

РЕШЕНИЕ
расширенного заседания Межрегионального банковского совета
при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
по вопросу «Влияние современных механизмов регулирования на
развитие конкуренции в банковском секторе»

Совет Федерации

26 февраля 2018 года

Заслушав выступления Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко и Председателя Банка России Э.С. Набиуллиной и обсудив вопросы, связанные с развитием конкуренции в банковском секторе, члены Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечают следующее.

Благодаря согласованным действиям Правительства Российской Федерации, Банка России, Федерального Собрания Российской Федерации в проведении умеренно-жесткой денежно-кредитной и бюджетной политики обеспечена макроэкономическая устойчивость, наблюдается рост ВВП на 1,5% (после двух лет снижения), снижение инфляции до 2,5%, ключевой ставки до 7,5%, а также формирование профицита ликвидности в банковском секторе. Международные рейтинговые агентства повысили суверенный кредитный рейтинг Российской Федерации со «стабильного» до «инвестиционного». Достигнутые показатели являются хорошей основой для дальнейшего развития российской экономики.

Ключевым фактором повышения эффективности национальной экономики и ее роста является поддержание конкурентной среды во всех секторах. В среднесрочной перспективе именно развитие конкуренции между банками должно стать стратегическим направлением развития отечественной банковской системы, что позволит ей выйти на качественно новый уровень в предоставлении финансовых услуг, обеспечит устойчивый рост экономики.

Члены Совета считают, что в настоящее время потенциал конкуренции как драйвера развития в банковском секторе используется недостаточно.

В последние годы Банком России были предприняты серьезные меры по очищению банковского сектора от недобросовестных игроков, выявлению финансово неустойчивых банков, их санации и реструктуризации. При этом благодаря усилиям всех сторон – Банка России, Правительства Российской Федерации, законодателей, самого банковского сообщества негативные последствия кризисных явлений удалось преодолеть.

Члены Совета вынуждены признать, что основной причиной закрытия частных банков явилось то, что они активно использовались акционерами для достижения целей, не связанных с банковской деятельностью, прежде всего для кредитования своих собственников, а также реализация ошибочных бизнес-стратегий.

Необходимо отметить, что потери средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в обанкротившихся банках послужили основной причиной перевода в административном порядке средств государства из частных банков в банки, в которых контролирующим акционером является государство. Таким образом, средства, размещаемые в банковской системе государством, становятся доступны все более узкому кругу банков.

Так, по данным Федеральной антимонопольной службы, сформированная к настоящему времени нормативно-правовая база насчитывает не менее 57 нормативных правовых актов федерального значения, содержащих повышенные требования к банкам для получения доступа к привлечению во вклады средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и отдельных видов юридических лиц, доступа к выдаче банковских гарантий в целях обеспечения исполнения обязательств третьих лиц перед государством и к участию в программах субсидирования льготного кредитования. Как правило, содержащиеся в них требования связаны, в том числе, с размером собственных средств (капитала) банка и факта участия в его уставном капитале Российской Федерации или

Банка России, предъявление которых приводит к необоснованному получению доступа к оказанию названных услуг или получению для размещения государственных средств только ограниченному кругу банков – преимущественно крупным банкам с государственным участием.

Кроме того, в субъектах Российской Федерации наблюдаются случаи установления более высоких требований к кредитным организациям для размещения средств региональных бюджетов. К примеру, в Сахалинской области средства областного бюджета могут размещаться на банковских депозитах в кредитных организациях, размер собственных средств которых составляет не менее 350 млрд. руб. Такое ужесточение требований к банкам при предоставлении им доступа к оказанию отдельных видов банковских услуг и к размещению государственных средств члены Совета считают не совсем оправданным. В результате группа крупных банков получает нерыночные преимущества перед конкурентами.

В качестве альтернативного подхода к критериям для размещения государственных средств в банках может рассматриваться подход, связанный с наличием у кредитной организации кредитного рейтинга определенного уровня, присвоенного кредитным рейтинговым агентством, осуществляющим деятельность в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 222-ФЗ). При этом содержащиеся в нормативных правовых актах требования к размеру собственных средств (капиталу) банка целесообразно исключать.

К сожалению, пока не все нормативные правовые акты соответствуют концептуальным положениям Федерального закона № 222-ФЗ.

Следствием указанной трансформации банковского сектора стало увеличение доли банков с государственным участием, территориальное различие в насыщенности банковскими услугами, неравномерное распределение привлекаемых банками средств клиентов по регионам страны, территориальные различия на рынке кредитования юридических и физических лиц. Наблюдается значительное падение доли кредитования небольших частных банков: их доля в кредитовании снизилась с 20,4% на конец 2012 года до 8,5% к концу 2017 года. Кроме того, в ближайшие годы рынок могут продолжать покидать банки, так как небольшая маржинальность банковского бизнеса в условиях низкой инфляции не окупает их операционные издержки. Существует высокий риск долгосрочной тенденции к стагнации доходности банковского бизнеса на сложившихся низких уровнях (порядка 4 – 4,2%).

Одним из наиболее заметных результатов деятельности банковской системы в 2017 году стало существенное увеличение участия в ней государства. По данным Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства (далее - АКРА), доля государства в банковском секторе достигла 70%, тогда как на начало 2017 года этот показатель составлял около 63%. Рост участия государства в банковской системе происходил в основном за счет передачи в Фонд консолидации банковского сектора (далее - ФКБС) трех крупнейших частных банков – Банка «ФК Открытие», Промсвязьбанка и БИНБАНКа с учетом saniруемых ими или принадлежащих им банков. Кроме того, на 1 января 2018 года банки из ТОП-50 концентрировали 90,1% суммарных активов банковской системы (на 1 января 2013 года - 81,4%). При этом в первой десятке банков – восемь государственных.

На фоне высокой концентрации банковских активов в Московском регионе (порядка 80%) и неравномерным присутствием региональных банков в субъектах Российской Федерации в 12 субъектах Российской Федерации

отсутствуют собственные региональные банки, при том что в 2013 году таких субъектов было всего шесть.

Члены Совета считают, что сложившаяся ситуация негативно влияет на состояние конкуренции в банковском секторе.

Также у членов Совета обеспокоенность вызывает уровень проблемной задолженности в банковской системе, который находится в диапазоне 12 - 15%. Низкий уровень покрытия резервами проблемной задолженности - ключевой краткосрочный риск снижения кредитоспособности банков. По расчетам АКРА в целом по банковской системе проблемные кредиты зарезервированы чуть более чем на половину (51,7%). Потенциальный негативный эффект от одномоментного признания полного обесценения проблемных кредитов оценивается указанным Агентством в 2,7 трлн. руб. и может обусловить падение достаточности капитала банковской системы до пограничных регулятивных уровней. В случае более консервативной позиции Банка России в отношении уровня резервирования проблемных кредитов это станет вызовом для банков в ближайшие 12 - 18 месяцев и в отдельных случаях может негативно повлиять на их кредитоспособность и уровень кредитных рейтингов. В таких обстоятельствах идея создания Фонда проблемных активов может стать обоснованной необходимостью.

В целом, поддерживая реализацию нового механизма санации кредитных организаций через ФКБС, члены Совета обращают внимание на то, что ФКБС целесообразно осуществлять ускоренную реализацию качественных активов saniруемых банков на рыночных условиях, а сами банки после их оздоровления приватизировать, тем самым снижая долю государства в банковском секторе, улучшая конкурентную среду.

Вместе с тем, в настоящее время вызывает озабоченность наблюдаемая тенденция повышения процентных ставок по вкладам физических лиц в банках, находящихся под управлением ФКБС, в целях ускоренного наращивания собственной депозитной базы. Это увеличивает их разрыв с

частными банками, основными показателями эффективности которых являются рост чистой прибыли и величина собственных средств (капитала). Для поддержания существующего объема вкладов и сохранения своих конкурентных позиций частные кредитные организации вынуждены предпринимать аналогичные меры, что может негативно отразиться на их устойчивости.

Члены Совета обращают внимание на то, что в условиях усиления регуляторных и надзорных требований к банковским институтам на законодательном уровне приняты решения, позволяющие за счет пропорциональных методов регулирования банкам с малой капитализацией сохранять свои конкурентные преимущества.

Введение в 2018 году пропорционального регулирования в отношении банков с базовой или универсальной лицензией позволит меньшим по масштабу банкам выдерживать конкуренцию с крупнейшими участниками рынка, которые за последние 5-7 лет приобрели серьезные преимущества благодаря своему масштабу и вышеуказанным формам косвенной господдержки. Это приобретает особую актуальность в регионах, где малый и средний бизнес нуждается в обслуживании в банке адекватного масштаба, поскольку филиалы крупных «федеральных» банков не всегда могут оперативно удовлетворить потребности регионального бизнеса. По информации Банка России, порядка 150 банков готовятся перейти на базовую лицензию. Вместе с тем у членов банковского сообщества пока нет понимания, в чем будет заключаться анонсированное Банком России упрощенное регулирование для указанной категории банков.

Члены Совета также обращают внимание на то, что важную роль в повышении конкурентоспособности банковского сектора должно сыграть дальнейшее развитие финансовой инфраструктуры и технологий. Предполагается на базе Банка России формирование единого реестра кредитных досье юридических лиц, создание единой платформы для

финансовых услуг и продуктов, а также платформы для регистрации финансовых сделок, в рамках которой может осуществляться ведение единого реестра вкладчиков. Кроме того, внедрение современных цифровых технологий, таких как онлайн-доступ к финансовым услугам и информационным сервисами государственных органов, проведение удаленной идентификации клиента, позволит обеспечить снижение издержек, повысить эффективность бизнеса, откроет новые возможности для привлечения клиентов.

Банку России необходимо осуществлять эффективный контроль за предлагаемыми банками банковскими продуктами и оперативно реагировать на проявление недобросовестной конкуренции на рынке в целях повышения доверия населения к банковскому сектору.

Члены Совета считают, что дальнейшее развитие конкуренции в банковском секторе будет способствовать улучшению делового климата в стране, формировать комфортные условия для инвестиций в новые производства и технологии, в создание высокопроизводительных рабочих мест.

С учетом изложенного, Совет решил рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение и принятие:

проекта федерального закона № 194162-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего страхование денежных средств, размещаемых микро и малыми предприятиями в банках;

проекта федерального закона № 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности), предусмотрев введение административной ответственности аудиторских

организаций, а также административной и уголовной ответственности их руководителей за выдачу заведомо ложных аудиторских заключений;

проекта федерального закона № 517191-6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций», предусматривающего создание института финансового уполномоченного по правам потребителей услуг финансовых организаций.

2. Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации:

провести ревизию нормативных актов, устанавливающих критерии кредитных организаций при предоставлении им доступа к оказанию отдельных видов банковских услуг и к программам субсидирования (в том числе субсидирования на возмещение части процентов по кредитам, полученным сельскохозяйственными товаропроизводителями), на соответствие положениям Федерального закона № 222-ФЗ, в части использования в качестве соответствующих критериев кредитных рейтингов по национальной шкале, а не величины капитала банка;

увеличить объемы финансовой поддержки программы стимулирования кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства, а также программы субсидирования процентных ставок из федерального бюджета по кредитам, выданным субъектам малого и среднего предпринимательства, в целях расширения перечня приоритетных направлений деятельности потенциальных получателей кредитов по льготной ставке.

3. Центральному банку Российской Федерации:

более активно внедрять и расширять процедуру применения мотивированного (профессионального) суждения Банка России;

обеспечить своевременный запуск платформы удаленной идентификации потребителей финансовых услуг;

развивать поведенческий надзор с целью обеспечения выполнения этических норм поведения в банковском бизнесе (включая стандарты

поведения при взаимодействии с потребителями) и исключения возможностей недобросовестной конкуренции;

провести оценку эффективности действующих нормативных стимулов для кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства в зависимости от масштаба бизнеса кредиторов;

рассмотреть возможность отнесения гарантий Корпорации МСП к обеспечению первой категории качества в рамках Положения Банка России № 590-П, что позволит снизить размер резервов на возможные потери по ссудам, формируемых банками при кредитовании субъектов малого и среднего предпринимательства;

адаптировать регулирование банков к специфике деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе предусмотреть комплекс мер, направленных на применение всеми участниками банковского рынка унифицированных критериев оценки финансового положения заемщика в зависимости от его профиля;

проинформировать участников рынка о подходах Банка России в части упрощения регулирования банков с базовой лицензией и о процедуре получения базовой лицензии;

сохранить право физических лиц - квалифицированных инвесторов приобретать субординированные облигации кредитной организации, повысив при этом требования к их профессиональной квалификации;

обеспечить создание общей, доступной всем участникам рынка инфраструктуры, включая формирование на базе Банка России единого реестра кредитных досье юридических лиц, создание единой платформы для финансовых сделок, в рамках которой может осуществляться ведение единого реестра вкладов физических лиц;

внедрить централизованную схему определения совокупных долговых обязательств заемщиков при расчете показателя долговой нагрузки, при которой сведения о долговых обязательствах консолидируются и

агрегируются в системно значимых уполномоченных бюро кредитных историй;

внедрить систему мгновенных платежей;

внедрить практику проведения последующей оценки регуляторного воздействия действующих нормативных актов.

4. Правительству Российской Федерации:

рассмотреть вопрос о снижении требования к кредитному рейтингу банков, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковских депозитах;

подготовить предложения о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, предусматривающих исключение зависимости требований к уполномоченным банкам в соответствии с Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и к банкам, в которых могут быть открыты специальные счета в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от критериев допуска кредитных организаций к размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах, а также установления для них менее жестких требований к кредитному рейтингу;

подготовить законодательное предложение, предусматривающее возможность выдачи банками с базовой лицензией банковских гарантий для целей обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе при исполнении региональных и муниципальных контрактов на сумму, не превышающую 20 миллионов рублей;

включить в планируемый к утверждению Правительством Российской Федерации План мероприятия («дорожную карту») «Развитие конкуренции

на рынке финансовых услуг» мероприятия по ограничению на законодательном уровне роста собственности государства и муниципальных образований в банковской системе; а также по внесению изменений в соответствующие нормативные правовые акты федерального уровня, предусматривающих совершенствование порядка отбора кредитных организаций в целях осуществления отдельных видов деятельности и получения субсидий для обеспечения справедливых условий для конкуренции;

рассмотреть вопрос об обеспечении равных условий доступа к государственным базам данных и о расширении перечня сведений, предоставляемых кредитным организациям из государственных баз данных, об их своевременной актуализации, а также принять меры, направленные на исключение запросов у кредитных организаций сведений, уже имеющихся в распоряжении других государственных органов.

5. Федеральной антимонопольной службе провести антимонопольное расследование по факту резкого повышения стоимости рассылки смс-сообщений для кредитных организаций ведущими операторами сотовой связи, которое повлечет существенное увеличение затрат на информирование клиентов и последующее снижение ценовой доступности финансовых услуг для потребителей.

6. Институтам развития малого и среднего предпринимательства:

привлекать к участию в государственных программах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в качестве банков-партнеров кредитные организации, активно работающие с субъектами малого и среднего предпринимательства, вне зависимости от размера их капитала;

повысить платежную дисциплину при исполнении обязательств по предъявляемым банками требованиям по гарантиям, сократив количество

случаев отказа в удовлетворении Корпорацией МСП законных требований кредитных организаций о выплате по банковским гарантиям;

стимулировать развитие агентских программ, программ секьюритизации портфелей кредитов, выданных малым и средним предприятиям, в целях привлечения рыночного фондирования, в том числе для небольших банков.

Заместитель Председателя
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации,
председатель Межрегионального
банковского совета при Совете
Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Е.В. Бушмин