

Лазарь БАДАЛОВ

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА В РОССИИ

С 1 сентября 2013 г. Банк России получил статус мегарегулятора. С этого момента в его компетенцию вошли регулирование и надзор над всеми финансовыми институтами РФ. Особое внимание Банк России традиционно уделяет банковскому регулированию и надзору. По мнению Э.С. Набиуллиной, следует продолжить политику ужесточения банковского регулирования и надзора с целью оздоровления банковского сектора и повышения доверия к нему со стороны населения. Последние три года политика ужесточения банковского регулирования и надзора является приоритетной для Банка России. В связи с этим важное значение приобретает не только количественный, но и качественный анализ действий Банка России в области банковского регулирования и надзора.

Ключевые слова: Банк России, банковский сектор, банковское регулирование и надзор, мегарегулятор, региональные кредитные организации, финансовые рынки

С момента преобразования Банка России в единый мегарегулятор финансового рынка прошло два года. Этого достаточно, чтобы подвести некоторые итоги его деятельности и оценить дальнейшие перспективы развития.

Одной из главных задач создания единого мегарегулятора финансового рынка в России была организация эффективного регулирования и надзора над деятельностью финансовых институтов, а именно, таких кредитных организаций, как банки. Ведь в современной рыночной экономике банки играют роль двигателей прогресса, которые в погоне за собственной прибылью стимулируют иных участников финансового рынка к развитию и движению вперед. Потому так важно подробно проанализировать практику регулирования и надзора над деятельностью банков в России.

Банковское регулирование: проблемы и перспективы развития

Бывший глава Федеральной резервной системы, а ныне почетный сотрудник Бруклинского института Б. Бернанке в одном из недавних интервью заявил, что у Центробанка есть две цели, к которым он должен двигаться при помощи монетарной политики: ограничивать инфляцию и обеспечивать максимальную занятость. Создание условий, способствующих

щих стабилизации финансовой системы — это уже третья задача, которую можно решать при помощи регулирующих и надзорных органов, но не за счет монетарной политики¹. Казалось бы, ничего особенного в этом высказывании нет, но важно, что в нем выделяются меры немонетарного характера. Обычно же, когда речь заходит о мерах по стабилизации финансовой системы страны (не только США, а любой другой), все почему-то сразу начинают говорить о размере процентных ставок, уровне инфляции в стране, спросе и предложении на деньги и т.д. Упоминание же о банковском регулировании и надзоре происходит лишь эпизодически, как некое приложение к основному материалу. А это совсем неправильно, так же как, например, говорить о способах увеличения мощности автомобиля без учета дорожных знаков: он все равно не может ехать быстрее, если на трассе стоит ограничение скорости в 60 км/ч. Аналогичным образом обстоит дело и в банковском секторе: если общие условия «буксуют», то нельзя спешить с введением современных нормативов. Именно по этой причине внедрение стандартов Базеля III в России откладывается уже более года и на данный момент перенесено на 2016 г.

Базель III — это «ограничение скорости» для деятельности российских банков. Например, Базель III потребует от банков создания своеобразного буфера для поддержания достаточности капитала. Размер, на который будет увеличиваться достаточность капитала, на первом этапе составит 0,625% от активов, взвешенных с учетом риска, с дальнейшим ежегодным повышением на 0,625% до 2,5% к 2019 г. Для системно значимых банков размер, на который будет увеличиваться достаточность капитала, составит 0,15% с ежегодным повышением всего до 1%. Таким образом, Банк России начинает повышать планку требований к качеству и достаточности капитала банков. На первый взгляд это правильный шаг. Но не стоит забывать, что этот шаг может привести к снижению объемов капитала и сужению кредитного портфеля банков, что в условиях кризиса и внешних санкций существенно осложнит их положение и станет проблемой для экономики страны. В результате, вероятнее всего, снизится доля кредитов, выданных прежде всего малому и среднему бизнесу, ибо эти кредиты чаще всего являются необеспеченными. Учитывая задачи, которые стоят перед нашей экономикой, — выход из стагфляции и импортозамещение — получается, что ужесточение требований к капиталу банков не совсем логичное действие, которое может больше навредить экономике страны, чем помочь оздоровлению банковского сектора. Такую ситуацию не сможет исправить даже снижение ключевой ставки до уровня, предшествовавшего кризису.

Еще одним нововведением в области банковского регулирования может стать повышение коэффициентов риска по валютным активам. Начиная с 2016 г. валютные вложения банков в государственные долговые обязательства России и стран СНГ нужно будет оценивать с коэффициентом риска 100% против ныне действующего нулевого процента. Конечно, это станет еще одним фактором давления на достаточность капитала банков. Такая необходимость переоценки страновых рисков

¹ URL: <http://www.forexpf.ru/news/2015/10/06/az1r-bernanke-nekuda-speshit.html> (дата обращения 16.10.2015 г.).

вызвана понижением рейтинга кредитоспособности России, долгами Греции и Украины и недоработками, выявленными по итогам проверки России на соответствие требованиям Базельского комитета по контролю за рисками. Очевидно, что после введения новых требований к резервированию вложений в валютные государственные долговые обязательства многие банки предпочтут не увеличивать давление на капитал, а начнут реализовывать государственные бумаги, что приведет к снижению ликвидности банков. Плюс это может стать дополнительным фактором, влияющим на курс рубля в условиях распродажи российских долговых бумаг, номинированных в иностранной валюте.

Анализируя предстоящие меры регулирования, не стоит забывать об уже внедренных. Преобразование Банка России в мегарегулятор сопровождалось внесением изменений в федеральные законы, и прежде всего в Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Соответственно изменились и подзаконные акты, регулирующие деятельность Банка России. Так, появились требования к квалификации и деловой репутации руководителей службы внутреннего аудита, службы внутреннего контроля и службы риск-менеджмента банков. Появилось требование обязательно создавать в банках службу внутреннего контроля (комплаенс службу), а также введено понятие нового вида банковского риска — регуляторного риска².

Ряд изменений коснулся оценки кредитного риска. Например, стало уделяться повышенное внимание реальности деятельности клиентов-заемщиков, а также противодействию легализации доходов, полученных преступным путем.

Кроме этого, предприняты первые шаги по переходу на стандарты Базеля III. В этой связи норматив достаточности капитала Н1, который раньше составлял 10%, дополнился нормативами — Н1.1 (5%) и Н1.2 (с января 2015 г. 6%), норматив достаточности капитала Н1.0 остался равен 10%. Таким образом, деление норматива достаточности капитала Н1 на первый и второй уровни позволяет Банку России оценивать состояние чистого собственного капитала банков и капитала с учетом нематериальных вложений акционеров банков.

Среди нововведений в деятельности российского банковского сектора особого внимания заслуживают изменения в системе оплаты труда работников и топ-менеджмента банков.

Для топ-менеджмента банков должна устанавливаться система оплаты труда, состоящая из следующих элементов:

- фиксированной части, исчисляемой на основе должностного оклада;
- переменной (премиальной) части, зависящей от финансовых показателей банка;
- стимулирующей части, включающей в себя премию по результатам работы банка за последние 3 года;
- прочих выплат, в т.ч. неденежных, предусмотренных действующим законодательством и локальными нормативными актами банка.

² Регуляторный риск — риск возникновения у кредитной организации убытков из-за несоблюдения законодательства Российской Федерации, внутренних документов кредитной организации, а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов.

Банки должны также определить круг работников, принимающих и контролирующих риски, и ввести среди них градацию по размерам доли фиксированной и премиальной части. Так, доход работников, принимающих риски (бизнес подразделения), должен в большей степени зависеть от премиальной составляющей, а доходы работников, контролирующих риски (например, служба внутреннего аудита), должны быть в большей степени фиксированными и не зависящими от финансовых результатов деятельности банка.

Такое построение системы оплаты труда является для российской экономики уникальным. Ничего подобного ранее не действовало ни в отношении банков, ни в отношении иных экономических субъектов. Но можно предположить, что такая западная практика начнет распространяться не только на банковский сектор, но и на иных участников финансового рынка, регулирование деятельности которых находится в компетенции мегарегулятора.

Подводя итоги современной организации банковского регулирования в России, можно сказать, что *Банк России как мегарегулятор провел фундаментальную работу по развитию банковского законодательства* и продолжает ее далее. Однако в этой сфере заметно излишнее стремление соответствовать международной практике регулирования банковской деятельности, что для российского банковского сектора может обернуться серьезными трудностями и негативно сказаться на экономике в целом. При внедрении в России западных стандартов регулирования банковской деятельности следует учитывать специфику сырьевой экономики и вытекающие отсюда проблемы. *Внедрение таких стандартов должно проводиться постепенно и с адаптацией к российской реальности.* Пусть это займет больше времени, зато результаты таких изменений будут более предсказуемыми и основательными как для участников финансового сектора, так и экономики страны в целом.

Банковский надзор: проблемы и перспективы развития

Последние шесть лет регулярно проводятся зачистки банковского сектора от недобросовестных банков с целью оздоровления банковской системы России, повышения доверия к ней со стороны вкладчиков и кредиторов, развития национальной экономики, борьбы с коррупцией и отмыванием преступно полученных доходов. Ежемесячно Банк России отзывает лицензии у кредитных организаций, не соответствующих требованиям надзора. Начиная с 2010 г. лишились своих лицензий 333 кредитные организации³, из них только у 80 они были аннулированы не в принудительном порядке⁴. Рассмотрим динамику показателей лишения лицензий за период с 2010 по 2015 г. (см. рис. 1).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что на протяжении четырех лет (2010–2013 гг.) кредитные организации лишались лицензий равномерно: в среднем по 40 лицензий в год. Но 2014 г. стал исключительным, т.к. лишились своих лицензий сразу 95 кредитных организаций, причем большинство — в принудительном порядке. К октябрю 2015 г. лишились лицензий

³ URL: <http://www.banki.ru/banks/memory.html> (дата обращения 16.10.2015 г.).

⁴ Это происходило по причине слияния или поглощения с другими кредитными организациями, а также в связи с принятием решения акционерами банка, как правило, иностранными, уйти с российского банковского рынка.

уже 77 кредитных организаций. Рекорд 2014 г., скорее всего, достигнут не будет, но за последние два года почти 200 кредитных организаций лишились своих лицензий, что сопоставимо с показателем потерь за четырехлетний период с 2010 по 2013 г.



Рис. 1. Количество кредитных организаций, лишившихся лицензий, за период 2010–2015 гг.

Региональное распределение кредитных организаций, лишившихся лицензий, иллюстрирует *таблица 1*.

Т а б л и ц а 1

Распределение по региональной принадлежности кредитных организаций, лишившихся лицензий за период 2010–2015 гг.

№	Регион	Количество кредитных организаций, шт.
1	Москва и Московская область	181
2	Республика Дагестан	20
3	Санкт-Петербург и Ленинградская область	10
4	Нижегородская область	7
5	Новосибирская область	6
6	Самарская область	6
7	Свердловская область	6
8	Удмуртская Республика	5
9	Республика Башкортостан	4
10	Калининградская область	4
11	Краснодарский край	4
12	Ростовская область	4
13	Ставропольский край	4

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

14	Ханты-Мансийский АО	4
15	Кемеровская область	3
16	Приморский край	3
17	Республика Северная Осетия	3
18	Смоленская область	3
19	Тюменская область	3
20	Челябинская область	3
21	Ярославская область	3
22	Белгородская область	2
23	Республика Ингушетия	2
24	Иркутская область	2
25	Камчатский край	2
26	Курганская область	2
27	Пермская область	2
28	Тверская область	2
29	Тульская область	2
30	Ульяновская область	2
31	Хабаровский край	2
32	Республика Саха	2
33	Иные регионы	25
ИТОГО		333

Источник: URL: <http://www.banki.ru/banks/memory.html> (дата обращения 16.10.2015 г.).

Отдавая себе отчет в том, какие тенденции наблюдаются в развитии российского банковского сектора, можно предположить, что из оставшихся 800 кредитных организаций примерно половину постигнет подобная участь. Сложно спрогнозировать, сколько времени на это еще потребуется. Но учитывая кризисные явления в экономике и то обстоятельство, что фонд Агентства по страхованию вкладов практически истощился, можно с уверенностью сказать, что рано или поздно в России останется не более 400–500 кредитных организаций, а может быть, и меньше. Так или иначе, надо сделать какие-то шаги, чтобы минимизировать потери. Какие именно?

Сравнивая экономику страны (не только России, но любой другой) с человеческим организмом, можно предположить, что банковская система выполняет функцию кровеносной системы. Получается, что для лечения национальной экономики используется только чистка ее кровеносной системы. Однако это не совсем правильно, потому что невозможно добиться надежной и устойчивой работы банковской системы в условиях слабой экономики страны. Если есть проблемы в экономике — это сразу отражается на банковском секторе и никакое ужесточение регулирования его деятельности здесь не поможет. Точнее, одним только регулированием проблему решить невозможно.

Цель банковского регулирования и надзора заключается в создании четких, понятных и единообразных требований ко всем участникам банковского сектора, а также в контроле над их соблюдением. Но если требования установлены, контроль осуществляется, но механизм не работает и проблемы все равно возникают, то нужно признать, что установление новых более жестких требований все равно нужного результата не принесет.

Совсем недавно в России имело место устоявшееся мнение, что мелкие и средние банки, многие из которых являются региональными, — слабые игроки и большой пользы банковскому сектору и экономике страны не приносят; скорее, наоборот, только собирают деньги вкладчиков, подрывают доверие к банковской системе и сжигают средства Агентства по страхованию вкладов (АСВ). Но *отказ от мелких и средних региональных банков ведет к снижению конкуренции и лишает доступа к банковским услугам малый и средний бизнес.* При этом наблюдается усугубление территориальных диспропорций банковской сети в регионах. Как видно из данных, приведенных в *таблице 1*, половина кредитных организаций, лишившихся лицензий, являются региональными.

Крупные же банки ранее приводились в пример как символы надежности и прозрачности. Казалось бы, хорошо, если такими могли быть все участники банковской системы. Но последние два года ознаменовались громкими скандалами с отзывом лицензий у многих крупных банков. Значительная часть из них проходит процедуру санации. Получается, что символы надежности нуждаются в финансовом оздоровлении.

Государству даже пришлось выделять почти триллион рублей на докапитализацию крупных банков и создавать мегасанатора, который должен управлять некогда образцовыми субъектами банковского сектора, а теперь, по сути, банками-банкротами. Таким образом, первый миф российской банковской системы — «Чем больше банк, тем надежнее», оказался рассеянным.

Но пока сохраняется второй миф — «Чем меньше банков, тем лучше для банковской системы». Между тем дело вовсе не в количестве и не в размерах банков, а в *качестве проводимых операций, надежности активов, профессионализме менеджмента.* Вот к чему следует стремиться российским банкам и на что должны быть направлены все силы регулирования и надзора.

Банковскую деятельность отличает своя специфика. Во-первых, она высокозатратна; во-вторых, она посредническая. Банки привлекают средства у вкладчиков и размещают их среди заемщиков. Если нет надежных заемщиков, тогда не будет доходов, а в условиях высоких постоянных расходов это верный путь к банкротству. Кредитование и его разновидности являются классическими и основными операциями для банков. Поэтому в условиях отсутствия спроса на кредиты и возможности размещать деньги в надежные активы некоторые российские банки уходят в обслуживание теневого сектора, а порой занимаются просто созданием финансовых пирамид, что в конечном итоге оборачивается для них отзывом лицензии.

Подобная ситуация складывается потому, что такие банки — это отдельная, особая ниша. В отношении них задача надзора должна сводиться к оперативному пресечению недобросовестной деятельности и своевременной передаче информации в правоохранительные органы (о реальных собственниках этих банков, характере правонарушений и пр.). Важно, чтобы уже правоохранительные органы расследовали нарушения законодательства, проводили работу в отношении провинившихся банкиров. Пока же остается неясным, почему лицензии отзываются десятками и сотнями, а банкиров, понесших реальное наказание, наберется чуть больше десяти. Если и требуются какие-то ужесточения надзора в банковском секторе, то только в отношении неотвратимости наказания недобросовестных банкиров, действия которых принесли потери кредиторам и вкладчикам банков, а также государству.

* * *

Подводя итоги анализу организации банковского надзора и регулирования в России, можно смело сказать, что вектор развития Банком России и самого Банка России как мегарегулятора выбран абсолютно верно. Однако остаются вопросы, которые требуют оперативной корректировки, в противном случае вся проводимая работа может пойти по пути «Хотели как лучше, получилось как всегда».