Как уже было отмечено во 2 главе в России принцип пропорциональности постепенно внедряется пока только в банковской системе, как разделение кредитных организаций на 2 категории: на банки с базовой и универсальной лицензией.

В табл. 10 представлено сопоставление на основе нормативной базы подходов к регулированию двух категорий банков.

Критерием идентификации: размер капитала кредитной организации 300 млн и 1 млрд руб. Запрет на осуществление ряда операций с иностранными юридическими лицами и в иностранных банках: критерий участия в международной деятельности.

Таблица 10

Сравнительный анализ критериев, ограничений и требований
к банкам с универсальной и банкам с базовой лицензией

Банк с базовой лицензией	Банк с универсальной лицензией
1	2
Минимальный размер уставного капитала (ст. 11 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Федеральный закон № 395-1))	
300 млн руб.	1 млрд руб.
Вправе осуществлять банковские операции (ст. 5 Федерального закона № 395-1)	
1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок); 2) размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет; 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; 4) осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; 5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; 6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; 7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; 8) выдача банковских гарантий; 9) осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).	
Не вправе осуществлять банковские операции (ст. 5.1 Федерального закона № 395-1)	
1) Предусмотренные п. 2, 7, 8 с иностранными юридическими лицами, с иностранными организациями, не являющимися юридическими лицами по иностранному праву, а также с физическими лицами, личным законом которых является право иностранного государства;	Нет ограничений на операции.

Продолжение табл. 10

1	2
<p>2) Открывать банковские (корреспондентские) счета в иностранных банках (исключение – для целей участия в иностранной платежной системе);</p> <p>3) Приобретать права требования к субъектам, указанным в п. 1, осуществлять лизинговые операции с указанными субъектами, а также выдавать в отношении указанных субъектов поручительства.</p>	
Банк с базовой лицензией	Банк с универсальной лицензией
<p>Ст. 8 Федерального закона № 395-1 + Указание Банка России от 07.09.2017 № 4482-У «О форме и порядке раскрытия кредитной организацией (головной кредитной организацией банковской группы) информации о принимаемых рисках, процедурах их оценки, управления рисками и капиталом»</p>	
Не обязан.	<p>Обязан раскрывать неограниченному кругу лиц на своих официальных сайтах в сети «Интернет» в порядке и сроки, установленные Банком России, информацию о финансовых инструментах, включаемых в расчет собственных средств (капитала) кредитной организации, банковской группы, в т. ч. о всех условиях и о сроках их выпуска, погашения, конвертации, об иных операциях с ними и о существенных изменениях данных инструментов.</p>

Продолжение табл. 10

1	2
Не обязан.	Обязан раскрывать по формам, в порядке и сроки, установленные Банком России, информацию о принимаемых рисках, процедурах их оценки, управления риском и капиталом.
Ст. 11.1-2 Федерального закона № 395-1 + Указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы»	
Руководитель службы внутреннего контроля может не назначаться. В этом случае функции его функции осуществляются руководителем службы управления рисками.	Руководитель службы внутреннего контроля назначается и должен соответствовать установленным Банком России квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации (п. 1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 395-1).
Инструкция Банка России от 28.06.2017 № 180-И «Об обязательных нормативах банков» (далее Инструкция № 180-И) + проект Инструкции Банка России «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией»	
Норматив достаточности собственных средств (капитала) банка (Н1.0)	
Мин. допустимое значение – 8 %	Мин. допустимое значение – 8 %
Норматив достаточности базового капитала банка (Н1.1)	
Не рассчитывается.	Мин. допустимое значение – 4,5 %
Норматив достаточности основного капитала банка (Н1.2)	
Мин. допустимое значение – 6 %	Мин. допустимое значение – 6 %
Обязательный норматив финансового рычага (Н1.4)	
Не рассчитывается.	Мин. допустимое значение – 3 %

Продолжение табл. 10

1	2
Норматив мгновенной ликвидности (Н2)	
Не рассчитывается.	Мин. допустимое значение – 15%
Норматив текущей ликвидности (Н3)	
Мин. допустимое значение – 50 %.	Мин. допустимое значение – 50 %.
Норматив долгосрочной ликвидности (Н4)	
Не рассчитывается.	Макс. допустимое значение – 120%
Норматив максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6)	
Макс. допустимое значение – 20 % Переходный период сроком в 5 лет, в течение которого операции, отраженные на балансовых и внебалансовых счетах по 21.12.2017, включаются в расчет норматива Н6 с коэффициентом 80 % (равноценно сохранению макс. допустимого значения норматива Н6 – 25 %). Возможность расчета норматива Н6 без дополнительного ужесточения (повышенный коэффициент 2,0) в отношении операций с профильными заемщиками.	Макс. допустимое значение – 25 %.
Норматив максимального размера риска на связанное с банком лицо (группу связанных с банком лиц) (Н25)	
Макс. допустимое значение – 20%. Возможность расчета норматива Н25 без дополнительного ужесточения (повышенный коэффициент 2,0) в отношении операций с профильными заемщиками.	Макс. допустимое значение – 20 %.

Окончание табл. 10

1	2
Норматив максимального размера крупных кредитных рисков (Н7); норматив максимального размера кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам) (Н9.1); норматив совокупной величины риска по инсайдерам банка (Н10.1); норматив использования собственных средств (капитала) банка для приобретения акций (долей) других юридических лиц (Н12)	
Не рассчитываются.	Рассчитываются по Инструкции № 180-И.

Упрощенные процедуры (точнее, их отсутствие) касаются требований к раскрытию информации для банков с базовой лицензией, определенные послабления в области системы управления рисками и капиталом. Смягчены требования по оценке достаточности капитала (не рассчитывается норматив достаточности базового капитала банка). Норматив финансового рычага обязателен только для банков с универсальной лицензией.

Проанализировав зарубежный опыт в первой главе, как в разрезе специфических требований, так и в отношении категоризации, можно сделать вывод, что российская система пропорционального регулирования на данный момент имеет менее широкий охват и более упрощенную систему критериев по классификационному подходу к пропорциональности. Сравнительный анализ двух подходов представлен на рис. 20.

Так, выделение перечня системно значимых банков на основании Указания Банка России от 22.07.2015 № 3737-У «О методике определения системно значимых кредитных организаций», которые по своей сути схожи с сегментом S1 в сегментации бразильской финансовой системы как G-SIBs, однако они не являются глобальными. При этом фактически они выполняют

требования аналогичные тем, которые будут обязательными для всех банков с универсальной лицензией (за исключением надбавки за системную значимость в размере 1% с 01.01.2019). Это не позволяет выделить их в полноценный отдельный уровень. Кроме того, единственным идентификационным критерием служит размер собственных средств (капитала) банка, тогда как в зарубежных юрисдикциях используется 3–4 критерия, включающих международную активность, профиль рисков, бизнес-модель и др.

Российский опыт	Зарубежный опыт
<ul style="list-style-type: none"> • Узкий охват (применяется только к кредитным организациям) • Выделение только 2 категорий банков • Упрощенная система критериев по классификационному подходу к пропорциональности (ограничение только по капиталу) • Отсутствие критериев пропорционального подхода к системно значимым КО (только надбавка за системную значимость) 	<ul style="list-style-type: none"> • Широкий охват (все участники финансового рынка) • Выделение от 2 до 5 категорий банков • Детализированная система критериев в зависимости от бизнес-модели и профиля рисков • Как правило, выделение в отдельную группу глобально значимых банков (G-SIBs) с применением жестких требований Базеля III

Рис. 20. Сравнительный анализ зарубежного и российского опыта пропорционального регулирования

Таким образом, анализ банковского надзора в Российской Федерации показал, что современный этап в деятельности Центрального банка по надзору и регулированию банковской системы можно охарактеризовать как реформистский, поскольку происходит не только активное внедрение и пересмотр многих позиций в отношении капитала и ликвидности, раскрытия информации в соответствии с международной практикой, но и объективные процессы, обусловленные необходимостью эффективного существования кредитной организации на финансовом рынке как

посредника и главного кредитора реального сектора экономики на всех этапах.

Анализ последних лет показал, что в системе банковского надзора в Российской Федерации существуют объективно назревшие процессы, нуждающиеся в качественном пересмотре. Это вызвано в первую очередь тем, что для эффективной организации надзорного процесса необходимо следование определенным принципам, поскольку в них заключается сущность и необходимость грамотного и адекватного построения механизма банковского надзора и регулирования. На современном этапе важнейшими принципами являются установленные Базельским комитетом по банковскому надзору, так как они органично вписываются в систему современных требований к банкам.

Российский банковский надзор в настоящее время находится в процессе адаптации и апробации вышеупомянутых требований, что отражается на банковской системе. Исследование текущего состояния показало, что ужесточившиеся требования к капиталу, к нормативам достаточности и надбавкам существенно увеличили нагрузку и привели к тому, что даже системно значимые кредитные организации не в состоянии соблюдать все установленные показатели и адекватно оценивать риски. Это выражается не только в политике качественной расчистки банковской системы и устранении недобросовестных участников, но и в том, что банки, имеющие хорошее финансовое положение и все объективные предпосылки для успешного функционирования на рынке, оказываются несостоятельными и терпят крах.

Это, в свою очередь раскручивает спираль финансового оздоровления, и санаторы переходят в разряд санируемых кредитных организаций. Но с учетом всех принимаемых ими рисков модель санации, действующая весь исследуемый период, не в состоянии справиться и обеспечить финансовую устойчивость институтов.

Дальнейшее развитие банковской системы и ее стабильность напрямую будет зависеть от множества факторов, которые можно разделить на 3 группы.

Первая группа (на глобальном, макроуровне) представляет собой совокупность внешних экзогенных факторов, обусловленных не только состоянием мировой экономики и глобального финансового рынка, но и искусственными ограничениями – санкциями по отношению не только к конкретным банкам и собственникам, но и к их крупным заемщикам.

Вторая группа факторов (мезоуровень, отраслевой) характеризует выбранный курс денежно-кредитной и валютной политики, представленная в основном количественными переменными (размер и динамика ключевой ставки, ставка межбанковского рынка, курс национальной валюты).

В третью группу (микроуровень, исключительно банки) отдельно выделены факторы, определяющие политику банковского регулирования и надзора, имеющие качественную, экспертную оценку (степень жесткости нормативных требований, политика капитализации и «очистки» банковского сектора, разнообразие инструментов предоставления ликвидности, методы финансового оздоровления и их эффективности).

Существенное количество оценочных факторов, не являющихся константой, и высокая доля неопределенности влияния внешних переменных, делают модель неустойчивой, склонной к высокому проценту погрешности, неспособной спрогнозировать дальнейший путь существования и развития банковского сектора.

По результатам исследования выделяются следующие перспективные направления совершенствования банковского надзора в Российской Федерации.

1. Внедрение и расширение использования эффективного механизма банковского надзора в области инновационных финансовых технологий.

В международной практике влияние развития инновационных технологий на финансовый рынок с каждым годом растёт. Темпы технологических изменений и внедрений в финансовой сфере требуют, чтобы Российская Федерация в этом сегменте двигалась в одном направлении с глобальными трендами.

В настоящий момент на отечественном финансовом рынке наблюдается ряд тенденций, создающих условия и основания для активизации, апробации и развития финансовых технологий, к которым относятся в том числе:

- незначительная маржинальная прибыль банковских услуг;
- качественный пересмотр участниками финансового рынка своих бизнес-моделей и переход от концептуальных моделей и создания платформ к формированию экосистем с множеством взаимосвязей;
- поэтапная цифровизация как фактор роста повсеместного проникновения финансовых услуг;
- усиление роли нефинансовых организаций на финансовом рынке и, как следствие, утрата банками монополии на предоставление платёжных услуг.
- вектор сотрудничества банков направлен на партнёрские отношения с физтех-стартапами и технологическими компаниями.

В соответствии с результатами исследований наиболее перспективными финансовыми технологиями являются:

- Big Data и анализ данных;
- мобильные технологии;
- искусственный интеллект;
- роботизация;
- биометрия;
- распределённые реестры;
- облачные технологии.

Последовательно во всем мире развитие финансовых технологий трансформирует и преобразует традиционные модели

предоставления финансовых и иных услуг, в которых появляются инновационные продукты и сервисы для потребителей. Вместе с тем, темп технологических изменений, который задают страны, являющиеся авангардом их развития и применения, требует от Банка России существенной гибкости и ускорения процесса принятия решений в регуляторных целях.

Участие государства в развитии технологий на финансовом рынке и его инициатива является одним из предопределяющих факторов перехода к цифровой экономики. Такие страны как Индия, Китай, Великобритания, Швеция, Сингапур и другие, создавая благоприятные условия для развития инноваций, способствуют повышению имиджа и создания инвестиционной привлекательности высокотехнологичных отраслей, что не только плодотворно сказывается на экономическом росте страны, но и оказывает влияние на повышение доступности финансовых услуг, рост благосостояния и затрагивает иные сферы.

В создавшихся условиях потребность в эффективном и безопасном развитии и функционировании цифрового финансового пространства для Российской Федерации является критической, и, соответственно, необходимо проведение согласованных мероприятий между всеми заинтересованными участниками, а также своевременное пропорциональное регулирование. Его главной целью будет, с одной стороны, обеспечение стабильности финансовой системы и защита права потребителей, а с другой – содействие развитию и внедрению цифровых инноваций.

Необходимо отметить, что с развитием цифровых технологий возникают и риски, связанные с ростом киберугроз, требующих оперативного и своевременного мониторинга, обнаружения, оценки и разработки соответствующих мер по их предотвращению либо минимизации их возможных последствий.

В рамках основных направлений развития цифровых технологий Банк России должен поставить перед собой следующие цели:

- содействие развитию конкуренции на финансовом рынке;
- повышение доступности, качества и ассортимента финансовых услуг;
- снижение рисков и издержек в финансовой сфере;
- повышение уровня конкурентоспособности российских технологий.

В соответствии с поставленными целями, а также текущими экономическими и технологическими трендами необходимо определить ключевые направления деятельности Банка России в области развития финансовых технологий:

- правовое регулирование;
- развитие цифровых технологий на финансовом рынке;
- переход на электронное взаимодействие;
- создание регулятивной площадки Банка России;
- обеспечение безопасности и устойчивости при применении финансовых технологий.

2. Дальнейшее совершенствование механизма санации банков через Фонд консолидации банковского сектора в целях исключения конфликта интересов Банка России и коммерческих банков, что в свою очередь может повлиять на качество надзора в saniрованных банках и привести к общерыночному снижению маржи.

На долю банков, прямо или косвенно принадлежащих Банку России, в настоящее время приходится 45% активов российского банковского сектора. Основные риски заключаются в увеличении доли Банка России за счет участия в капиталах коммерческих банков, saniруемых по новой схеме при прямом участии регулятора с привлечением средств Фонда консолидации банковского сектора.

Значительная доля участия Банка России в saniруемых и связанных с ним банках создает конфликт интересов, так как

его цели как регулятора и собственника вступают в противоречие друг с другом. Это может привести к снижению качества надзора в этих банках. Кроме того, санированные банки с акционерным участием Банка России получают преимущество в глазах вкладчиков по привлечению депозитов, тем самым подводя к росту уровня недобросовестной конкуренции за клиентов частных банков.

3. Формирование и внедрение новой концепции надзора за банковскими и финансовыми холдингами.

Коммерческие банки, входящие в состав холдингов, зачастую попадают в ситуацию заложников при возникновении критической экономической ситуации, принципы надзора за их деятельностью со стороны Банка России должны быть пересмотрены.

С учетом полученных уроков финансового оздоровления, особенно прошлогодних, целесообразно пересмотреть концепцию надзора за банковскими и финансовыми холдингами в сторону расширения полномочий регулятора в отношении всей холдинговой структуры, а не только непосредственно коммерческого банка, что в свою очередь должно будет противодействовать выведению и одновременно содействовать нахождению денежных средств.

Кроме того, следует отметить, что многие коммерческие банки до сих пор придерживаются бизнес-модели, при которой они являются основным либо единственным кредитором того или иного субъекта хозяйствования. Подобная высокая концентрация риска на одного заемщика в совокупности с его значимой долговой нагрузкой угрожает устойчивости самих кредитных организаций. Следовательно, целесообразен пересмотр подходов к рискам концентрации с точки зрения определения связанных сторон и нормативов НБ.

4. Проведение системной реформы регулирования залогового обеспечения.

Кредитование по общему правилу считается рискованной операцией для банка. В случае неисполнения заемщиком своих

обязательств (полностью или частично) и реализации кредитного риска банк понесет потери. Неисполнение заемщиками обязательств по ссудам, составляющим значительную часть кредитного портфеля банка, может представлять угрозу для финансовой устойчивости банка.

Для минимизации риска невозврата заемщиками средств и защиты собственных интересов банки, как правило, выдают обеспеченные кредиты.

Сегодня обеспеченный кредит является одним из наиболее универсальных и самых используемых финансовых продуктов. При этом необходимо констатировать: сформировавшаяся тенденция заключается в том, что, выдавая такие кредиты, банки часто уделяют большее внимание оценке именно залога, а не оценке качества кредита и кредитного качества контрагента. Часто при оценке способности заемщика возратить кредит банки полагаются исключительно на имеющееся обеспечение.

Следует отметить, что на практике никакое залоговое обеспечение не может исправить низкое качество кредитного инструмента или плохое финансовое положение заемщика. Банкам следует учитывать, что обеспечительная функция залога не всегда реализуема. Даже если залог на момент заключения договора имеет высокое качество и формальную ликвидность, это не является гарантией возврата заемных средств.

Пересмотр подходов к оценке залогового обеспечения кредитных обязательств должен стать логическим продолжением деятельности Банка России по совершенствованию регулирования деятельности банков в целях обеспечения их финансовой устойчивости.

В ходе надзорных мероприятий Банком России выявляются случаи совершения банками операций, имеющих признаки вывода ликвидных активов, в том числе полученных в залог, например, недвижимости или ценных бумаг, принятых в обеспечение выданных

кредитов. В результате таких операций у банков взамен ликвидных активов и кредитов, обеспеченных ликвидными залогами, остаются проблемные требования к компаниям с неподтвержденной платежеспособностью, перспективы исполнения которыми своих обязательств перед банком сомнительны. Взыскание по таким требованиям при отсутствии залогового обеспечения становится невозможным, что приводит к снижению стоимости активов банка и утрате им капитала.

Последствием таких операций и сделок является потеря банками платежеспособности, что приводит к возникновению угрозы интересам кредиторов и вкладчиков, росту нагрузки на систему страхования вкладов при наступлении страховых случаев, либо к увеличению расходов Банка России на финансовое оздоровление.

Согласно действующему законодательству возврат имущества, переданного третьим лицам ввиду недобросовестных действий банка, может осуществляться в судебном порядке через институт оспаривания сделок должника-банкрота при осуществлении в отношении него процедуры банкротства. При осуществлении процедур по предупреждению банкротства такими полномочиями обладает временная администрация. Учитывая продолжительность судебных разбирательств и отсутствие гарантий возврата имущества или возмещения убытков, данный способ не может быть признан эффективным.

В июне 2017 г. вступили в силу изменения в законодательство о несостоятельности (банкротстве), реформирующие порядок применения одного из инструментов предотвращения вывода активов из банков – моратория на удовлетворение требований кредиторов. Новые правила предусматривают, что мораторий вводится при принятии решения о назначении временной администрации по управлению банком на удовлетворение требований кредиторов по обязательствам кредитной организации, которые

возникли до дня введения моратория включительно. Максимальная продолжительность действия моратория – шесть месяцев.

Однако данные инструменты применяются, когда проблемы банка носят уже необратимый характер и не могут использоваться превентивно, то есть до того, как проблемы банка создали угрозу его кредиторам и вкладчикам.

Текущее регулирование действительно предусматривает возможность принятия залогового обеспечения, удовлетворяющего требованиям Банка России, в уменьшение размера расчетного резерва на возможные потери, необходимого для формирования. Предполагается, что залог в данном случае может служить своего рода «подушкой безопасности» при отсутствии у заемщика возможности погасить кредит. Однако на практике распространены ситуации, когда кредитное требование имеет низкое качество, а банком в целях снижения расходов на формирование резерва на возможные потери создается видимость наличия ликвидного залога по кредиту, реально обратиться за взысканием на который невозможно и / или это изначально даже не предполагается.

Все это свидетельствует о необходимости изменения Банком России подходов к учету обеспечения при определении размера формируемого резерва и расчете пруденциальных нормативов.

Комплексное формулирование путей решения данной проблемы должно быть осуществлено в рамках взаимодействия с банковским сообществом.

Принимая во внимание, объективную необходимость адаптации участников банковского сектора к серьезным регулятивным изменениям, Банк России должен осуществлять поэтапное реформирование. На первом этапе целесообразно изменить подходы к формированию банками резервов на возможные потери с учетом залогов. На втором этапе должен получить развитие существующий надзорный инструментарий, в том числе наделение

регулятора дополнительными полномочиями по оперативному воздействию на потенциально опасную для финансового состояния банка ситуацию.

5. Использование в надзорной практике Банка России мотивированного (профессионального) суждения.

Динамичное развитие финансовых услуг и продуктов, применение инновационных финансовых технологий и изменение особенностей ведения бизнеса на российском финансовом рынке требуют от Банка России совершенствования действующих подходов к регулированию и надзору за деятельностью финансовых организаций. Регулирование и надзор, основанные исключительно на жестких правилах (императивных нормах и требованиях), не всегда позволяют регулятору и участникам финансового рынка оперативно реагировать и учитывать изменяющиеся условия, а в некоторых случаях препятствуют развитию бизнеса и внедрению инноваций до внесения необходимых изменений в нормативную базу. Дополнение действующего законодательства подходом, основанным на принципах, позволит обеспечивать баланс между применением жестко регламентированных процедур и оценкой качественных характеристик деятельности финансовой организации, а также своевременно исключать негативные тенденции и превентивно реагировать на возникающие риски. Оценка соблюдения финансовой организацией установленных принципов со смещением фокуса надзора в сторону оценки не количественных, а качественных показателей требует от регулятора применения мотивированного (профессионального) суждения с учетом как особенностей бизнеса и операций самой финансовой организации, так и состояния индустрии в целом. Таким образом, целью внедрения и применения института мотивированного (профессионального) суждения является предупреждение рисков организаций на ранней стадии с целью защиты интересов инвесторов,

клиентов, кредиторов и других заинтересованных лиц. При этом отдельные элементы мотивированного (профессионального) суждения уже используются Банком России в надзорной практике в отношении кредитных организаций.

Мотивированное (профессиональное) суждение следует понимать, как аргументированную профессиональную оценку регулятора, применяемую в дополнение к формализованным требованиям или при их отсутствии, которая основана на анализе совокупности качественных и количественных показателей и приоритете экономического или фактического содержания над юридической формой. При этом под правом Банка России на применение мотивированного (профессионального) суждения понимается право Банка России на реализацию надзорных полномочий в отношении поднадзорных организаций при отсутствии формальных нарушений ими требований законодательства, реализуемое в связи с выявлением рисков в отдельных областях.

Следует отметить, что целесообразно поэтапное расширение сферы применения Банком России мотивированного (профессионального) суждения при осуществлении надзора за всеми участниками финансового рынка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование теоретических подходов к сущности банковского надзора обнаружило проблему отсутствия комплексной всеобъемлющей трактовки данного понятия. Было предложено достаточно емкое определение, учитывающее специфику банковского надзора с точки зрения инструментария и целей, которые посредством его реализации достигаются на финансовом рынке. Таким образом, банковский надзор определяется как комплекс мероприятий (мер) в рамках наблюдения, регулирования и контроля банковской деятельности, который осуществляется уполномоченными государственными органами, посредством специфических механизмов, процедур, технологий и инструментов в целях создания условий для финансовой устойчивости и поддержания стабильности национальной банковской системы, а также защиты интересов вкладчиков и кредиторов, без вмешательства в оперативную деятельность кредитных организаций.

Обращение к зарубежной практике позволило выявить два ключевых регуляторных метода – это система требований Базельских соглашений и пропорциональное регулирование. Изучение вопроса о целесообразности наложения всего спектра требований в рамках Базеля III с учетом зарубежного опыта показало, что пропорциональное регулирование на данный момент имеет широкий охват в зарубежных странах, существенную теоретическую проработку и сложную систему критериев, в частности по классификационному подходу к пропорциональности. При этом во многом пропорциональность строится не на отдельном критерии, а на бизнес-модели и профили рисков банка, что позволяет

в соответствии со спецификой деятельности каждого института налагать определенные требования. Кроме того, плацдармом для обеспечения эффективного банковского надзора является не только наличие финансовой стабильности и содействующей макроэкономической политики, но и развитая система финансовых институтов и развитый финансовый рынок.

Существующие на настоящий момент критерии и подходы к пропорциональности в рамках российской действительности имеют достаточно узкий охват (поскольку применяются только к кредитным организациям), выделяя только 2 категорий банков, упрощенную систему критериев по классификационному подходу к пропорциональности (ограничение только по капиталу, не принимая в учет бизнес-модель и особенности категорий заемщиков).

Вопросы институциональной архитектуры финансового регулирования достаточно давно стали предметом научных и профессиональных дискуссий и исследований. Становление и развитие национальных финансовых систем происходило дифференцировано в каждой отдельно взятой стране. В некоторых экономиках доминирующую роль на финансовых рынках играли и продолжают играть коммерческие банки, в то время как в других со временем приоритетную долю финансового рынка стали контролировать небанковские институты. Сама структура рынка финансового посредничества постепенно усложнялась, появлялись и развивались новые сектора рынка финансовых услуг.

Параллельно, во многом как ответ на появление инновационных форм финансового посредничества, формировались институты, призванные регулировать деятельность участников финансового рынка, устанавливать своего рода общие правила игры для их взаимодействия, как между собой, так и с потребителями финансовых услуг. На определенном этапе развития финансовых

рынков государства были вынуждены взять на себя определенную роль в регулировании поведения участников этих рынков, поскольку чисто рыночные механизмы оказались неспособными обеспечивать стабильное функционирование финансовых систем, что, в свою очередь, негативно влияло на состояние субъектов экономики, социальную стабильность, доверие населения к государству.

Структура и состав российского финансового рынка достаточно многообразны, что создается в результате «взаимодействия» групп финансовых организаций и рыночных сегментов, и реализует на практике многогранную субъектно-продуктовую структуру. Таким образом, формируется уникальная структура финансовых рисков в каждой из групп финансовых посредников, что необходимо учитывать при построении системы регулирования и надзора. Задача риск-ориентированного регулирования и надзора многократно усложняется при анализе финансовых конгломератов, которые включают в себя различные виды финансовых организаций, осуществляющих самый широкий перечень операций.

Следует отметить, что модель российского финансового сектора не является уникальной и может рассматриваться в контексте кластерного анализа стран, близких к Российской Федерации по интегральным оценкам аспектов экономического развития. Характерными особенностями являются: преобладание банковского сектора, опора на собственные финансовые ресурсы, основным источником которых стали доходы от сырьевого экспорта, преимущественная роль бюджетных и межфирменных каналов их перераспределения по сравнению с их перераспределением через финансовых посредников.

Вышеупомянутые специфические характеристики российского финансового рынка порождают определенные проблемы

и вызовы для регулирующих органов, в частности, поскольку банковский сектор на данном этапе развития является одним из столпов финансовой системы, а также основой и проводником будущего ожидаемого экономического роста, это влечет за собой необходимости качественного пересмотра и трансформации регуляторных подходов к осуществлению банковского надзора. Исходя из этого, был предложен структурированный комплекс мероприятий по совершенствованию банковского надзора в рамках мегарегулирования финансового рынка для достижения ключевых целей.

Реализация данного комплекса позволит усовершенствовать и повысить эффективность деятельности мегарегулятора с одновременным поддержанием рыночных принципов и добросовестной конкуренции в банковском секторе в частности, что в свою очередь будет способствовать укреплению доверия со стороны клиентов и исключению возможности использования вмешательства в оперативное функционирование субъектов национального финансового рынка, отрицательно сказывающейся на обеспечении транспарентности и увеличения маржинальной результативности существующих и инновационных моделей ведения финансового бизнеса.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. О банках и банковской деятельности: федер. закон РФ от 02.12.1990 № 395-1.

2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ.

3. О форме и порядке раскрытия кредитной организацией (головной кредитной организацией банковской группы) информации о принимаемых рисках, процедурах их оценки, управления рисками и капиталом: указ. Банка России от 07.09.2017 № 4482-У.

4. О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы: указ. Банка России от 15.04.2015 № 3624-У.

5. Об обязательных нормативах банков: инструк. Банка России от 28.06.2017 № 180-И.

6. Бабенкова, С.Ю. Совершенствование системы банковского надзора на основе мегарегулирования: Автореф. дис. кандидата эконом. наук / С.Ю. Бабенкова. – Москва, 2013. – 26 с.

7. Банковское дело: учебник / под ред. О.И. Лаврушин. – Москва: КНОРУС, 2016. – 800 с.

8. Белозерова, Ю.В. Принципы содержательного банковского надзора / Ю.В. Белозерова // Экономика и социум. – 2014. – № 2(11).

9. Винникова, И.В. Современные принципы банковского надзора в Российской Федерации / И.В. Винникова // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 1 (80). – С. 187–190.

10. Власов, К.А. Риск-ориентированный банковский надзор: осмысление смены курса / К.А. Власов // Интерактивная наука. – 2017. – № 11 (21). – С. 107–110.

11. Давыдова, Н.Д. Причины отзыва лицензий у кредитных организаций Центральным Банком России / Н.Д. Давыдова // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 28. – С. 141–144.

12. Дегтярев, П.А. Теоретические основы и подходы к содержанию понятия «банковский надзор» / П.А. Дегтярев // Транспортное дело в России. – 2014. – № 4. – С. 48-51.

13. Демченко, Л.В. Банковский надзор: модели и структурные особенности / Л.В. Демченко // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2016. – № 11. – С. 6-9.

14. Ермаков, С.Л. Основы организации деятельности коммерческого банка: учебник / С.Л. Ермаков, Ю.Н. Юденков. – Москва: КНОРУС, 2017. – 646 с.

15. Национальные банковские системы: учебник / под ред. Рыбина В.И. – Москва: Инфра-М, 2011. – 528 с.

16. Организация деятельности центрального банка: учебник / Г.Г. Фетисов, О.И. Лаврушин, И.Д. Мамонова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: КНОРУС, 2016. – 440 с.

17. Пыткина, С.А. Генезис понятий «управление, регулирование, надзор» в банковской деятельности / С.А. Пыткина, Р.В. Зике // Российское предпринимательство. – 2013. – Том 14. – № 11. – С. 37-43.

18. Рождественская, Т.Э. Банковский надзор на современном этапе: понятие, цели, принципы / Т.Э. Рождественская // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2015. – № 3. – С. 161-171.

19. Сергин, А.М. Банковский надзор и устойчивость кредитных организаций: проблемы действующей системы / А.М. Сергин // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2. – С. 55-65.

20. Третьякова, С.Н. Современные тенденции развития теоретико-методологических основ денежно-кредитного регулирования / С.Н. Третьякова, И.В. Шевченко // Финансы и кредит. – 2015. – № 41. – С. 3-9.

21. Федорова, А.Е. Организация деятельности Центрального банка Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А.Ю. Казака, М.С. Марамыгина. – Екатеринбург: Издательство АМБ, 2009. – 144 с.

22. Финансовые стратегии модернизации экономики: мировая практика / под ред. Я.М. Миркина. – Москва: Магистр, 2014. – 496 с.

23. Формирование подходов к банковскому надзору в процессе эволюции банковской системы России / Молчанова Л.А., Хохлова С.В. // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 10 (57). – С. 940-943.

24. Юмашева, Л.В. Роль Центрального банка Российской Федерации в банковском надзоре / Л.В. Юмашева // Державинские чтения материалы XXII Всероссийской научной конференции. – 2017. – С. 281-289.

25. Годовой отчет Банка России за 2015 год.

26. Годовой отчет Банка России за 2016 год.

27. Оздоровление по-новому: как ЦБ будет спасать банк «Открытие» / РБК.

28. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов.

29. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов.

30. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2014 году.

31. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2015 году.

32. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2016 году.

33. Официальный сайт Банка международных расчётов.

34. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации.

35. Официальный сайте Центрального банка Бразилии.
36. Серия докладов об экономических исследованиях: Итоги десятилетия 2008–2017 годов в российском банковском секторе: тенденции и факторы.
37. Core Principles for Effective Banking Supervision/ Bank for International Settlements. – 2012.
38. Proportionality in banking regulation: a cross-country comparison / Ana Paula Castro Carvalho, Stefan Hohl, Roland Raskopf and Sabrina Ruhnau. – August 2017.
39. Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets / International Monetary Fund.
40. The Global Competitiveness Report 2017–2018 / World Economic Forum.
41. The structure of financial supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace / The Group of Thirty. – Washington, D.C. – 249 с.
42. The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace, Group of Thirty, Washington, DC, 2008.
43. Financial Stability Board. Increasing the Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision. Progress Report to the G20 Ministers and Governors. 1 November 2012.
44. The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace, Group of Thirty, Washington, DC, 2008.
45. The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace, Group of Thirty, Washington, DC, 2008.
46. Donato Masciandaro and Marc Quintyn. Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends causes and effects (1998–2008). Centre for Economic Policy Research. Policy Insight № 30, February 2009.
47. FSA Internal Audit Division. The Supervision of Northern Rock: A Lessons Learned Review, March 2008.
48. Implementing a twin peaks model of financial regulation in South Africa, Financial Regulatory Steering Committee, 1 February 2013.

49. Vasile Cocriș, Bogdan Căpraru. Financial Supervision Structure in Romania. A Comparative Approach. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 13 (2), 2011.

50. Abrams, Richard K., and Michael W. Taylor, (2000). Issues in the Unification of Financial Sector Supervision. IMF Working Paper 00/213.

51. Principles for the supervision of financial conglomerates, Bank for International Settlements, September 2012.

52. Report from the Commission to the European Parliament and the Council: The review of the Directive 2002/87/EC of the European Parliament and Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate. EUR-Lex – 52012DC0785 – EN.

53. The Consolidation of Financial Market Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States. The Federal Reserve Bank of Richmond, WP 09-08.

54. Briault, C. (1999). The Rationale for a Single National Financial Services Regulator. FSA Occasional Paper Series, № 2/1999.

55. Abrams, Richard K, and Michael W. Taylor, (2000). Issues in the Unification of Financial Sector Supervision. IMF Working Paper 00/213.

56. Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes.

57. Bernanke B.S. (2001). Synergies between Bank Supervision and Monetary Policy: Implications for the Design of Bank Regulatory Structure: Comment. In Mishkin, F.S. (ed.), *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, NBER Conference Report series, University of Chicago Press, 2001.

58. Hermings R.J., Carmassi J. (2008). The Structure of Cross-Sector Financial Supervision. *Financial Markets, Institutions and Instruments*, vol. 17, № 1.

59. Bilal Hussain (2009). Integrated Financial Supervision and its Implications for Banking Sector Stability. Leonard N. Stern School of Business, New York University.

60. The Consolidation of Financial Market Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States. The Federal Reserve Bank of Richmond, WP 09-08.

61. The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace. Group of Thirty, Washington, DC, 2008.

62. Erlend W. Nier, Jasek Osiński, Luis I. Jácome, and Pamela Madrid: "Institutional Models for Macroprudential Policy". IMF, November 1, 2011, SDN/11/18.

63. Martin Čihák. "Are More Integrated Prudential Supervision Agencies Characterized by Better Regulation and Supervision?". IMF, 2007.

64. John Vickers. "The Hedgehog and the Fox in Economic Policy", Oxford Business Alumni Lecture, June 2002.

65. Core Principles for Effective Banking Supervision, October 2006. URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>.

66. Waller S.W., Brady J.G., Acosta R.J. & Fair J. Consumer protection in the United States: an overview. 2011.

67. Godwin A., Howse T., Ramsay I. A Jurisdictional Comparison of the Twin Peaks Model of Financial Regulation // Journal of Banking Regulation. 2017. Vol. 18. № 2.

68. Carpenter D.H. The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis. Congressional Research Service, Library of Congress. 2012.

69. Reifner U., Clerc-Renaud S. Financial Supervision in the EU A consumer perspective. 2011.

70. Muller P., Devnani S., Heys R., Suter J. Consumer Protection Aspects of Financial Services. – European Union, 2014.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА	6
1. Сущность, цели и функции банковского надзора	6
2. Принципы осуществления банковского надзора	13
3. Место банковского надзора в механизме мегарегулирования финансового рынка.....	21
Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ	41
1. Зарубежный опыт организации банковского надзора: подходы и практика.....	41
2. Экономико-правовые основы и нормативное регулирование банковского надзора в России	50
3. Анализ деятельности Центрального банка РФ по контролю и надзору за банковскими кредитными организациями	56
Глава 3. МЕРОПРИЯТИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	99
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА.....	103

Учебное издание

Дудник Евгения Михайловна
Князев Павел Петрович
Клименко Михаил Николаевич
Луговцов Роман Юрьевич

БАНКОВСКИЙ НАДЗОР

Учебное пособие

Технический редактор Кулакова Г.А.

Подписано в печать 11.04.2019

Бумага офсетная.

Гарнитура PeterburgC

Формат 60×84 1/16

Печать трафаретная. Печ. л. 6,88.

Тираж 500 экз. Заказ № 011-19.

Отпечатано в типографии ИД «Академия Естествознания»,
440026, г. Пенза, ул. Лермонтова, 3