

Россия: Основные выводы и рекомендации модуля стабильности программы оценки финансового сектора (FSAP) 2011 года

12 апреля 2011 года

Российские власти сохранили финансовую стабильность внутри страны в условиях крупного глобального шока. Несмотря на то, что глобальный финансовый кризис серьезно сказался на российской экономике, властям в значительной степени удалось защитить финансовый сектор от его воздействия. Сейчас экономика и финансовая система восстанавливаются: показатели финансовых институтов начали улучшаться уже в 2010 г., и чрезвычайные антикризисные меры были отменены. Теперь пришло время подвести итоги и заложить такие основы, которые бы сделали финансовую систему в будущем еще более устойчивой.

Какие меры оказались наиболее удачными. Успехи в поддержании финансовой стабильности перед лицом серьезной системной угрозы определяются тремя основными факторами: решительными и всеобъемлющими мерами реагирования со стороны правительства, Банка России и Агентства по страхованию вкладов; частым и тесным взаимодействием между ними во время кризиса, а также решением наделить эти ведомства чрезвычайными полномочиями и значительно расширить круг имеющихся в их распоряжении инструментов, при поддержке со стороны серьезных антициклических мер бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики. Это важные выводы на будущее, и они имеют отношение не только к России, но и к другим странам.

Финансовая система все еще остается хрупкой. По оценкам, экономическая активность в ближайшие годы будет расти скромными темпами, а учитывая структуру российской экономики, финансовой системе по-прежнему угрожают серьезные риски вследствие колебаний цен на сырьевых рынках и потоков капитала. В ближайшей перспективе эти факторы создают непростые условия для финансовой системы. Кроме того, в *банковском секторе*, находящемся в центре финансовой системы, может оказаться переоцененным качество ссуд, а уровень резервирования все еще ниже, чем должен быть. По этой причине, несмотря на высокие показатели финансовой устойчивости, а также на то, что, судя по результатам стресс-тестов, этот сектор может противостоять немалым макроэкономическим и финансовым шокам без дополнительной помощи со стороны правительства или Банка России, нужна повышенная бдительность. Размер *небанковских финансовых секторов* невелик, и они не имеют системного значения. Однако в непростых условиях оказался сектор страхования: уровень рентабельности и доходности активов низок, многие страховщики находятся в бедственном положении, и многим не удастся выполнить повышенные требования к минимальному капиталу в 2012 г.

Кризис нарушил планы по созданию сильной, конкурентной финансовой системы в будущем. Уменьшилась *конкуренция*, так как посткризисная консолидация позволила укрепиться главным образом крупным, государственным банкам, чья доля на рынке депозитов после последовательного уменьшения в течение ряда лет вновь выросла. В результате чрезвычайных мер по поддержанию стабильности, благодаря которым не могли не выиграть системообразующие организации, вырос *моральный риск*. Кроме того, система продолжает страдать от неудовлетворительного качества *управления*, характеризуемого подчас непрозрачными структурами собственности, недостатками в финансовой отчетности и бытующими представлениями о коррупции в российской экономике. Среднесрочная стратегия органов власти по развитию банковской системы предлагает ясные планы на будущее, которые потребуют устранения этих проблем.

Банковский надзор. Несмотря на успехи последних лет, в регулятивных и надзорных основах банковской деятельности есть пробелы и недостатки. Среди них основными является отсутствие у Банка России полномочий на осуществление надзора за банковскими холдинговыми компаниями и широко определяемыми связанными сторонами; издание обязательных для банков инструкций по управлению рисками; использование профессионального суждения (при соответствующей правовой защите работников надзорных органов) при применении законов и нормативных актов в отношении конкретных банков, а также обмен информацией без ограничения с другими надзорными органами. Большая часть этих недостатков должна быть устранена благодаря законопроекту, находящемуся на рассмотрении в Госдуме. Однако до тех пор, пока этот закон не принят, Россия будет продолжать получать низкую оценку в том, что касается соответствия международно-принятым стандартам банковского надзора. Наделение надзорных органов более широким правом усмотрения для применения ими профессионального суждения позволит Банку России продолжить переход к надзору, основанному на учете рисков, и уменьшить для банков бремя, создаваемое постоянно растущим количеством рекомендаций и требований. Также Банку России следует принять прозрачные основы для безотлагательных действий по устранению недостатков, с четко прописанной системой обязательных мер, серьезность которых будет нарастать по мере ухудшения финансового положения банка.

Надзор за небанковскими финансовыми организациями. Недавнее решение по передаче функций страхового надзора в Федеральную службу по финансовым рынкам может принести значительную пользу, предоставив надзорным органам всеобъемлющий взгляд на рынок, гармонизировав надзорные подходы и требования, а также обеспечив экономию на масштабах деятельности. Однако для реализации этих выгод ныне разрабатываемые основы деятельности новой расширенной Федеральной службы по финансовым рынкам должны наделить данное ведомство полномочиями по выпуску подзаконных нормативных актов и отраслевых норм обязательного

применения, обеспечить его независимость и предоставить ему достаточные ресурсы. Важно также в скорейшие сроки окончательно определиться с новыми основами, поскольку решение об объединении страхового надзора и надзора за ценными бумагами было принято без достаточной подготовки, создав временный вакуум в плане надзора, особенно в секторе страхования.

Мониторинг системных рисков и макро-пруденциальная политика.

Формирование межведомственной рабочей группы при Президентском совете, а также создание в Банке России особого департамента, отвечающего за макро-пруденциальный анализ – важные шаги в разработке механизмов для мониторинга системного риска и управления им. Учитывая господствующее положение банковской деятельности в отечественном финансовом секторе, на Банк России неизбежно придется львиная доля ответственности за оценку системных рисков, а также за разработку инструментов для снижения таких рисков. Одним из ключевых компонентов этой новой системы стал бы более плотный надзор за банками, имеющими системное значение, включая возможность поддерживать постоянное надзорное присутствие на местах. С учетом российских условий могут разрабатываться и другие инструменты политики. При этом важнейшую роль имеет тесное сотрудничество и обмен информацией между всеми надзорными органами, правительством и Агентством по страхованию вкладов. В данном контексте Агентство по страхованию вкладов должно войти в состав межведомственной рабочей группы.

Управление ликвидностью и прозрачность денежно-кредитной политики. На протяжении последних 7-8 лет Банк России добился значительного прогресса в повышении прозрачности своей денежно-кредитной политики. С учетом уточненной фактической информации применительно к оценке от 2003 года, в настоящее время Банк России соответствует всем критериям согласно кодексу прозрачности денежно-кредитной и финансовой политики. Для подачи более четких сигналов о направлении денежно-кредитной политики можно сделать большее. В целях повышения эффективности денежно-кредитной политики и управления ликвидностью в банковской системе следует улучшить функционирование межбанковского рынка, введя требования об осуществлении сделок РЕПО с расчетами через центрального контрагента и установив лимиты на концентрацию залогового обеспечения. Предоставленная Банком России помощь в виде чрезвычайных вливаний ликвидности оказалась действенной в период кризиса, однако данную систему следует укреплять и далее, сокращая при этом риски для баланса центрального банка и потребовав от правительства гарантий по кредитам, которые являются необеспеченными или же подкреплены неликвидными активами либо гарантиями.

Предотвращение и разрешение кризиса. Нормативная база *страхования депозитов* хорошо структурирована и эффективна, что подтверждается опытом работы в период кризиса. Пересмотра требуют немногие относительно незначительные элементы

системы страхования вкладов. Необходимо, например, пересмотреть запрет на принятие вкладов населения банками, шесть месяцев подряд не получающими прибыли (этот запрет временно приостановлен до июля 2011 года), поскольку возможны ситуации, когда экономически жизнеспособные банки временно несут убытки. С другой стороны, нормативная база *по урегулированию ситуаций с проблемными банками* должна быть сведена в единый для всех банков режим с предоставлением внешнему управляющему широких полномочий по принятию всех прав, присущих директивным органам банка; по блокированию прав преимущественной покупки, которыми наделены существующие акционеры; по частичному списанию капитала; по реструктуризации задолженности; по осуществлению сделок передачи активов и обязательств; а также по организации слияний. Однако инструменты «реабилитации банков», как то кредиты инвесторам, рекапитализация с использования государственных средств или же национализация, должны применяться лишь в ситуации системного кризиса и по решению правительства. Необходим также быстрый и оперативный обмен информацией о проблемных банках между Банком России и Агентством по страхованию вкладов.

Москва как международный финансовый центр. Это грандиозное видение действительно может воплотиться в жизнь, хотя и не сразу. Для этого потребуется завоевать репутацию в плане макроэкономической стабильности. Здесь также потребуется в течение нескольких лет предпринимать неуклонные шаги по решению проблем, выявленных в плане правительства и в рамках настоящей Программы оценки финансового сектора, а в более широком плане – улучшить инфраструктуру и управление за рамками финансового сектора. Уже реализуемые или находящиеся на рассмотрении реформы представляют собой критически важные и первые шаги в этом направлении.

Основные рекомендации миссии перечислены в порядке очередности в прилагаемой таблице.

Таблица 1. Россия: Основные рекомендации по итогам программы оценки финансового сектора (FSAP)

Рекомендации
<p><i>Краткосрочные (реализация в течение 12 месяцев)</i></p> <p>Наделить Банк России правом применять профессиональное суждение при толковании законов и нормативных актов, при выдаче подлежащий исполнению указаний об управлении риском, а также по применению таких указаний к отдельным банкам.</p> <p>Утвердить находящиеся на рассмотрении поправки о расширении полномочий Банка России по надзору за банковскими холдинговыми компаниями и связанными сторонами, снять ограничения на обмен информацией с иными национальными и зарубежными надзорными органами.</p> <p>Разрешить Банку России применять санкции к отдельным директорам и ключевым управляющим, повышать требования к капиталу отдельных учреждений и налагать ограничения на сделки между аффилированными лицами.</p> <p>Наделить единый орган по надзору за ценными бумагами и страхованием (ФСФР) полномочиями по выпуску подзаконных нормативных актов в порядке толкования законодательства, а также по выпуску обязательных отраслевых норм.</p> <p>Наделить ФСФР правом требовать наличия у страховщиков систем внутреннего контроля и управления риском сообразно сложности их бизнеса.</p> <p>На постоянной основе применять к директорам и ключевым сотрудникам руководства страховых компаний требования о профессиональной пригодности и добросовестности.</p> <p>Ввести обязательные для ФСФР уведомления в отношениях между страной происхождения и принимающей стороной, а также трансграничное сотрудничество в сфере страхования.</p> <p>Принять находящееся на рассмотрении законодательство о наделении ФСФР полномочиями по назначению временного управляющего, замораживанию активов и прекращению деятельности оказавшихся в бедственном положении фирм по работе с ценными бумагами.</p> <p><i>Среднесрочный срок реализации (1-3 года)</i></p> <p>Принять основы для безотлагательных действий по устранению недостатков в банках.</p> <p>Назначать председателя и ключевых членов ФСФР на фиксированные сроки.</p> <p>Затребовать государственные гарантии по всем кредитам Банка России, которые не обеспечены или не подкреплены ликвидным залоговым обеспечением либо гарантиями.</p> <p>Потребовать, чтобы расчеты при осуществлении сделок РЕПО проводились через центрального контрагента.</p> <p>Установить лимиты на концентрацию залогового обеспечения на рынке РЕПО.</p> <p>Ввести единый режим внешнего управления всеми банками (системообразующими и иными) с широкими полномочиями внешнего управляющего, включая проведение сделок по передаче активов и обязательств.</p> <p>Следует ограничить реабилитацию банков, как то предоставление кредитов, пополнение капитала и национализацию по линии Агентства по страхованию вкладов ситуациями системного характера.</p>