

**Решение Межрегионального банковского совета при Совете Федерации по вопросу  
«Перспективы развития дифференцированного подхода к регулированию банковского  
сектора и новые механизмы финансового оздоровления кредитных организаций»**

26 января 2017 года

город Москва

Рассмотрев и обсудив вопросы, связанные с перспективами развития дифференцированного подхода к регулированию банковского сектора, и направления развития системы финансового оздоровления кредитных организаций, члены Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечают следующее.

Оценка современного состояния банковского сектора (по данным Банка России) показывает, что за 11 месяцев 2016 года активы банковского сектора сократились на 3,2%. Собственные средства (капитал) банковского сектора за тот же период увеличились на 2,5%. Значение показателя достаточности собственных средств (капитала) банков не изменилось и составило 12,7%. Количество действующих кредитных организаций сократилось за данный период с 733 до 635.

При этом, при общем сокращении числа действующих банков на 98, количество банков с размером собственного капитала от 300 млн. руб. до 1,0 млрд. руб. сократилось на 65, а количество банков с размером собственного капитала от 1 млрд. руб. до 10,0 млрд. руб. – на 24. По прочим группам банков такого резкого сокращения не зафиксировано.

Также отмечается некоторое увеличение концентрации активов. Так, если на первые пять банков (ранжированных по величине активов) на начало 2016 года приходилось 54,1% общей величины активов банковского сектора, то на 1 декабря 2016 года – уже 56,0%.

При этом наибольшая динамика активов кредитных организаций наблюдается именно по кредитным организациям, входящим в четвертую – шестую группы по величине активов.

Члены Совета считают, что это характеризует нестабильное состояние банковского сектора с точки зрения масштабов его деятельности, и в основном наблюдаемая динамика затрагивает более мелкие кредитные организации.

Объем кредитов, депозитов и прочих размещенных средств банковского сектора сократился на 2,7% и составил 55 638,0 млрд. руб. Это во многом объясняется тем, что, по данным Банка России за II-III кварталы 2016 года, «оценка величины кредитного гэпа, осуществленная согласно методологии Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН), указывает на прекращение фазы роста долговой нагрузки, наблюдавшейся с III квартала 2014 г., и возврат величины совокупного кредитного предложения к значениям своего долгосрочного тренда»<sup>1</sup>. Однако, при этом доля просроченной задолженности по кредитам, депозитам и прочим размещенным средствам банковского сектора за рассматриваемый период выросла с 5,3% до 5,6%.

Оценивая риски банковского сектора, члены Совета отмечают, что в отношении кредитного риска наблюдается увеличение доли проблемных и безнадежных ссуд в общем объеме ссуд с 8,3%

---

<sup>1</sup> Обзор финансовой стабильности Банка России // [http://www.cbr.ru/publ/Stability/fin-stab-2016\\_2-3r.pdf](http://www.cbr.ru/publ/Stability/fin-stab-2016_2-3r.pdf)

до 9,8%. Динамика составляющих рыночного риска (к совокупному капиталу) показывает, что процентный риск возрос с 34,4% до 42,0%.

Существенно возросло сальдо финансового результата кредитных организаций: если на начало 2016 года прибыль банковского сектора составляла 192,0 млрд. руб., то на 1 декабря 2016 года – уже 788,4 млрд. руб. Вместе с тем число прибыльных кредитных организаций сократилось с 553 до 416 банков.

Данные показатели свидетельствуют том, что современная ситуация в банковском секторе в целом характеризуется неравномерностью показателей динамики его состояния и концентрации положительного финансового результата в отдельных кредитных организациях, усиливающейся в связи с проводимой Банком России работой по «очищению» банковской системы от банков с неудовлетворительным финансовым состоянием и банков, замешанных в сомнительных операциях.

Кроме того, члены Совета отмечают, что в настоящее время наблюдаются элементы недоверия в банковской системе. При этом наличие доверия в банковской системе между всеми ее участниками является необходимым условием для выполнения банковской системой своей основной функции – перераспределения финансовых ресурсов в экономике, основанного на мобилизации средств, в том числе сбережений населения, и трансформации их в инвестиции.

Вместе с тем необходимо отметить, что в целом банковская система достаточно устойчива.

В этой связи сегодня одним из приоритетных направлений государственной политики является укрепление доверия клиентов к банкам. Оно должно находить отражение как в активно осуществляемой сегодня деятельности Банка России по противодействию недобросовестного поведения участников банковского рынка и его оздоровлению, так и в сфере регулирования банковской деятельности.

Таким образом, назрела необходимость совершенствования отдельных элементов банковской системы России.

В настоящее время идет работа над созданием и внедрением пропорционального подхода в регулировании и надзоре, согласно принимаемым рискам кредитными организациями. При этом актуальность данных преобразований во многом определяется самой структурой банковской системы России, с присущей ей низкой территориальной плотностью кредитных организаций и высокой концентрацией активов в Московском регионе, доминированием крупных банков и неравномерным присутствием региональных банков на финансовых рынках субъектов Российской Федерации.

В связи с этим введение пропорционального регулирования может дать возможность меньшим по масштабу банкам выдерживать конкуренцию с крупнейшими участниками рынка, которые фактически за последние 5-7 лет приобрели серьезные преимущества благодаря своему масштабу, благодаря разным формам косвенной господдержки. Это приобрело особую актуальность в регионах, где средний бизнес нуждается в обслуживании в банке адекватного

масштаба, поскольку филиал крупного федерального банка не всегда может оперативно удовлетворить потребности регионального бизнеса.

При этом, по мнению членов Совета, применение дифференцированного подхода к регулированию и надзору за отдельными категориями банков должно базироваться на том, что чем меньше рисков принимает на себя банк, тем проще должно быть регулирование его деятельности. Однако, при этом, более простое регулирование должно представлять собой не более мягкое и льготное, а регулирование, соразмерное принимаемым той или иной категорией банков рискам.

В настоящее время в Государственную Думу внесен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 66477-7), предусматривающий разделение банков по перечню допустимых операций.

Основной новацией данного законопроекта является разделение банков на банки с универсальной лицензией (с минимальным размером собственных средств 1,0 миллиард руб.) и банки с базовой лицензией (с минимальным размером собственных средств 300,0 миллионов рублей). В зависимости от наличия базовой или универсальной лицензии планируется установление перечня операций, которые имеет право осуществлять тот или иной банк.

В отношении банков с базовой лицензией предполагается внедрение упрощенного регулирования, что направлено на снижение издержек банков, на соблюдение ими международных стандартов и, в результате, на повышение доступности банковских услуг в Российской Федерации.

Члены Совета отмечают, что указанный проект федерального закона в целом отражает подход, предусматривающий дифференцированное регулирование и надзор за отдельными категориями банков. В то же время внесенный законопроект определяет общую концепцию развития деятельности по регулированию банковского сектора, и он носит достаточно рамочный характер.

В этой связи законопроект требует дальнейшей доработки, направленной на конкретизацию его отдельных положений с учетом того, что, согласно общей концепции законопроекта, смысл пропорционального регулирования должен заключаться в обеспечении должной конкуренции на рынке банковских услуг, повышении ответственности крупных банков, несущих на себе основные системные риски, и в снижении регуляторных издержек для банков с небольшим объемом собственных средств (капитала), создавая им благоприятные условия для конкуренции с крупными банками. При этом следует учесть, что стабильность банковской системы должна обеспечиваться в большей степени не ограничением деятельности банков, не обладающих должным размером капитала, а объективными характеристиками финансовой устойчивости банков (соответствия обязательным нормативам).

Согласно вышеуказанному законопроекту, предполагается установление для банков с базовой лицензией упрощенных правил регулирования. Реализация данного подхода может быть

осуществлена путем законодательного установления полномочий Банка России по определению пониженных нормативов обязательных резервов, специального коэффициента усреднения обязательных резервов, сокращения списка обязательных нормативов без повышения минимально допустимых числовых значений нормативов, а также упрощению форм, порядка (и/или сокращению форм) бухгалтерской (финансовой) отчетности, которую банки обязаны раскрывать Банку России.

В связи с этим представляется целесообразным при рассмотрении Государственной Думой законопроекта во втором чтении предусмотреть нормы, предоставляющие Банку России право определять для банков с базовой лицензией особенности расчета максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков.

Банку России необходимо также предоставить право устанавливать особенности раскрытия информации для различных категорий кредитных организаций, в том числе по видам банков.

В целях оптимизации издержек для банков с базовой лицензией установить возможность возложения функций руководителя службы внутреннего контроля на других специалистов.

Требуют уточнения положения законопроекта в части регулирования процедуры преобразования кредитной организации в микрофинансовую компанию. В частности, представляется целесообразным определить случаи отказа Банка России в получении кредитной организацией статуса микрофинансовой компании.

Члены Совета считают, что доработка законопроекта в части конкретизации его положений позволит сделать его нормы более действенными и направленными на достижение поставленных в нем целей.

Помимо рассматриваемого подхода, предполагающего применение к различным категориям кредитных организаций инструментов регулирования и надзора исходя из принимаемых ими рисков в целях обеспечения стабильности финансовой системы, отдельного внимания требует такое направление как деятельность регулятора по финансовому оздоровлению кредитных организаций.

В условиях «очищения» банковской системы от недобросовестных банков ярко проявился ряд недостатков действующего механизма санации кредитных учреждений. К ним можно отнести неэффективность расходования денежных средств санаторами; обременение санаторами saniруемых банков плохими активами; нераспространение на saniруемые банки обязательных нормативов Банка России. Данные недостатки обусловили необходимость поиска нового механизма финансового оздоровления кредитных организаций и повышения эффективности расходования средств, выделяемых Банком России на финансовое оздоровление кредитных организаций.

В Государственную Думу внесен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 66499-7), направленный на установление дополнительных механизмов финансового оздоровления кредитных организаций,

предполагающий сокращение объемов средств Банка России, выделяемых на финансовое оздоровление банков, и повышение эффективности контроля за их использованием; а также предполагающий исключение зависимости финансового оздоровления банков от финансового состояния санатора и создание равных конкурентных условий деятельности всего банковского сектора.

Члены Совета отмечают, что новый механизм санации банков, должен позволить обеспечить экономию государственных денежных средств и избежать злоупотреблений со стороны санаторов.

Вместе с тем в целях дополнительной проработки отдельных положений законопроекта члены Совета полагают также необходимым обратить внимание на следующее.

Во избежание создания искусственной конкуренции среди вновь образованных квазигосударственных банков и искажения принципа здоровой конкуренции, а также с целью минимизации затрат, необходимы меры, направленные на стимулирование реализации Банком России ранее приобретенных акций (долей в уставном капитале) кредитных организаций, в отношении которых были проведены меры по предупреждению банкротства.

Одновременно, члены Совета подтверждают ранее высказываемую позицию о ключевой роли в формировании доверия между экономическими субъектами на финансовом рынке кредитных рейтингов, и необходимости в дальнейшем развитии отечественной рейтинговой отрасли путем использования кредитных рейтингов в нормативно-правовых актах органов власти.

С учетом изложенного, Совет решил рекомендовать:

1. Правительству Российской Федерации:

а) внести изменения в соответствующие нормативные акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с целью использования кредитных рейтингов, присваиваемых по национальной рейтинговой шкале кредитными рейтинговыми агентствами, внесенными Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств, чья методология по осуществлению рейтинговой деятельности данного типа кредитных организаций прошла проверку Банком России на соответствие требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 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», в качестве основного критерия отбора или установления требований к кредитным организациям при пользовании их услугами государственными структурами, а также в иных целях государственного регулирования;

б) довести до сведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления информацию об изменениях в законодательстве Российской Федерации, касающихся использования в отношении российских объектов рейтинга (в том числе в целях оценки кредитоспособности, финансовой надежности, финансовой устойчивости

контрагентов) только рейтингов по национальной рейтинговой шкале, присваиваемых кредитными рейтинговыми агентствами, внесенными в реестр Банка России, в целях учета данных особенностей при организации и проведении государственных и муниципальных закупок.

## 2. Центральному банку Российской Федерации:

- рассмотреть возможность включения кредитных рейтинговых агентств, внесенных Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств, чья методология по осуществлению рейтинговой деятельности данного типа кредитных организаций прошла проверку Банком России на соответствие требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 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», в состав перечня кредитных рейтинговых агентств, чьи кредитные рейтинги эмитента (выпуска) ценных бумаг используются при принятии решений о включении ценных бумаг в Ломбардный список Банка России, а также используются в качестве критерия для включения в Ломбардный список Банка России программ облигаций;

- активизировать работу по внедрению в кредитных организациях клиентноориентированной финансовой отчетности, позволяющей потребителям финансовых услуг принимать ответственные решения в связи с финансовыми показателями кредитной организации.

3. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с учетом вышеизложенных замечаний ускорить рассмотрение и принятие:

- проекта федерального закона № 66477-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части создания многоуровневой банковской системы);

- проекта федерального закона № 66499-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в связи с созданием дополнительных механизмов финансового оздоровления кредитных организаций);

- проекта федерального закона № 997129-6 «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности», предусмотрев передачу регулирования и надзора за аудиторскими компаниями, которые проводят обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности финансовых организаций, Банку России.