

## О реализации Центральным банком Российской Федерации (Банком России) полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков: результаты, проблемы

### 1. Центральный банк Российской Федерации как мегарегулятор российского финансового рынка

1.1. Единая структура регулирующих, контрольных и надзорных функций на финансовых рынках в рамках одного института, созданная на базе Банка России, начала функционировать с 1 сентября 2013. В связи с наделением Банка России как мегарегулятора финансового рынка новыми полномочиями, были расширены цели его деятельности. Ранее **установленные цели** (защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы) были дополнены следующими: **развитие российского финансового рынка и обеспечение его стабильности.**

Для того, чтобы Банк России мог на практике осуществлять новые задачи, он был наделен рядом новых полномочий, которые ранее реализовывала Федеральная служба по финансовым рынкам (далее – ФСФР). К нему **перешли полномочия ФСФР России по нормативно-правовому регулированию финансового рынка** (без наделения правом представлять в Правительство РФ проекты федеральных законов и проекты нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ).

Банк России стал осуществлять полномочия по контролю и надзору за финансовыми некредитными организациями, к числу которых относятся профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры, дилеры); управляющие компании и специализированные депозитарии инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; акционерные инвестиционные фонды; клиринговые организации; организаторы торговли, в том числе биржи (товарные, валютные и фондовые) и внебиржевые организаторы торгов; субъекты страхового дела, в том числе страховые компании и страховые брокеры; негосударственные пенсионные фонды; микрофинансовые организации; кредитные потребительские кооперативы; бюро кредитных историй и др.

Кроме того, Банк России стал выполнять контрольные и надзорные полномочия в отношении эмитентов при осуществлении ими

деятельности на финансовых рынках. В этих сферах Банк России осуществляет контроль и надзор в целях защиты прав и законных интересов акционеров и инвесторов.

Вместе с тем необходимо отметить, что регулирование, контроль и надзор за некоторыми сегментами финансового рынка выведены за пределы компетенции Банка России. Так, Минфин России осуществляет регулирование в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений. Минтруд России осуществляет регулирование и контроль за соблюдением Пенсионным фондом РФ (далее - ПФР) законодательства о формировании и об инвестировании средств пенсионных накоплений (за исключением функций контроля за ПФР, возложенных на Банк России). Антимонопольный контроль на финансовом рынке, как и ранее, осуществляет Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Для выполнения новых возложенных задач в Банке России была создана Служба Банка России по финансовым рынкам (СБРФР), которая к настоящему моменту упразднена<sup>1</sup>, главными задачами которой являлись: участие в развитии финансового рынка РФ и его инфраструктуры; формирование конкурентной среды на финансовом рынке РФ; регулирование-контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями; регистрация выпусков (дополнительных) эмиссионных ценных бумаг их проспектов и отчетов об итогах выпуска; лицензирование деятельности финансовых некредитных организаций.

Полномочия, ранее осуществляемые СБРФР по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков с 3 марта 2014 года переданы созданным структурным подразделениям Банка России.

Сформировано три направления деятельности: регулирование и надзор, развитие финансового рынка, защита прав потребителей, каждое из которых имеет свое отражение в организационной структуре Банка России. В Центральном аппарате ЦБ создано девять подразделений, отвечающих за финансовые рынки. Необходимость реорганизации и создание новой структуры во многом обусловлены потребностью разделить эти три элемента работы, так как зачастую эти направления находятся в противоречии.

**1.2. На финансовом рынке планируется достичь того уровня регулирования и надзора, который уже есть в банковском секторе.**

---

<sup>1</sup> В соответствии с решением Совета директоров Банка России от 29 ноября 2013 года с 3 марта 2014 года.

Это и обуславливает следующие **приоритеты Банка России по регулированию и развитию финансового рынка:**

- **Консолидированный надзор.** По словам представителей Банка России, «синергия есть уже и сегодня». В частности, когда у банков отзывали лицензии, СБРФР анализировала, какие последствия могут быть для компаний, связанных с этими кредитными организациями. Когда появится единая база данных, такая работа будет проводиться в автоматическом режиме<sup>2</sup>.

- **Гармонизация норм законодательства о банкротстве.** Банк России планирует разработку механизма санации и банкротства инфраструктурных объектов (бирж, депозитариев), а также изменения нормы по проведению банкротства других участников финансового рынка. Например, планируется разрешить вхождение временной администрации на более раннем этапе финансовой нестабильности.

- **Внедрение института саморегулирования.** Несмотря на то, что саморегулируемые организации существуют почти во всех сегментах финансового рынка, представители Банка России говорят именно о «внедрении» института. В существующем виде он не устраивает Центробанк, так как не выполняется ключевое условие — обязательное членство, которое дает возможность требовать соблюдения стандартов. При этом Банк России предполагает обязательное согласование бюджета саморегулируемой организации и кандидатуры ее руководителя.

Участники рынка полагают, что при заданных параметрах это «будет уже не саморегулируемая организация, а департамент ЦБ»<sup>3</sup>.

## **2. Регулирование и надзор в отношении страховых компаний**

**2.1. С момента передачи полномочий Банку России был значительно усилен надзор за страховыми компаниями и их отчетностью.** Некоторые эксперты отмечают, что регулирование страхового рынка ФСФР во многом сводилось к требованию формального соблюдения правил и раскрытия информации, а надзор фактически заключался в работе с жалобами клиентов, а не в работе по повышению финансовой устойчивости страховых компаний<sup>4</sup>. Банк России, напротив, в отношении страховых компаний начал внедрять элементы риск-ориентированного надзора.

<sup>2</sup> 202 добрых дела Банка России. Екатерина Метелица// РБК daily18.03.2014.

<sup>3</sup> 202 добрых дела Банка России. Екатерина Метелица// РБК daily18.03.2014.

<sup>4</sup> Новая жизнь российского страхового рынка. Интервью с директором Департамента страхового рынка Банка России И. Жуком.// Национальный банковский журнал. 10.06.2014. <http://www.nbj.ru/publs/banki-i-biznes/2014/06/10/novaja-zhizn-rossiiskogo-straxovogo-rynka/index.html>.

В рамках повышения финансовой устойчивости страховых компаний уже появились некоторые изменения и ограничения. Так, в последней редакции приказа Банка России о структуре и порядке размещения страховых резервов прописан запрет на векселя, что должно повысить качество капитала страховых компаний. Планируется, что при определении величины необходимого капитала будут учитываться риски и качество портфеля. Кроме этого был внедрен оперативный мониторинг инвестиционных активов страховщиков. Он представляет собой ежемесячный анализ регистров бухгалтерского учета, подтверждающих наличие и балансовую стоимость инвестиционных активов. Проводятся комплексные встречные проверки наличия реальных активов на межотчетные даты через запрос такой информации у профессиональных участников рынка ценных бумаг, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и т.д.

**2.2. Параллельно с этим идет работа по развитию новых видов страхования и устранения проблем в существующих.** Основной задачей на данный момент является реформирование системы ОСАГО, включая увеличение лимитов выплат по ущербу, внедрение безлимитного европротокола.

В числе приоритетных направлений на страховом рынке Банк России видит развитие электронного страхования, совершенствование сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с господдержкой, создание системы государственного софинансирования механизмов страхования жилья.

**2.3. Банк России меняет концепцию надзора,** в рамках которой все страховые компании будут разделены на три группы:

- системно значимые компании, к ним предварительно отнесены 20 страховых компаний;
- организации, входящие в первую сотню по объемам страховых премий;
- все остальные страховые компании.

Изменение концепции надзора потребовало внести изменения в организационную структуру: в Департаменте страхового рынка образованы два надзорных управления, одно из которых отвечает за надзор за двадцатью наиболее крупными страховыми компаниями, а второе – за остальными компаниями первой сотни.

По аналогии с банковским надзором **планируется создание института кураторства**, когда должностное лицо в Банке России будет отвечать за ту или иную страховую компанию. В отношении системно

значимых страховых компаний будет реализована модель «один куратор – одна страховая организация», в отношении компаний, входящих во второй контур надзора, – «один куратор – четыре-пять страховых организаций». Надзор за остальными компаниями будет осуществляться исходя из их территориальной принадлежности<sup>5</sup>.

Кроме этого, участие в надзорном процессе за всеми группами страховщиков будут принимать Служба Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров (в части рассмотрения жалоб) и Главная инспекция Банка России (в части контактного надзора)<sup>6</sup>. Также планируется введение института досудебного урегулирования споров с участием страхового омбудсмена, более четкое определение сфер, на которые распространяется действие закона «О защите прав потребителей» по правоотношениям, вытекающим из договоров обязательного и добровольного страхования.

**2.4. Планируются изменения в сфере лицензирования.** Банк России планирует гармонизировать данную процедуру на страховом рынке с процедурой лицензирования кредитных организаций, а также ввести более гибкую систему санкций, применяемых к субъектам страхового дела. Кроме того, Банк России намерен проводить работу по внедрению стандартов по отдельным видам добровольного страхования, например по КАСКО. Одно из перспективных направлений – проработка и внедрение стандартов регулирования страховой отрасли Solvency II<sup>7</sup>.

**2.5. Банк России более жестко, чем ФСФР подходит к проблеме отзыва лицензий у страховых компаний.** С приходом Банка России в качестве регулятора страхового рынка эксперты ожидают заметного сокращения страхового рынка, так как, с одной стороны, только примерно половина страховых компаний, имеющих лицензию, ведет страховую деятельность, а, с другой стороны, некоторые компании имеют финансовые проблемы. Так, в ноябре 2013 года Центробанк отозвал лицензию у СК «Россия», где основания для отзыва лицензии появились еще несколько лет назад, но ФСФР не решалась закрыть столь крупную страховую компанию (Российский союз автостраховщиков оценил суммарный объем выплат по обязательствам обанкротившегося СК «Россия» в 2,2 млрд. руб.)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Новая жизнь российского страхового рынка. Интервью с директором Департамента страхового рынка Банка России И. Жуком.// Национальный банковский журнал. 10.06.2014. <http://www.nbj.ru/publs/banki-i-biznes/2014/06/10/novaja-zhizn-rossiiskogo-straxovogo-rynka/index.html>.

<sup>6</sup> <http://www.nbj.ru/publs/banki-i-biznes/2014/06/10/novaja-zhizn-rossiiskogo-straxovogo-rynka/index.html>

<sup>7</sup> Директива ЕС для страховой отрасли.

<sup>8</sup> 202 добрых дела Банка России. Екатерина Метелица.// РБК daily18.03.2014.

Банком России рассматриваются возможные изменения в нормативно-правовые акты, которыми регулируются процедуры восстановления платежеспособности и предупреждения банкротств на страховом рынке. Это необходимо для гармонизации подходов к указанным процедурам на кредитном и финансовом рынках, обеспечения реализации «Ключевых атрибутов эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов», подготовленных Советом по финансовой стабильности.

Планируется изменение порядка санации страховых организаций, обязательной ликвидации юридического лица при отзыве лицензии. Также будут уточнены основания, при которых могут применяться меры по предупреждению банкротства страховщиков.

Банк России рассматривает возможности расширения функций государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов». В делах о банкротстве страховых организаций на Агентство будут возлагаться функции конкурсного управляющего и ликвидатора, а при принятии решения о санации страховой компании - функции временной администрации.

### **3. Регулирование и надзор в отношении негосударственных пенсионных фондов**

**3.1.** В Банке России был создан специальный департамент, который будет организовывать проверки во Внешэкономбанке, Пенсионном фонде, управляющих компаниях и негосударственных пенсионных фондах (далее – НПФ). Председателем Банка России было подписано распоряжение<sup>9</sup> об установлении надзора за рядом организаций при осуществлении ими деятельности, связанной с формированием пенсий граждан. При этом в качестве отдельного объекта регулирования Центробанк значится Внешэкономбанк, который, помимо прочего, является государственной управляющей компанией по доверительному управлению пенсионными накоплениями граждан<sup>10</sup>.

**Центробанк будет контролировать деятельность организаций, связанных с формированием пенсий, как в рамках обязательного**

<sup>9</sup> Распоряжение Банка России от 30 апреля 2014 года № Р-361 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за деятельностью субъектов рынка коллективных инвестиций в Банке России».

<sup>10</sup> Внешэкономбанк управляет средствами россиян, которые не перевели накопительную часть под управление негосударственных пенсионных фондов. Стоимость чистых активов, в которые инвестированы пенсионные накопления, находящиеся под управлением Внешэкономбанка, по состоянию на 31 марта 2014 года составила 1,9 трлн рублей. В негосударственных пенсионных фондах по итогам 2013 года аккумулировано 1,1 трлн. пенсионных накоплений и 831 млрд. пенсионных резервов, сформированных в рамках добровольного пенсионного страхования.

**пенсионного страхования, так и негосударственных программ в части инвестирования пенсионных средств<sup>11</sup>.**

Согласно «Плану действий по введению пруденциального надзора в системе обязательного пенсионного страхования и на рынке негосударственного пенсионного обеспечения»<sup>12</sup> Банк России совместно с Минфином России до 31 декабря 2014 года должен разработать архитектуру риск-ориентированного надзора с учетом особенностей организации негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного накопительного пенсионного страхования в России. А также сформировать требования к учету и отчетности негосударственных пенсионных фондов, базам данных, источникам информации, обмену данными между Банком России и субъектами надзора, провести отбор и апробирование методов количественной оценки риска для осуществления надзора за деятельностью субъектов рынка пенсионных накоплений.

**3.2.** Для продолжения работы со средствами населения согласно Положению ЦБ РФ №417-П «Об оценке соответствия деятельности негосударственного пенсионного фонда требованиям к участию в системе гарантирования прав застрахованных лиц» НПФ придется раскрыть информацию о собственниках и аффилированных лицах, разработать инвестиционные декларации. **Требования для вступления в систему гарантирования накоплений Банк России планирует сделать «предельно жесткими»<sup>13</sup>.** После их выполнения НПФ смогут вступить в систему гарантирования пенсионных накоплений, и только тогда они получат в управление «замороженные» в конце 2013 года пенсионные накопления.

**3.3.** Банк России выпустил Перечень кредитных организаций<sup>14</sup>, в депозиты которых с 30 апреля 2014 года можно инвестировать средства пенсионных накоплений. **Произошло сокращение данного перечня**, если ранее в нем было 96, то теперь - 34 банка в связи с применением к нему требований Правительства России о наличии у кредитной организации присвоенного рейтинга долгосрочной кредитоспособности<sup>15</sup>.

**3.4.** Прослеживается тенденция к более детальному и полному регулированию инвестирования пенсионных накоплений, что будет

<sup>11</sup> Центробанк поставил ВЭБ под пенсионный контроль. <http://izvestia.ru/news/57055#ixzz33eOxMhWF>.

<sup>12</sup> Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 10.09.2013 N ИШ-П13-6474, реализована совместно с Банком России.

<sup>13</sup> 202 добрых дела Банка России. Екатерина Метелица// РБК daily 18.03.2014.

<sup>14</sup> Организации, удовлетворяющие требованиям, предусмотренным подпунктами «а» - «з», «м» - «о» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13.12.2006 № 761.

<sup>15</sup> Пенсионным накоплениям сократили банки. М. Яковлева// "Коммерсантъ" от 05.05.2014 г.

способствовать не только унифицированному регулированию данного сегмента, но и большей безопасности накоплений. Деятельность пенсионных фондов, в том числе ПФР и Внешэкономбанка, жестко регламентирована, существует множество ограничений относительно допустимых способов вложений пенсионных средств. Такие **меры в будущем повысят авторитет пенсионной, да и финансовой системы в целом.**

#### **4. Регулирование и надзор в отношении микрофинансовых организаций**

**4.1. Центральный банк ожидает сокращения предложения «займов до зарплаты»<sup>16</sup> в связи с ужесточением регулирования данного сегмента.** Сейчас они, по оценке Национального партнерства участников микрофинансового рынка, занимают 15% всего рынка микрозаймов. Для данных займов характерны самые высокие ставки и самый высокий уровень дефолтности по ссудам. По прогнозам рейтингового агентства «Эксперт РА», темпы роста «займов до зарплаты» на микрофинансовом рынке сократятся с 60% по итогам 2013 года до 25% по итогам 2014 года<sup>17</sup>.

Основная причина потенциального ухода игроков с рынка микрофинансирования состоит в том, что с 1 июля вступают в силу нормы Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)». С этого момента, все микрофинансовые организации обязаны раскрывать полную стоимость займа, формула расчета данного показателя определена в Федеральном законе. Естественно, что потребителей кредитов «до зарплаты» могут отпугнуть столь высокие ставки по займам.

Кроме того, **Банк России обяжет микрофинансовые организации создавать резервы на возможные потери по займам по аналогии с банками.** У займов до зарплаты самый высокий уровень дефолтности портфелей, поэтому им придется делать значительные отчисления в резервы, что неизбежно ударит по капиталу данных организаций.

По мнению экспертов, формирование резервов вынудит микрофинансовые организации более тщательно оценивать

---

<sup>16</sup> «Займы до зарплаты», payday loans (PDL), граждане берут, как правило, при возникновении нехватки денежных средств и возвращают через несколько дней. Сумма такого займа — в среднем от 2 тыс. до 30 тыс. рублей. Ссуда выдается на короткий срок (от трех дней до двух недель) под 1–3% в день в силу высоких рисков, присущих этому сегменту. Обеспечения и справки о доходах для получения кредита до зарплаты обычно не требуется.

<sup>17</sup> А. Алексеевских. ЦБ ожидает сокращения числа игроков, выдающих займы до зарплаты.// Известия.3 июня. <http://izvestia.ru/news/571816#ixzz34tIKmtCp>.



потенциальных заемщиков и чаще отказывать в выдаче кредитов. По данным Банка России, на 31 мая 2014 года, в реестре было 5173 микрофинансовых компании. Из-за нововведений количество зарегистрированных в реестре микрофинансовых компаний сократится в два раза. Часть компаний уйдет с рынка, а также, возможно, запустятся процессы консолидации рынка через сделки слияний и поглощений<sup>18</sup>.

**4.2. Планируется, что к 2017 году половина всех займов должна будет выдаваться микрофинансовыми организациями безналичным способом** - на банковские карты, электронные и мобильные кошельки. Данная инициатива, предложенная Национальным партнерством участников микрофинансового рынка, была поддержана Банком России. Осуществление на практике будет контролироваться Главным управлением рынка микрофинансирования Банка<sup>19</sup>. Выдача «займов до зарплаты» не в наличном виде, а на пластиковую карту или электронный кошелек позволит сделать сегмент более прозрачным. Все транзакции будут отслеживаться в интернете и выдаваться уже идентифицированным клиентам (например, тем, кто уже ранее обращался за мини-ссудами) и на идентифицированные средства платежа. Это должно не только стимулировать безналичный оборот, но и отразиться на ставках по онлайн-займам до зарплаты» (по прогнозам экспертов, она будет на 30% ниже действующих), так как клиентам не нужно будет тратить время на посещение офиса, и микрофинансовые организации смогут сэкономить на штате сотрудников.

Однако многие микрофинансисты высказывают сомнения, что цель к 2017 году будет достигнута, если рынок МФО будет развиваться в соответствии со своей основной целью - дать возможность доступа к заемным средствам наиболее финансово необеспеченному населению. По данной целевой аудитории существенно ниже проникновение интернета и достаточно низкое пересечение с бюро кредитных историй, так как заемщики часто не имеют кредитной истории. Соответственно, для достижения поставленной цели необходимо не только решить вопрос удаленной идентификации, что несет большой риск, но и на государственном уровне обеспечить проникновение интернета в населенные пункты с населением менее 50 тысяч жителей<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> А. Алексеевских. ЦБ ожидает сокращения числа игроков, выдающих займы до зарплаты.// Известия.3 июня. <http://izvestia.ru/news/571816#ixzz34tIKmtCp>.

<sup>19</sup> Центробанк начинает борьбу с наличными займами. А. Алексеевских//Известия. 18 февраля 2014. <http://izvestia.ru/news/568965#ixzz34th4Di9b>.

<sup>20</sup> Центробанк начинает борьбу с наличными займами. А. Алексеевских//Известия. 18 февраля 2014. <http://izvestia.ru/news/568965#ixzz34th4Di9b>.

## **5. Регулирование и надзор финансового рынка по другим направлениям**

В октябре 2013 года Первый заместитель председателя Банка России Сергей Швецов заявил, что сектор коллективных инвестиций является наиболее проблемным. Причина — наличие закрытых паевых фондов. Они являются инструментом «для рисования балансов», добавив, что «саморегулирование на этом рынке смотрит спокойно на использование серых схем». Отрасль ждет глубокие реформы, направленные на устранение «криминальных практик»<sup>21</sup>.

**Управляющие компании инвестиционных фондов и ПИФов Банк России так же, как и других участников рынка, собирается поставить в жесткие рамки.** Так, Банком России были представлены разъяснения о порядке отслеживания подозрительных клиентов для исполнения требования законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем и финансирования терроризма.

Если страховые компании, управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды хорошо поддаются риск-ориентированному надзору, то брокеры, дилеры, профучастники осуществляют во многом венчурный бизнес, к таким компаниям, по-прежнему, будут применяться поведенческие принципы надзора.

## **6. Риски, возникающие при функционировании Банка России в качестве мегарегулятора**

По мнению некоторых экспертов, **создание мегарегулятора финансового рынка на базе Банка России несет в себе целый комплекс рисков.**

Один из них состоит **в усилении конфликта интересов**, связанного с одновременным осуществлением контроля и надзора за финансовыми организациями и участием в их капитале. Банк России, являясь мегарегулятором финансового рынка, выступает как участник торговых операций с ценными бумагами, является агентом Минфина России по государственным ценным бумагам, эмитентом облигаций и владельцем акций крупнейшего госбанка - Сбербанка России (50% плюс одна голосующая акция), входит в состав акционеров Московской биржи (28,26% акций) - единственной крупной российской биржи. **При таком масштабе вовлеченности избежать конфликта интересов невозможно.** Приобретение Банком России статуса мегарегулятора

<sup>21</sup> 202 добрых дела Банка России. Екатерина Метелица.// РБК daily 18.03.2014.

финансового рынка усиливает этот конфликт интересов и распространяет его на небанковские финансовые организации, в отношении которых он получил контрольно-надзорные полномочия.

Также возникает **вероятность чрезмерной унификации регулирования кредитных и финансовых некредитных организаций**. При объединении контроля и надзора за этими двумя частями финансового рынка в Банке России существует вероятность того, что тот начнет накладывать всю тяжесть регулирования и на финансовые некредитные институты, которые должны обеспечивать рост российской экономики. Результатом может стать уход с рынка брокеров, дилеров, управляющих компаний, страховых компаний, индустрии инвестиционных фондов. Кроме того, существует риск того, что Банк России не будет уделять достаточного внимания развитию небанковских отраслей финансового рынка или же будет подавлять их развитие<sup>22</sup>.

Исп.: Славянская Вероника Петровна, тел. 8(495) 697-57-21

---

<sup>22</sup> Центральный Банк Российской Федерации как мегарегулятор российского финансового рынка. Д. А. Вавулин, С. В. Симонов// ФИНАНСЫ И КРЕДИТ/5 (581)-2014. Январь 2014.