

Российская Федерация: оценка стабильности финансового сектора

Настоящий документ был подготовлен на основе данных, которые были доступны к моменту завершения его подготовки 18 августа 2011 года. В документе изложены взгляды группы сотрудников МВФ, которые необязательно отражают точку зрения правительства Российской Федерации или Исполнительного совета МВФ.

В соответствии с политикой публикации докладов персонала и других документов МВФ допускается возможность изъятия информации, способной повлиять на поведение рынка.

Экземпляры данного доклада можно заказать по адресу:

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Телефон: (202) 623-7430 • Факс: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org • Интернет: <http://www.imf.org>

**Международный Валютный Фонд
Вашингтон, округ Колумбия**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

Российская Федерация

Оценка стабильности финансовой системы

Подготовлено Департаментом денежно-кредитных систем и рынков капитала

Утвердили: Джонатан Фиштер и Антонио Боржес

18 августа 2011 года

В настоящем докладе приводится резюме заключений Модуля стабильности в рамках Программы оценки финансового сектора (ФСАП) России. Согласно решению Совета от 20 сентября 2010 года (SM/10/235, доп. 3), данная оценка стабильности входит в состав обязательств России по Статье IV. Миссия находилась в Москве в период с 30 марта по 12 апреля 2011 года, и в ее состав входили: Димитри Демекас (глава миссии), Марк Доблер, Фабиана Мело, Хироко Оура, Василий Прокопенко, Роберт Реннак, Родольфо Верхан (все из ДДК), Дон Чю (ЮРД), Дэвид Хофман (ЕВР) и Андреа Коркоран и Хосе Туя (консультанты). Помощь в работе группы оказывал Одд Пер Брекк, старший постоянный представитель МВФ в Москве. В некоторых встречах принимал участие Джон Поллнер (Всемирный банк).

- Решительные и масштабные ответные меры политики позволили правительству России сохранить финансовую стабильность в условиях крупного глобального потрясения и несмотря на резкое сокращение внутреннего производства. В прошлом году начали улучшаться показатели финансовой устойчивости, а связанные с кризисом меры поддержки были отменены. Стресс-тесты указывают на то, что банки являются устойчивыми по отношению к различным существенным шокам, хотя данные отчетности могут завышать качество кредитов, в то время как уровень резервных фондов, хотя и повышается, по-прежнему является низким.
- Кризис помешал дальнейшему движению в сторону создания более конкурентоспособной банковской системы, поскольку повысилась концентрация, и увеличился моральный риск. Система продолжает страдать от недостаточного качества управления, в том числе в некоторых случаях от непрозрачных структур прав собственности и недостатков в отчетности.
- Несмотря на прогресс, достигнутый в последние годы, в основах регулирования и надзора по-прежнему есть пробелы и недостатки. За период, прошедший со времени оценки 2007 года, степень соблюдения Базельских основных принципов повысилась лишь незначительно. Проведенное недавно объединение надзора за небанковскими финансовыми организациями создает возможность для дополнительного укрепления надзора.
- Официальные органы страны имеют большой опыт в области санации банков и действенную систему страхования вкладов. Дальнейшему укреплению системы будет способствовать введение более структурированного режима мер по исправлению ситуации, единого режима временной администрации для всех банков с широкими полномочиями для временного администратора.

Основным автором настоящего доклада является Василий Прокопенко, свой вклад в подготовку доклада внесли другие члены миссии.

Работа в рамках ФСАП призвана давать оценку стабильности финансовой системы в целом, а не отдельных организаций. Эти оценки были разработаны таким образом, чтобы помочь странам выявить и устранить слабые места в структуре своего финансового сектора, тем самым повышая свою устойчивость к макроэкономическим потрясениям и негативному влиянию проблем в других странах. Оценки в рамках ФСАП не распространяются на факторы риска, характерные для отдельных организаций, в частности, связанные с их качеством активов, на их операционные и правовые риски, а также риски, связанные с мошеннической деятельностью.

Содержание	Стр.
Список сокращений	5
Резюме для руководства	6
I. Опыт недавнего кризиса и текущая оценка риска	10
II. Сильные стороны и факторы уязвимости — организации и рынки	13
А. Банки	13
В. Небанковские сектора	29
III. Сильные стороны и факторы уязвимости — основы политики	30
А. Регулирование и надзор	30
В. Макропруденциальная политика	35
С. Управление кризисными ситуациями и их урегулирование	37
Приложение I. Основные рекомендации ФСАП 2008 года. Статус выполнения	44
Приложение II. Россия. Матрица оценки риска	45
Приложение III. Россия. Структура финансовой системы	48
Приложение IV. Резюме основ стресс-тестирования	52
Приложение V. Резюме фактического обновления оценки соблюдения Кодекса по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной политике	55
Приложение VI. Базельские основные принципы — сводная оценка	57
А. Введение и методология	57
В. Институциональная структура и структура рынка — общий обзор	57
С. Предпосылки для эффективного банковского надзора	58
Д. Основные заключения	59
Е. Ответ официальных органов	67
Приложение VII. Основные принципы ИОСКО — сводная оценка	68
А. Введение и методология	68
В. Институциональная структура и структура рынка — общий обзор	68
С. Предпосылки для эффективного регулирования рынка ценных бумаг	71
Д. Основные заключения	72
Е. Ответ официальных органов на оценку ИОСКО	96
Таблицы	
1. Россия. Ключевые рекомендации ФСАП	8
2. Россия. Показатели финансовой устойчивости и структура балансов банковской системы, 2006–2010 годы	20

3. Россия. Показатели финансовой устойчивости банков по группам, конец 2010 года	21
4. Россия. Резюме результатов стресс-тестов	24
5. Резюме результатов стресс-тестов «снизу вверх»	27
6. Россия. Структура финансовой системы, 2007–2010 годы	51
7. Резюме соблюдения Базельских основных принципов	65
8. Рекомендуемый план действий по повышению степени соблюдения Базельских основных принципов	66
9. Россия. Резюме применения принципов ИОСКО.....	75
10. Рекомендуемый план действий по улучшению применения принципов ИОСКО....	88

Рисунки

1. Россия. Сравнительные показатели устойчивости банковской системы	22
2. Россия. Доля реструктурированных кредитов в крупных кредитах.....	23
3. Обязательные и фактические резервные фонды, конец 2010 года	23
4. Россия. Резюме результатов стресс-тестов	25
5. Резюме результатов стресс-тестов «снизу вверх»	28

Вставки

1. Недавний финансовый кризис и ответные меры денежно-кредитной и финансовой политики	11
2. Банкротство Межпромбанка и Банка Москвы	14
3. Использование дискреционных полномочий органом надзора	30

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АСВ	Агентство по страхованию вкладов
БОП	Базельские основные принципы
ВПОДК	Внутренний процесс оценки достаточности капитала (ИСААР)
ВРРВ	Система валовых расчетов в режиме реального времени
ГОТС	Гражданская ответственность владельцев транспортных средств
ЗБД	Закон «О банках и банковской деятельности»
ЗДМ	Закон «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года»
ЗС	Закон «О страховании»
ИОСКО	Международная организация комиссий по ценным бумагам
КДК	Коэффициент достаточности капитала
МАОСН	Международная ассоциация органов страхового надзора
МД	Меморандум о договоренности
Минфин	Министерство финансов
ММВБ	Московская межбанковская валютная биржа
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
НОК	Необслуживаемый кредит
ОДД	Отношение долга к доходам
ОКД	Отношение кредитов к доходу
ОКС	Отношение кредитов к стоимости
ОПБ	Открытая помощь банкам
ПиП	Покупка и принятие
ПСВ	План санации и восстановления деятельности
РТС	Российская торговая система
СВ	Страхование вкладов
СЗФО	Системно значимые финансовые организации
СРО	Саморегулируемая организация
ФСАП	Программа оценки финансового сектора
ФССН	Федеральная служба страхового надзора
ФСФР	Федеральная служба по финансовым рынкам
ЦБ РФ	Центральный банк Российской Федерации
ЦКА	Центральный контрагент
ЧПЛ	Чрезвычайная поддержка ликвидности

РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

Российские власти сохранили финансовую стабильность в стране в условиях значительного глобального потрясения. Экономика восстанавливается, показатели деятельности финансовых организаций начали улучшаться, и экстренные антикризисные меры были отменены. Успех в сохранении финансовой стабильности перед лицом столь сильной системной угрозы стал результатом решительных и масштабных мер реагирования правительства, Банка России и АСВ, которые активно сотрудничали между собой во время кризиса.

Однако финансовая система остается непрочной. По прогнозам, в предстоящие годы экономическая активность будет расти невысокими темпами и, учитывая структуру российской экономики, финансовая система будет оставаться подверженной значительным рискам вследствие колебаний мировых цен на биржевые товары и потоков капитала. Кроме того, данные отчетности завышают качество кредитов, а уровень резервов на покрытие необслуживаемых кредитов, хотя и повышается, по-прежнему является слишком низким. По этой причине, хотя показатели финансовой устойчивости являются хорошими, а стресс-тесты указывают на то, что сектор может противостоять значительным макроэкономическим и финансовым потрясениям без дополнительной помощи со стороны правительства или ЦБ РФ, требуется повышенная бдительность.

Кризис, в сочетании с определенными давно сформировавшимися слабыми местами в сфере управления, привел к тому, что продвижение в сторону создания прочной, конкурентоспособной финансовой системы оказалось отложенным на будущее. Послекризисная консолидация привела к уменьшению конкуренции вследствие укрепления позиций главным образом крупных государственных банков. В результате экстренных мер для поддержания стабильности, которые неизбежно были направлены в пользу имеющих системную значимость организаций, произошло повышение морального риска. Кроме того, система продолжает страдать от недостатков управления, в том числе в некоторых случаях от непрозрачности структуры прав собственности, недостатков в финансовой отчетности и укоренившихся представлений о распространении коррупции в российской экономике. Эти слабые места ярко проявились в ходе недавнего банкротства Банка Москвы. Успех среднесрочной стратегии правительства по развитию банковской системы потребует решения этих проблем.

Несмотря на достигнутый в последние годы прогресс, основы регулирования и надзора в отношении банковской деятельности имеют пробелы и слабые места. Важнейшим из них является отсутствие у ЦБ РФ полномочий осуществлять надзор за банковскими холдинговыми компаниями и широко определяемыми связанными сторонами; выпускать обязательные для соблюдения руководящие принципы

управления риском для банков; использовать профессиональные заключения при применении законов и нормативных актов в отношении конкретных банков; без ограничений обмениваться информацией с другими органами надзора. Большая часть этих недостатков будет устранена проектом законодательства, находящимся на рассмотрении в Государственной думе; однако до тех пор, пока оно не будет введено в действие, Россия будет и далее иметь низкие показатели по соблюдению принятых на международном уровне стандартов банковского надзора.

Недавно были внесены принципиальные изменения в надзор за небанковскими финансовыми организациями. Недавний перевод функций страхового надзора в ФСФР может принести существенные выгоды. Хотя, видимо, решение объединить страховой надзор и надзор в отношении ценных бумаг было принято без надлежащей подготовки, что создало временный вакуум в надзоре за страховым сектором, новая система представляется в целом надлежащей. Официальным органам необходимо обеспечить, чтобы система была реализована таким образом, чтобы у ФСФР были достаточные полномочия и ресурсы и чтобы обеспечивалась его независимость и подотчетность.

Недавние шаги по укреплению надзора в отношении макропруденциальной политики заслуживают одобрения. Создание межведомственной рабочей группы при Президентском совете и специального подразделения в ЦБ РФ, отвечающего за макропруденциальный анализ, являются важными шагами на пути разработки механизмов отслеживания системного риска и управления им. Учитывая доминирующее положение банковских организаций в финансовом секторе страны, на ЦБ РФ будет ложиться львиная доля ответственности за оценку системного риска и разработку инструментов для его смягчения. В то же время принципиальное значение имеет тесное сотрудничество и обмен информацией между всеми органами надзора, органами государственного управления и АСВ. В этих условиях АСВ также должно быть членом межведомственной рабочей группы.

ЦБ РФ добился существенного прогресса в повышении прозрачности денежно-кредитной политики, но в некоторых областях есть потенциал для повышения действенности денежно-кредитных операций. На настоящий момент ЦБ РФ соблюдает все критерии Кодекса прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике. Однако есть возможность предпринять дополнительные меры для подачи более четких сигналов о направленности денежно-кредитной политики. Для повышения результативности денежно-кредитной политики и управления ликвидностью в банковской системе следует внести усовершенствования в работу межбанковского рынка, потребовав, чтобы операции РЕПО проводились с использованием клиринга через центрального контрагента, и установив лимиты на концентрацию залогового обеспечения. Осуществлявшаяся ЦБ РФ чрезвычайная поддержка ликвидности оказалась действенной во время кризиса, но ее основы можно

дополнительно укрепить за счет требования, чтобы правительство гарантировало любое осуществляемое ЦБ РФ рефинансирование, обеспечиваемое нерыночными активами.

Требуется также укрепление некоторых элементов системы предотвращения кризисов и их урегулирования. Система страхования вкладов построена надлежащим образом и является действенной, что подтвердилось во время кризиса. С другой стороны, система санации банков требует унификации в единый режим для всех банков с широкими полномочиями для временного администратора брать на себя все функции органов принятия решения в банке; действовать поверх преимущественных прав существующих акционеров; списывать капитал; реструктурировать долг; проводить операции покупки и принятия; организовывать слияния. Однако применение инструментов «открытой помощи банкам», таких как ссуды инвесторам, рекапитализация с использованием государственных средств или национализация, следует ограничить только случаями системного кризиса и использовать после получения санкции со стороны правительства. Требуется также добиться, чтобы ЦБ РФ и АСВ оперативно обменивались информацией о проблемных банках на самом раннем этапе.

Ключевые рекомендации миссии представлены в порядке приоритетности в таблице 1, а состояние выполнения рекомендаций предыдущей ФСАП приведены в приложении I.

Таблица 1. Россия. Ключевые рекомендации ФСАП

Рекомендации	Ссылка, пункт
Краткосрочные (для выполнения в течение ближайших 12 месяцев)	
Предоставить ЦБ РФ полномочия использовать профессиональные заключения при интерпретации законов и нормативных актов, выпускать обязательные для соблюдения руководящие принципы управления риском и применять их в отношении конкретных банков.	21
Принять находящиеся на рассмотрении поправки, расширяющие надзорные полномочия ЦБ РФ в отношении банковских холдинговых компаний и связанных сторон и отменить ограничения на обмен информацией с другими отечественными и иностранными органами надзора.	21, 22
Разрешить ЦБ РФ утверждать конкретных директоров и ключевых управляющих, повышать нормы капитала для конкретных организаций и налагать ограничения на операции между аффилированными сторонами.	21
Обеспечить, чтобы объединенный орган надзора за ценными бумагами и страхового надзора (ФСФР) имел полномочия выпускать подзаконные	26

Рекомендации	Ссылка, пункт
акты для толкования законодательства, а также обязательные для выполнения нормативные положения для всей отрасли.	
Предоставить ФСФР полномочия требовать от страховщиков, чтобы они имели механизмы внутреннего контроля и системы управления риском, соизмеримые со сложностью их деятельности.	28
На текущей основе применять в отношении директоров и ключевых управляющих страховщиков требования соответствия установленным профессиональным и этическим нормам.	28
Сделать обязательными для ФСФР уведомления между органами страны происхождения и принимающей страны и международное сотрудничество в области страхования.	28
Принять находящийся на рассмотрении законопроект, уполномочивающий ФСФР назначать временного администратора, замораживать активы и прекращать деятельность проблемных фирм, ведущих операции с ценными бумагами.	32
Среднесрочные (для выполнения через один-три года)	
Прилагать усилия по обеспечению действенности надзора в области макропруденциальной политики.	34
Требовать государственные гарантии по всем ссудам ЦБ РФ, которые являются необеспеченными или не покрыты рыночным обеспечением или гарантиями.	40
Требовать, чтобы операции РЕПО проводились с использованием клиринга через центрального контрагента.	40
Установить лимиты на концентрацию залогового обеспечения на рынке РЕПО.	40
Утвердить систему оперативного принятия мер по исправлению ситуации при возникновении проблем в банках.	41
Ввести единый режим временной администрации для всех банков (имеющих системную значимость или нет) с широкими полномочиями для администратора, включая ПиП.	43
Открытая помощь банкам, такая как ссуды, вливание капитала, национализация со стороны АСВ, должна быть ограничена случаями системных проблем.	43

I. ОПЫТ НЕДАВНЕГО КРИЗИСА И ТЕКУЩАЯ ОЦЕНКА РИСКА

- 1. Российская экономика перенесла глубокий кризис в период с конца 2008 года до начала 2009 года.** После десятилетия беспрецедентного подъема в 2009 году произошло резкое падение реального ВВП на 7¾ процента, ставшее отражением сильного снижения мировых цен на нефть и неожиданного скачка в степени неприятия риска на глобальном уровне. Масштабы спада были одними из самых значительных в мире, подчеркивая зависимость российской экономики от результатов деятельности ее энергетического сектора и ее подверженность влиянию изменчивых потоков капитала.
- 2. Правительство отреагировало сильными дискреционными мерами по стимулированию экономики.** Налогово-бюджетная политика была существенно смягчена, и в 2009 году нефтегазовый дефицит бюджета увеличился на 9 процентных пунктов от ВВП (что было одним из самых крупных стимулов среди стран Группы 20-ти). Денежно-кредитная и пруденциальная политика также были существенно смягчены перед лицом выросшего оттока капитала и растущих проблем с обслуживанием кредитов (вставка 1). Краеугольными камнями ответных мер правительства на кризис стало предоставление широкомасштабной поддержки ликвидности и использование резервов, чтобы сдержать снижение курса рубля. Кроме того, была укреплена система страхования вкладов, и проведена рекапитализация некоторых банков с использованием государственных средств.
- 3. Эти меры политики способствовали восстановлению макроэкономического роста и обеспечили системную финансовую стабильность.** Российская экономика начала восстанавливаться после кризиса с середины 2009 года. В 2010 году реальный ВВП вырос на 4 процента, и прогнозируется повышение роста до 4,8 процента в 2011 году и 4,5 процента в 2012 году. Более высокие, чем прогнозировалось, цены на нефть могут привести к достижению в краткосрочной перспективе еще более благоприятных показателей роста, хотя более долгосрочные перспективы по-прежнему омрачаются неизменными структурными проблемами в российской экономике. Хотя многие мелкие и средние банки перешли под конкурсное управление или были реструктурированы, банковская система в целом смогла относительно хорошо пережить кризис. Турбулентность на финансовых рынках также была быстро умерена, как только было обращено вспять резкое повышение процентных ставок и снижена изменчивость на валютном рынке.
- 4. Связанная с кризисом поддержка банков с тех пор была постепенно сведена на нет.** Улучшение ситуации с ликвидностью позволило банкам использовать излишние средства для досрочного погашения необеспеченного рефинансирования ЦБ РФ, и концу 2010 года такое рефинансирование было

прекращено. Сбербанк произвел досрочное погашение субординированных кредитов, полученных им во время кризиса, на сумму в 200 млрд рублей (из 500 млрд рублей). Послабления в отношении правил классификации кредитов для новых ссуд были отменены в середине 2010 года. А гарантии ЦБ РФ по межбанковским кредитам прекратили свое существование к концу 2010 года.

Вставка 1. Недавний финансовый кризис и ответные меры денежно-кредитной и финансовой политики

Первоначальные ответные меры политики на кризис были сосредоточены на поддержании стабильности рубля, одновременно предоставляя финансовым организациям крупномасштабную поддержку ликвидности. ЦБ РФ использовал свои значительные резервы, чтобы поддержать постепенное и предсказуемое снижение курса валюты, позволяя частному сектору хеджировать свои открытые валютные позиции и стремясь предотвратить массовые изъятия средств с вкладов за счет уменьшения обеспокоенности потенциальным неупорядоченным снижением курса рубля (аналогичным произошедшему во время кризиса 1998 года). ЦБ РФ также предоставлял чрезвычайную поддержку ликвидности за счет выдачи гарантий по межбанковским кредитам, удовлетворяющим определенным критериям банкам; путем расширения спектра приемлемого залогового обеспечения по операциям РЕПО и ломбардным ссудам; а также за счет выдачи ссуд без залога или обеспеченных нерыночными активами или поручительствами. Кроме того, правительство распределяло через аукционы излишние бюджетные средства. Крупное предоставление рынку ликвидности (которое на пике составляло две трети от объема резервных денег) помогло банкам существенно уменьшить долю валютных обязательств в своих балансах.

После этого начального этапа и в условиях нарастающего расходования резервов официальные органы затем допустили более быстрое снижение курса рубля. Кроме того, ЦБ РФ начал сокращать свою поддержку ликвидности, допустив значительное повышение процентных ставок (на своем пике межбанковские ставки по кредитам «овернайт» достигли 28 процентов). Давление на обменный курс спало почти мгновенно, а резервы стабилизировались. В условиях более стабильного рубля и восстановления цен на нефть в период с апреля 2009 года по июнь 2010 года денежно-кредитная политика постепенно смягчалась. Нормативы обязательных резервов были уменьшены, а политические процентные ставки снижены с 13 процентов в апреле 2009 года до 7,25 процента в июне 2010 года.

Тем временем, для укрепления банковской системы официальные органы производили вливания капитала и укрепляли страхование вкладов. Российское правительство укрепило позицию по капиталу нескольких государственных банков, предоставив им дополнительный капитал в размере 505 млрд рублей (1,3 процента от ВВП). Дополнительный капитал предоставлялся государственным и частным банкам либо от Внешэкономбанка (государственное агентство, занимающееся вопросами развития), либо от ЦБ РФ в форме субординированных кредитов, и его общая сумма составила 904 млрд рублей (2,2 процента от ВВП). Чтобы увеличить доверие к банковской системе, был повышен лимит страхования вкладов, а Агентству по страхованию вкладов были предоставлены дополнительные ресурсы и полномочия в разрешении проблем, возникающих при банкротстве банков.

ЦБ РФ также использовал практику снисходительности в контроле за соблюдением норм регулирования, временно ослабив требования в отношении классификации ссуд и формирования резервов на случай убытков по ссудам. В рамках таких ослабленных норм классификации ссуд кредит предприятию (розничному клиенту) считался просроченным, только если платеж по нему не производился в течение 30 дней (60 дней) по сравнению с 5 днями (30 днями) согласно старым правилам. Были также ослаблены требования в отношении формирования резервов на случай убытков по ссудам заемщикам, финансовое положение которых считалось банками нормальным. Кроме того, разрешалось оставлять реструктурированные кредиты в их начальной классификационной категории. По оценкам, эти меры к середине 2009 года сэкономили банкам 300 млрд рублей, которые в противном случае должны были бы быть направлены в резервные фонды (7 процента капитала).

5. Тем не менее риски для финансовой стабильности остаются значительными, по крайней мере в краткосрочном плане, как видно из подготовленной персоналом МВФ матрицы оценки риска (приложение II)¹. Этот риск обусловлен частично чрезвычайно изменчивой экономической средой, в которой работает российская финансовая система. Изменение темпов роста ВВП с примерно 5 процентов в 2008 году до почти –8 процентов в 2009 году существенно превысило соответствующие сдвиги в других крупных странах с формирующимся рынком, не говоря уже о странах с развитой экономикой. Особенную обеспокоенность вызывают риски, связанные с платежным балансом: хотя цены на нефть существенно повысились за последние 10 лет, они остаются в высокой степени изменчивыми. Российская банковская система также уязвима по отношению к потрясениям в потоках капитала, как непосредственно, с точки зрения доступа к международному межбанковскому финансированию (хотя эти потоки в основном приходятся на потоки между иностранными банками и структурами их групп, и пользование таким финансированием уменьшилось вследствие кризиса, см. ниже); так и косвенно, через повышение изменчивости обменного курса и изменчивости цен финансового рынка.

6. Кроме того, кризис и его последствия резко обозначили определенные фундаментальные недостатки в российском финансовом секторе, которые могут также сказываться на финансовой стабильности. Чрезвычайное финансирование со стороны ЦБ РФ или государственные меры поддержки были направлены в основном на крупные, имеющие системную значимость финансовые организации. Кризис также проиллюстрировал уязвимость, обусловленную недостаточной диверсификацией российских банков и их зависимостью от краткосрочного финансирования. Кроме того, кризис подчеркнул недостаточное качество корпоративного управления во многих банках и принципиальные недостатки в

¹ Динамика макроэкономической ситуации и риски более подробно рассматриваются в сопроводительном докладе персонала МВФ, подготовленном по консультациям в рамках Статьи IV.

основах надзора. Недавние банкротства Межпромбанка и Банка Москвы являются показательными в этом отношении (вставка 2).

7. **Риски, связанные с открытыми международными позициями, являются ограниченными.** На иностранные банки приходится лишь 17 процентов российской банковской системы по объему активов (приложение III). Российские банки также не ведут очень активной деятельности за границей, имея заметное присутствие только в нескольких странах СНГ, хотя некоторые крупные государственные банки сейчас обсуждают возможность резкого расширения своего проникновения на рынки Восточной Европы. Как отмечалось выше, внешние обязательства российских банков существенно сократились в 2009 году, в то время как внешние активы продолжали расти. Однако Россия является лишь незначительным источником средств, даже в пределах СНГ, хотя представляемые в отчетности цифры могут занижать величину потоков, идущих через международные финансовые центры². Инвестиции российских банков в ценные бумаги в основном сосредоточены на внутренних активах (государственных и корпоративных), а открытые позиции по отношению к проблемным суверенным европейским ценным бумагам пренебрежимо малы.

II. СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ И ФАКТОРЫ УЯЗВИМОСТИ — ОРГАНИЗАЦИИ И РЫНКИ

A. Банки

8. **Российские банки имеют относительно простую структуру балансов (таблица 2).** Большинство активов представлены кредитами (в основном различным отраслям), за ними следуют простые ценные бумаги (в основном имеющие форму внутренних государственных или корпоративных облигаций) и межбанковские кредиты (из которых 60 процентов приходится на банки-нерезиденты). Банки в основном финансируются за счет депозитов нефинансовых корпораций и физических лиц, а также за счет финансирования от других банков (включая банки-нерезиденты). В целом зависимость российских банков от внешних займов уменьшилась до 13 процентов от их балансов на конец 2010 года по сравнению с 20 процентами в 2007 году, и эти займы в основном являются долгосрочными. Примерно половина этих займов получены от банков-нерезидентов, и находящиеся в иностранной собственности банки, как правило, в большей степени опираются на этот источник финансирования. Финансирование за счет рынка капитала с использованием долговых инструментов является очень ограниченным.

² См. доклад МВФ по стране — IMF Country Report No. 08/308 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08308.pdf>).

Финансовые результаты

9. **После серьезного потрясения во время кризиса показатели работы банков начали улучшаться.** Отчасти в результате рекапитализации банков (как за счет государственного финансирования, так и за счет рынков частного капитала) совокупный коэффициент достаточности капитала в декабре 2010 года находился на уровне 18,1 процента, то есть существенно выше пруденциального минимума в 10 процентов и выше, чем во многих других сопоставимых странах (таблица 2 и рис. 1). Доходность банков снова начала повышаться в 2010 году, что в значительной мере было обусловлено уменьшением отчислений в резервные фонды на покрытие убытков по ссудам и высвобождением средств из имеющихся резервов, которое происходило, несмотря на прекращение временного послабления в отношении правил классификации кредитов, действовавшего во время кризиса. После увеличения до почти 10 процентов в 2009 году коэффициент необслуживаемых кредитов к концу 2010 года снизился до 8,2 процента. Условия финансирования также улучшились, учитывая что средства на вкладах населения и предприятий росли быстрыми темпами, что позволило ЦБ РФ прекратить свою чрезвычайную поддержку ликвидности. Активы и кредиты банков снова увеличиваются, хотя и значительно более низкими темпами, чем до кризиса.

Вставка 2. Банкротство Межпромбанка и Банка Москвы

Межпромбанк (МПБ) был относительно крупным «карманным банком». С активами в размере 175 млрд рублей (6 млрд долларов США) он входил в число 30 крупнейших российских банков. Банк не привлекал депозиты населения (он не имел на это лицензии), а его деятельность была сосредоточена на обслуживании связанных с ним компаний, в центре которых были две крупные судовой верфи. С начала 2009 года МПБ оказался в состоянии серьезной нехватки ликвидности вследствие падения прибылей его клиентов, когда в России начался спад, а также, возможно, вследствие мошеннических операций или неадекватного управления. Однако банк по-прежнему имел хорошие рейтинги у нескольких международных рейтинговых агентств, что позволило ему выпустить еврооблигации (в начале 2010 года их было выпущено на 200 млн евро, в дополнение к таким облигациям на 200 млн евро, выпущенным в 2007 году), а также получить крупное необеспеченное чрезвычайное финансирование от ЦБ РФ (32 млрд рублей). В июле 2010 года банк объявил дефолт по своим еврооблигациям с наступавшим сроком погашения, которые были выпущены в 2007 году. В октябре 2010 года ЦБ РФ отозвал у него лицензию. Согласно информации российских СМИ, представленный в отчетности капитал МПБ был завышен почти в два раза за счет использования ряда аффилированных с банком структур целевого назначения, не подпадавших под требование консолидации.

Банк Москвы (БМ) в начале 2011 года был пятым по величине банком России. Часть БМ принадлежала муниципалитету Москвы, и он был тесно связан с бывшим мэром Лужковым. Проблемы возникли с отставкой г-на Лужкова, когда государственному Внешторгбанку (ВТБ) было поручено купить контрольный пакет акций БМ. Проведенная официальными органами в

июне 2011 года проверка кредитного портфеля БМ обнаружила проблемные кредиты в размере примерно одной трети всех активов БМ. БМ удавалось скрывать истинное состояние этих кредитов низкого качества за счет использования структур целевого назначения, часто расположенных в офшорных юрисдикциях, и многие из которых, очевидно, были связаны с бывшими руководителями БМ. Первого июля 2011 года российские органы объявили о пакете мер по спасению БМ в размере одного процента от ВВП. Согласно плану официальных органов по спасению банка БМ получил от ВТБ дополнительный капитал на сумму 100 млрд рублей (3,6 млрд долларов США), а также 10-летний кредит от АСВ на сумму 295 млрд рублей (10,6 млрд долларов США) по ставке ниже рыночной, который в конечном счете финансировался ЦБ РФ.

10. Финансовые показатели существенно различаются по группам банков (таблица 3).

- *Государственные банки.* Двадцать государственных банков, на которые приходится 46 процентов активов системы, имеют хорошую капитальную базу, но качество их кредитов в среднем ниже, чем у других банков. Эти банки пользуются относительно дешевыми и стабильными депозитами населения и могут быстро получать доступ к рефинансированию со стороны ЦБ РФ, что позволяет им иметь меньшие запасы избыточной ликвидности.
- *Банки в иностранной собственности.* Иностранные банки (108 банков, 19 процентов активов системы) также имеют хорошую капитальную базу, но обычно не имеют системы отделений и в значительной мере опираются на внешнее финансирование (особенно со стороны своих материнских банков). Наибольшая часть их ссудного портфеля приходится на ссуды населению.
- *Крупные частные банки.* Эти банки имеют относительно низкий уровень капитализации и доходности, но также и относительно низкую долю необслуживаемых кредитов.
- *Мелкие частные банки.* Средние коэффициенты капитала и ликвидности примерно 700 более мелких банков существенно превышают средние показатели по системе в целом, что отражает их трудности с привлечением средств на межбанковском рынке и отсутствие крупных иностранных материнских образований. Эти банки характеризуются более высокой концентрацией рисков как на стороне активов, так и на стороне обязательств, и имеют более низкие показатели доходности.

11. Однако представляемые в отчетности данные, вероятно, завышают прочность капитальной базы системы в целом, потенциально скрывая существенные уязвимые места.

- Истинные масштабы необслуживаемых активов, вероятно, больше, чем представляется из отчетности, что объясняется следующим: i) завышение стоимости изъятых за долги активов из залогового обеспечения на банковских балансах, ii) перевод проблемных активов в аффилированные забалансовые структуры, на которые не распространяются требования консолидированного надзора и iii) сомнительное качество реструктурированных кредитов, на которые приходится примерно треть всех крупных кредитов (рис. 2)³.
- Есть сомнения в достаточности резервов на покрытие убытков по ссудам. Коэффициенты отчислений в такие резервы находятся на нижнем уровне требуемых диапазонов, установленных в нормативах по всем категориям классификации кредитов (рис. 3).
- Есть также обеспокоенность в отношении адекватности стоимостной оценки залогового обеспечения. В то время как банковские кредиты частному сектору, как правило, являются обеспеченными, качество залогового обеспечения очень неоднородно. Представляется, что в его стоимостной оценке не находят надлежащего отражения издержки, связанные с конфискацией залогового обеспечения, а также сложности с его продажей в неблагоприятных условиях.

Стресс-тесты

Методология и допущения

12. **Проведение стресс-тестирования было основано на имеющихся подходах ЦБ РФ сверху вниз, а также включало отдельное восходящее тестирование (снизу вверх).** В тестах сверху вниз с использованием одного фактора и тестах макросценариев использовались надзорные данные по каждому отдельному банку по состоянию на конец 2010 года, и эти данные охватывали все действующие 1012 банков. Процедура тестирования снизу вверх была проведена в отношении 15 крупных банков, на которых приходилось 56 процентов активов системы. Департамент банковского регулирования и надзора ЦБ РФ координировал проведение тестов снизу вверх, используя те же макроэкономические допущения, которые применялись в тестах сверху вниз. Макроэкономический сценарий имел горизонт в один год. Устойчивость системы к потрясениям оценивалась через минимальный нормативный коэффициент достаточности капитала (КДК) на уровне 10 процентов, хотя в качестве справочных показателей представлялись также и другие величины (коэффициент капитала I уровня, коэффициент ликвидности и потенциальные потребности во вливании капитала). Процедура охватывала широкий спектр

³ Сообщается, что доля реструктурированных кредитов среди более мелких ссуд существенно ниже, но по ним нет данных.

различных рисков, в том числе кредитный и рыночный риск и риск ликвидности. В приложении IV представлено подробное описание методологии и допущений.

13. В проведении макроэкономических стресс-тестов группа ФСАП опиралась на модель макрофинансовых связей, недавно разработанную по инициативе ЦБ РФ. Ключевыми компонентами модели является оценка коэффициентов НОК для секторов домашних хозяйств и предприятий относительно различных макроэкономических переменных. Анализ чувствительности коэффициента НОК к потрясению каждого из макроэкономических факторов в размере одного стандартного отклонения указывает на то, что цена нефти является для российских корпораций наиболее значимым источником риска. Косвенное влияние снижения курса рубля через качество кредитов оказалось благоприятным для сектора предприятий (при прочих равных условиях), что отражает значительные валютные поступления крупнейших российских компаний, которые в основном сосредоточены в секторе природных ресурсов. Хотя влияние снижения курса рубля на качество кредитов населению было бы негативным, общее воздействие на кредитный портфель банков оказывается незначительным, поскольку большинство банков имеют более крупные открытые позиции по отношению к корпоративному сектору.

14. Допущения и сценарии стресс-тестов были согласованы между ЦБ РФ и группой ФСАП.

- Однофакторные потрясения калиброваны в целом соответственно опыту 2009 года и включали повышение коэффициента НОК примерно на 5 и 8 процентных пунктов, дефолт пяти крупнейших заемщиков, потрясение ликвидности (изъятие обязательств, за которым следует пожарная распродажа ликвидных активов), рыночные риски (обменный курс, стоимость фондовых инструментов, процентная ставка) и риски межбанковской цепной реакции.
- Макроэкономические сценарии включали i) базисный сценарий, исходящий из предпосылки о годовом росте ВВП в 2011–2012 годах на уровне примерно 4 процентов, что чуть ниже прогноза ПРМЭ, ii) пессимистический сценарий и iii) сценарий сильного потрясения. Потрясения в пессимистическом сценарии и сценарии сильного потрясения (падение темпов роста ВВП, соответственно, на 4½ и 8 процентных пунктов относительно базисного сценария) эквивалентны 1 и 1,7 стандартного отклонения темпов роста ВВП с использованием данных за 2000–2010 годы⁴. Сдвиг в темпах роста в рамках сценария сильного потрясения призван представлять очень маловероятное, но возможное экономическое потрясение.

⁴ Масштабы таких макроэкономических потрясений сопоставимы с использовавшимися в стресс-тестах в рамках недавних процедур ФСАП в крупнейших странах с развитой экономикой и с формирующимся (продолжение на следующей странице)

15. **Кроме того, были предприняты усилия произвести количественную оценку степени переоценки капитальной базы, рассмотренной выше.** Персонал МВФ сделал попытку оценить количественное влияние определенных недостатков в структуре и системе надзора, отмеченных в пункте 10. А именно: i) внести поправку на влияние смягченных норм регулирования, введенных во время кризиса (вставка 1), оценка влияния этих мер на конец 2010 года добавлена к сумме резервных фондов; ii) внести поправку на низкий уровень резервных фондов, повысить их по каждой категории кредитов до среднего уровня в нормативном диапазоне, принять предположение, что залоговое обеспечение низкого качества не имеет стоимости. Эти поправки являются несколько бессистемными (вследствие ограниченности данных), и можно считать их несколько экстремальными; они не охватывают все факторы, выделенные в пункте 10 (например, вопросы качества ссуд в случае реструктурированных кредитов, которое очень трудно оценить). Но, тем не менее, они дают полезную картину принципиальной прочности портфелей и капитала банков.

Результаты

16. **Результаты стресс-тестов указывают на то, что российская банковская система в целом является устойчивой по отношению к самым разнообразным потрясениям** (таблицы 4 и 5, рис. 4 и 5).

- При наиболее неблагоприятном макроэкономическом сценарии валовые убытки банковского сектора составят примерно одну треть от капитала. Большая часть убытков будет обусловлена снижением качества кредитов, за которым по значимости последуют убытки от снижения стоимостной оценки ценных бумаг. Однако примерно одна треть этих убытков (11 процентов капитала) будет компенсироваться за счет удержания банковской прибыли в консервативной оценке. КДК для системы в целом останется выше 14 процентов, и только у небольшой группы банков (79 банков, на которые приходится 8 процентов активов системы) КДК окажется ниже минимального уровня в 10 процентов.

рынком. Потрясение является весьма значительным даже относительно исключительно изменчивых показателей за прошлые периоды в России. Если исключить период спада 1990–1996 годов, когда начался процесс перехода к рыночной экономике, сдвиг в темпах роста на 8 процентных пунктов сопоставим только с ситуацией в период между 2008 годом и 2009 годом (когда рост упал с 5,2 процента до -7,8 процента) и превышает изменение в темпах роста во время российского кризиса 1998 года (с 1,4 процента до -5,3 процента). Стандартное отклонение за период 2000–2010 годов составляет 4,7 (база данных ПРМЭ). Если включить в оценку кризис 1998 года, она несколько повысится до 5,1. Эти оценки изменчивости сопоставимы с оценками для других стран, где в течение того же периода происходили глубокие кризисы (например, для Индонезии и Венгрии).

- Ряд однофакторных тестов указывает на то, что кредитный риск является самым важным источником риска. В частности, риск концентрации является значительным, особенно для более мелких банков, где на пять крупнейших заемщиков приходится примерно 20 или более процентов кредитов (таблица 3). Убытки в связи с падением стоимостной оценки ценных бумаг (в основном отечественных), особенно облигаций, также могут быть заметными, что отражает недавнее увеличение инвестиций в ценные бумаги. Прямой риск, связанный с оценкой валютных статей, является пренебрежимо малым вследствие наличия лишь небольших открытых валютных позиций.
- Острые потрясения системной ликвидности могут немедленно сказываться на банках (в отличие от убытков по кредитам, которые обычно материализуются в течение более продолжительного времени), особенно на крупных частных и иностранных банках (рис. 4).

17. **Однако рассмотренные выше недостатки структурного и надзорного характера указывают на то, что система может быть менее прочной и более уязвимой по отношению к потрясениям, чем показывают результаты стресс-тестов.** В самом деле, количественное воздействие внесенных персоналом МВФ поправок в базисный сценарий, чтобы учесть эти факторы, превышает влияние сценария самого сильного шока в рамках стресс-тестов: по оценкам персонала МВФ, внесение поправок на эти факторы может привести к потере до одной трети совокупного банковского капитала при самых крайних допущениях (таблица 4). Однако, как отмечалось выше, в отсутствие надежных данных, размеры этих поправок в определенной степени определяются принимаемыми субъективными допущениями.

Таблица 2. Россия. Показатели финансовой устойчивости и структура балансов банковской системы, 2006–2010 годы

	2006	2007	2008	2009	2010
Показатели финансовой устойчивости (в процентах)					
Достаточность капитала					
Отношение капитала к активам, взвешенным по риску	14,9	15,5	16,8	20,9	18,1
Отношение капитала первого уровня к активам, взвешенным по риску	10,6	11,6	10,6	13,2	11,1
Отношение капитала к активам	9,7	10,3	10,9	12,7	10,8
Кредитный риск					
Отношение НОК к совокупным кредитам и займам	2,4	2,5	3,8	9,6	8,2
Отношение резервов на покрытие убытков по кредитам к совокупным кредитам и займам	4,1	3,6	4,5	9,1	8,5
Отношение крупного кредитного риска к капиталу 1/	240,6	211,9	191,7	147,1	184,6
Распределение кредитов и займов, предоставленных кредитными организациями					
Сельское, охотничье и лесное хозяйство	3,6	3,8	4,2	4,9	5,1
Добывающая промышленность	3,9	3,1	3,3	3,9	3,6
Обрабатывающая промышленность	14,6	13,5	14,4	15,7	16,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,0	1,7	1,9	2,4	2,6
Строительство	4,9	6,0	6,1	6,2	5,9
Оптовая и розничная торговля	19,6	18,0	17,4	18,4	17,1
Транспорт и связь	3,7	3,7	4,3	3,4	3,8
Другие виды экономической деятельности	21,3	23,3	23,3	21,9	23,7
Физические лица	23,9	24,8	25,1	23,0	23,7
в т.ч. ипотечные кредиты	3,0	5,1	6,6	6,5	6,6
Географическое распределение межбанковских кредитов и депозитов					
Российская Федерация	35,9	40,0	27,1	29,5	...
Соединенное Королевство	21,5	23,3	29,1	21,7	...
США	7,7	4,1	7,1	4,1	...
Германия	7,9	6,8	7,5	4,7	...
Ликвидность					
Высоколиквидные активы к совокупным активам			14,5	13,3	13,5
Ликвидные активы к совокупным активам	26,8	24,8	25,9	28,0	26,8
Ликвидные активы к краткосрочным обязательствам	76,8	72,9	92,1	102,4	94,3
Отношение средств клиентов к совокупным кредитам	101,7	94,8	84,6	99,9	109,5
Норма прибыли на активы					
Чистый процентный доход/активы	1,5	0,7	1,7
Чистый доход от ценных бумаг			0,0	1,3	1,1
Чистый доход без резервных фондов			3,1	4,3	2,4
Чистые резервные фонды			-1,6	-3,6	-0,7
Чистая процентная маржа по кредитам клиентам	5,6	12,2	6,7
Норма прибыли на собственный капитал	26,3	22,7	13,3	4,9	12,5

Источники: Центральный банк Российской Федерации и расчеты персонала МВФ.

1/ Крупными считаются заемщики, кредиты которым превышают 5 процентов нормативного капитала.

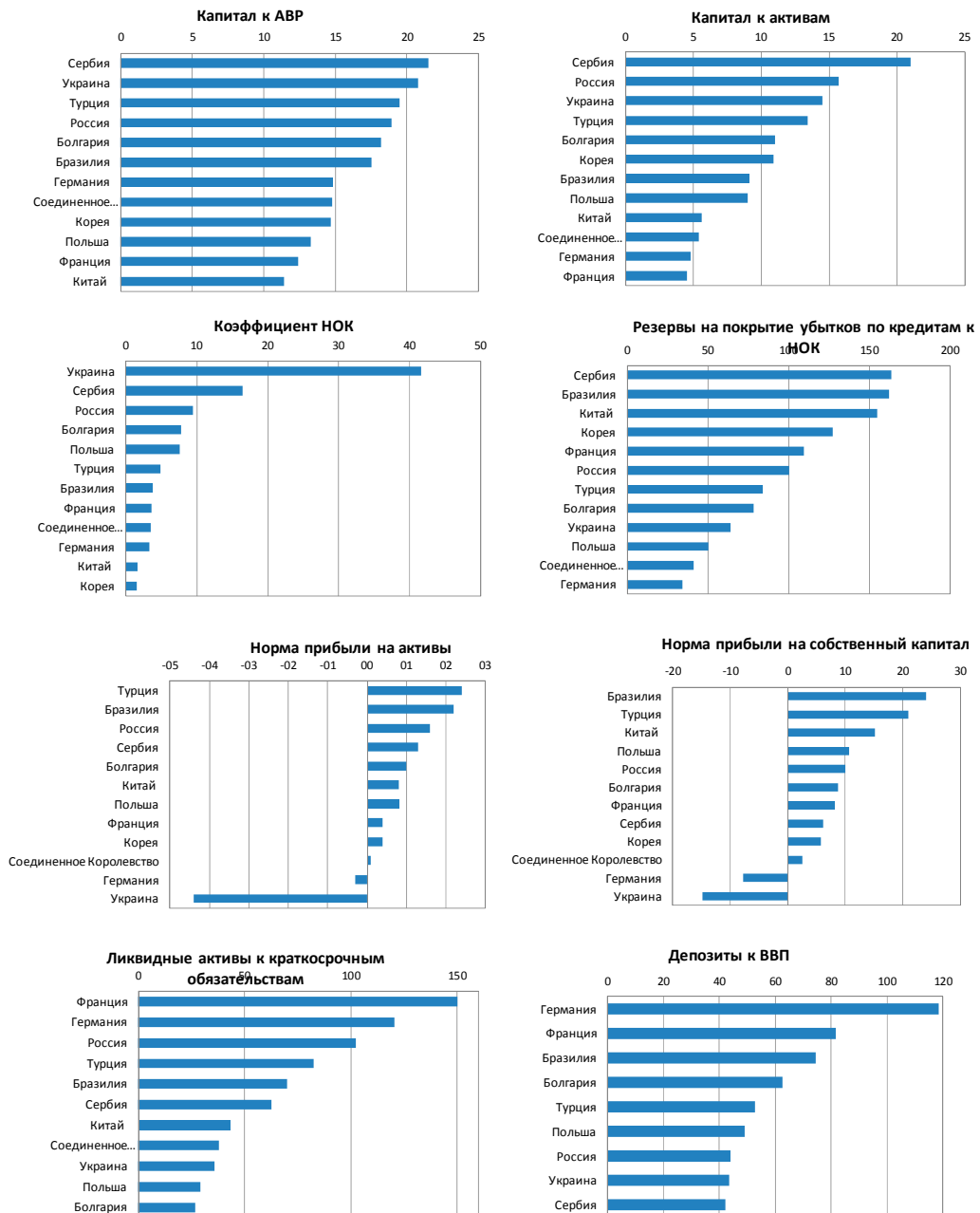
Таблица 3. Россия. Показатели финансовой устойчивости банков по группам, конец 2010 года

	Все	Государ- ственные	Иностран- ные	Крупные частные	Мелкие- средние, Москва	Мелкие- средние, регионы
Структура рынка						
Количество банков	1012	20	108	128	317	368
Доля в секторе по величине активов	100	46	19	30	3	3
Показатели финансовой устойчивости (в процентах)						
Достаточность капитала						
Отношение капитала к активам, взвешенным по риску	18,1	18,6	19,7	15,7	25,2	21,3
Отношение капитала первого уровня к активам, взвешенным по риску	11,1	10,2	14,6	9,9	21,1	16,6
Отношение капитала к активам	10,8	11,5	11,2	9,3	12,8	12,6
Кредитный риск						
Отношение НОК к совокупным кредитам и займам	8,2	8,7	9,2	7,1	6,8	8,4
Отношение резервов на покрытие убытков по кредитам к совокупным кредитам и займам	8,5	8,7	8,2	8,3	9,6	8,7
Отношение крупного кредитного риска к капиталу 1/	184,6	110,6	156,1	302,2	255,0	229,6
Доля кредитов 5 крупнейшим заемщикам/совокупные кредиты	10,1	8,5	9,2	11,5	24,8	19,9
Доля кредитов 10 крупнейшим заемщикам/совокупные кредиты	15,3	12,3	13,9	18,4	37,8	30,1
Доля кредитов 20 крупнейшим заемщикам/совокупные кредиты	21,1	16,4	19,2	26,3	49,6	39,8
Распределение кредитов и займов, предоставленных кредитными организациями						
Сельское, охотничье и лесное хозяйство	5,1	8,8	1,2	2,0	1,5	3,6
Добывающая промышленность	3,6	4,4	2,2	3,7	0,7	0,6
Обрабатывающая промышленность	16,0	18,0	16,6	13,8	6,8	9,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,6	2,7	1,7	3,3	0,6	0,8
Строительство	5,9	5,7	4,1	6,7	8,4	8,7
Оптовая и розничная торговля	17,1	16,4	15,8	16,4	37,8	27,8
Транспорт и связь	3,8	4,1	3,4	3,9	1,9	2,7
Другие виды экономической деятельности	23,7	17,5	21,1	29,9	25,1	19,0
Физические лица	23,7	22,3	33,8	20,3	17,3	27,2
Географическое распределение межбанковских кредитов и депозитов (на стороне активов)						
Российская Федерация	...	37,3	34,8	45,9	84,5	97,8
Соединенное Королевство	...	29,8	20,2	13,0	0,4	0,0
США	...	2,6	2,5	2,7	1,3	0,3
Германия	...	1,8	13,7	6,0	2,4	0,2
Австрия	...	0,7	6,8	5,7	2,7	0,8
Франция	...	2,9	3,5	6,3	0,1	0,0
Италия	...	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Кипр	...	11,9	0,0	0,0	0,0	0,3
Нидерланды	...	0,4	7,8	1,7	0,3	0,0
Прочие	...	12,4	10,9	18,7	8,4	0,5
Ликвидность						
Высоколиквидные активы к совокупным активам	13,5	12,0	15,3	13,3	23,3	20,4
Ликвидные активы к совокупным активам	26,8	21,0	30,9	30,6	40,7	35,2
Активы в виде межбанковских кредитов к совокупным активам, без ЦБ РФ	8,7	8,6	12,1	7,6	4,6	5,5
В т.ч.:						
По отношению к нерезидентам	5,2	5,4	7,9	4,1	0,7	0,1
Депозиты физических лиц к совокупным активам	29,3	36,9	18,6	24,1	23,8	40,3
Средства организаций к совокупным активам	30,6	25,1	30,3	38,1	39,7	33,1
Пассивы в виде межбанковских кредитов к совокупным активам	11,1	9,4	21,2	9,1	4,6	1,5
В т.ч.:						
По отношению к нерезидентам	6,2	4,3	16,1	4,2	0,5	0,1
Отношение высоколиквидных активов к обязательствам до востребования	64,8	73,6	80,7	51,4	64,7	65,5
Ликвидные активы к краткосрочным обязательствам	94,3	99,2	96,9	88,8	95,5	97,1
Отношение средств клиентов к совокупным кредитам	109,5	105,5	90,4	119,8	146,4	143,2
Рыночный риск (по отношению к совокупному капиталу)						
складывающийся из:						
Процентный риск	36,7	33,1	34,6	43,1	40,1	35,2
Риск по ценным бумагам	8,6	7,4	3,9	13,1	12,7	5,6
Валютный риск	3,2	3,1	3,2	3,4	3,4	2,5
Норма прибыли на активы						
Норма прибыли на собственный капитал	12,5	15,2	14,3	8,6	7,4	5,7

Источники: Центральный банк Российской Федерации и расчеты персонала МВФ.

1/ Крупными считаются заемщики, кредиты которым превышают 5 процентов нормативного капитала.

Рисунок 1. Россия. Сравнительные показатели устойчивости банковской системы



Источник: IMC GFSR Statistical Appendix (Fall 2010) и Международная финансовая статистика.

Рисунок 2. Россия. Доля реструктурированных кредитов в объеме крупных кредитов¹

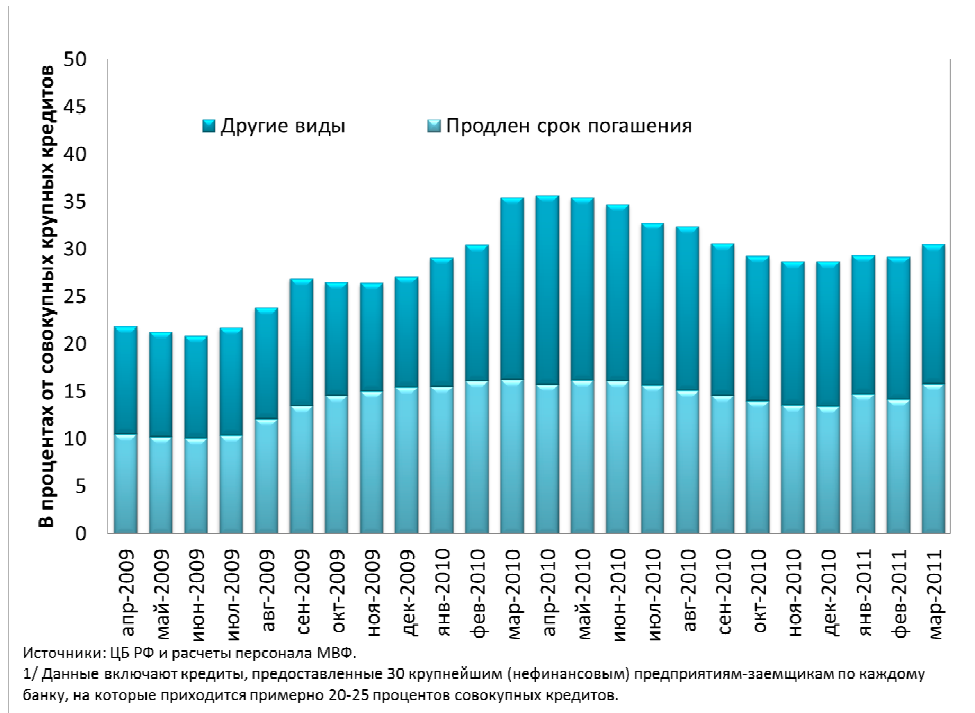


Рисунок 3. Обязательные и фактические резервные фонды, конец 2010 года¹

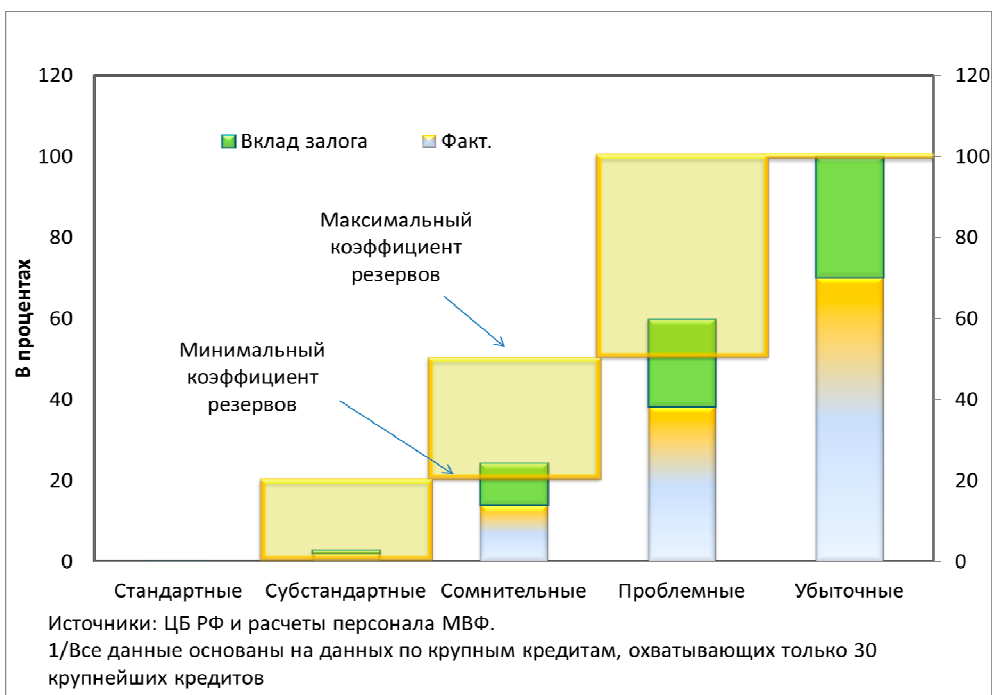


Таблица 4. Россия. Резюме результатов стресс-тестов

	Все	Государ- ственные	Иностран- ные	Крупные частные	Мелкие- средние, Москва	Мелкие- средние, регионы
Конец 2010 года, факт.						
(в процентах)						
Коэффициент нормативного капитала (КДК)	18,1	18,6	19,5	15,5	26,8	22,2
Коэфф. капитала 1 уровня	11,4	10,2	14,4	9,9	22,8	17,2
Поправки						
(Убытки при потрясении в процентах от первоначального капитала)						
Смягчение норм (СН) 1/	2	1	2	3	2	3
Резервные фонды + смягчение норм 1/2/	35	34	43	34	24	35
Однофакторные стресс-тесты, основанные на нескорректированных данных по состоянию на конец 2010 года						
(Убытки при потрясении в процентах от первоначального капитала, если не указано иное)						
Кредитный риск						
Повышение коэффициента НОК						
<i>A: Потрясение в 1,65 ст. откл. среднего за прошлые периоды коэффициента НОК</i>						
В т.ч.: Предприятия	24	25	20	26	18	28
В т.ч.: Население	20	23	11	20	14	22
В т.ч.: Население	4	2	9	6	4	6
<i>B: Потрясение в 1,65 ст. откл. последнего фактического коэффициента НОК</i>						
В т.ч.: Население	38	39	40	37	27	38
Дефолт пяти крупнейших заемщиков 3/						
В т.ч.: Предприятия	49	49	32	57	51	59
В т.ч.: Население	14	9	18	22	6	11
Риск ликвидности 4/						
Рыночный риск (только прямое воздействие)						
В т.ч.: Снижение курса рубля (20%)	13	9	10	22	9	6
В т.ч.: Стоимость акций (-30%)	0	0	1	0	0	0
В т.ч.: Стоимость облигаций 5/	4	2	2	10	4	2
В т.ч.: Стоимость облигаций 5/	8	7	8	11	6	4
Влияние межбанковской цепной реакции 6/						
В т.ч.: Предприятия	13	15	10	8	13	27
Для справки:						
<i>Комбинированный тест (включая перечисленные выше кредитный (повышение коэфф. НОК - потрясение типа A) риск, риск ликвидности и рыночный риск)</i>						
Совокупные убытки	51	42	49	69	34	45
Коэффициент нормативного капитала % (КДК)	8,9	10,7	10	4,8	17,9	12,1
Дефицит капитала % ВВП	1,8	0,3	0,4	1,1	0,0	0,1
(Ключевые показатели после потрясения)						
Макроэкономические стресс-тесты, основанные на нескорректированных данных по состоянию на конец 2010 года						
Сценарий сильного потрясения 7/						
Коэффициент нормативного капитала % (КДК)	14,1	14,9	15,3	10,2	22,2	16,7
Коэфф. капитала 1 уровня %	7,1	6,4	8,9	6,1	13,3	10,7
Чистые убытки, % от капитала	-22	-20	-22	-35	-17	-25
В т.ч.: Прибыль до отчислений в резервные фонды, % от капитала	11	11	10	11	9	7
В т.ч.: Совокупные убытки, % от капитала	-34	-32	-33	-48	-27	-33
Дефицит капитала % ВВП	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0

Источники: Центральный банк Российской Федерации и расчеты персонала МВФ.

1/ Влияние на убытки вследствие временного смягчения норм, введенного во время кризиса.

2/ Повышение коэффициентов отчислений в резервные фонды по каждой категории кредитов до среднего значения допустимого нормативами диапазона, включая только залог высокого качества.

3/ Исходя из предпосылки 100% убытков в случае дефолта. Кредиты пяти крупнейшим заемщикам составляют примерно 50% от капитала. По сравнению с другими потрясениями реализация данного сценария должна иметь исключительно низкую вероятность.

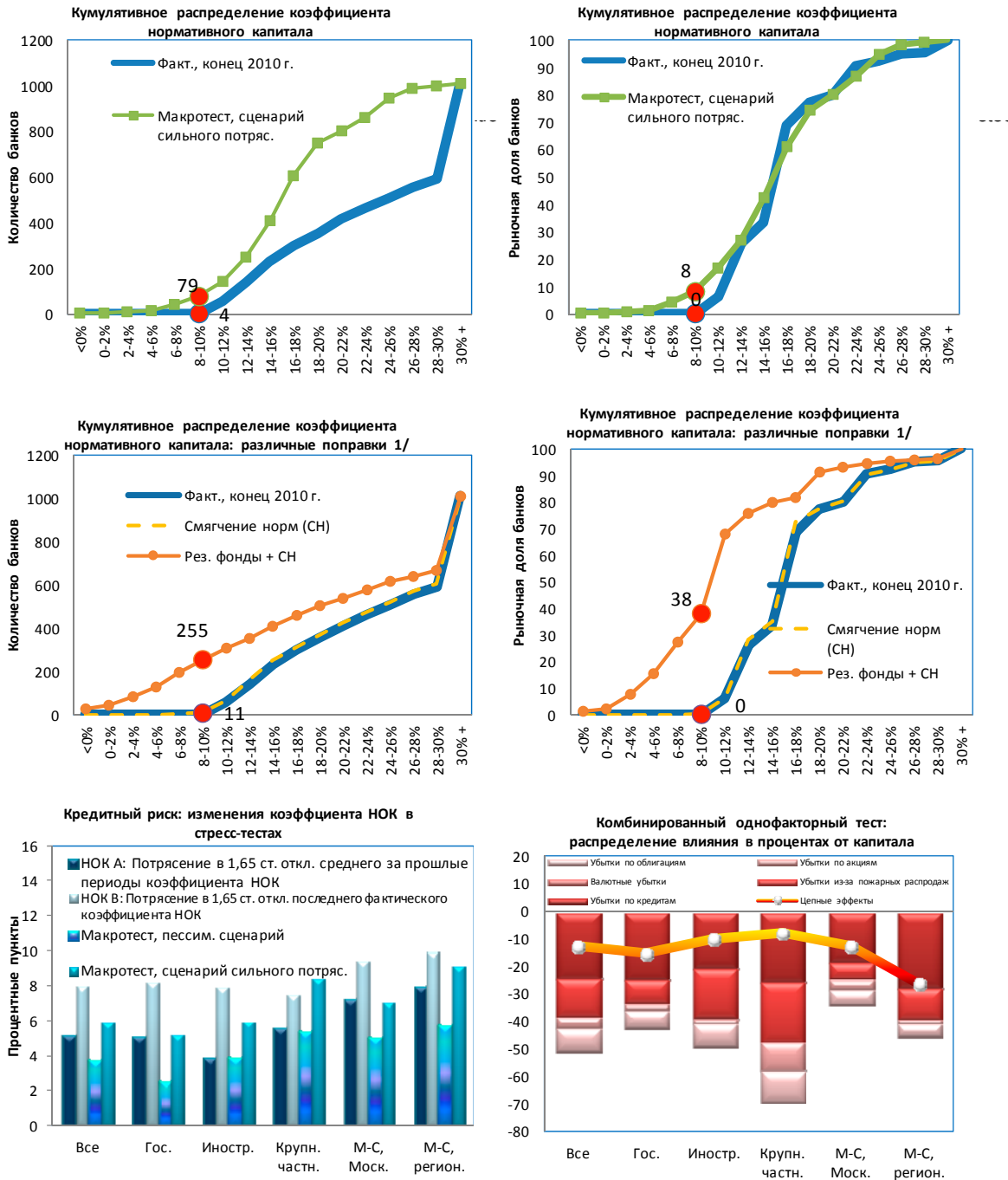
4/ Убытки от пожарной распродажи активов при изъятии средств из обязательств (30% межбанковские обязательства относительно банков-нерезидентов; 20% депозиты физ. лиц и расчетные счета предприятий; 10% депозиты предприятий). 5, 20 и 60-процентная скидка с цены для высоколиквидных, ликвидных и низколиквидных активов. Нет доступа к внутреннему межбанковскому рынку, в т.ч. ЦБ РФ.

5/ Параллельный сдвиг вверх кривых доходности облигаций, 300 (900) б.п. для государственных (корпоративных) облигаций.

6/ Дополнение к комбинированному потрясению кредита (A: распределение за прошлые периоды), потрясения ликвидности и рынка. На этапе цепной реакции банк на 100% объявляет "дефолт" по своим межбанковским займам, когда его убытки в результате межбанковской цепной реакции достигают 75% от его подверженного потрясению капитала.

7/ Исходя из предпосылки о снижении темпов роста ВВП на 8 п.п. (т.е. на 1,68 стандартного отклонения, используя данные за 2000-2010 годы) относительно базисного сценария.

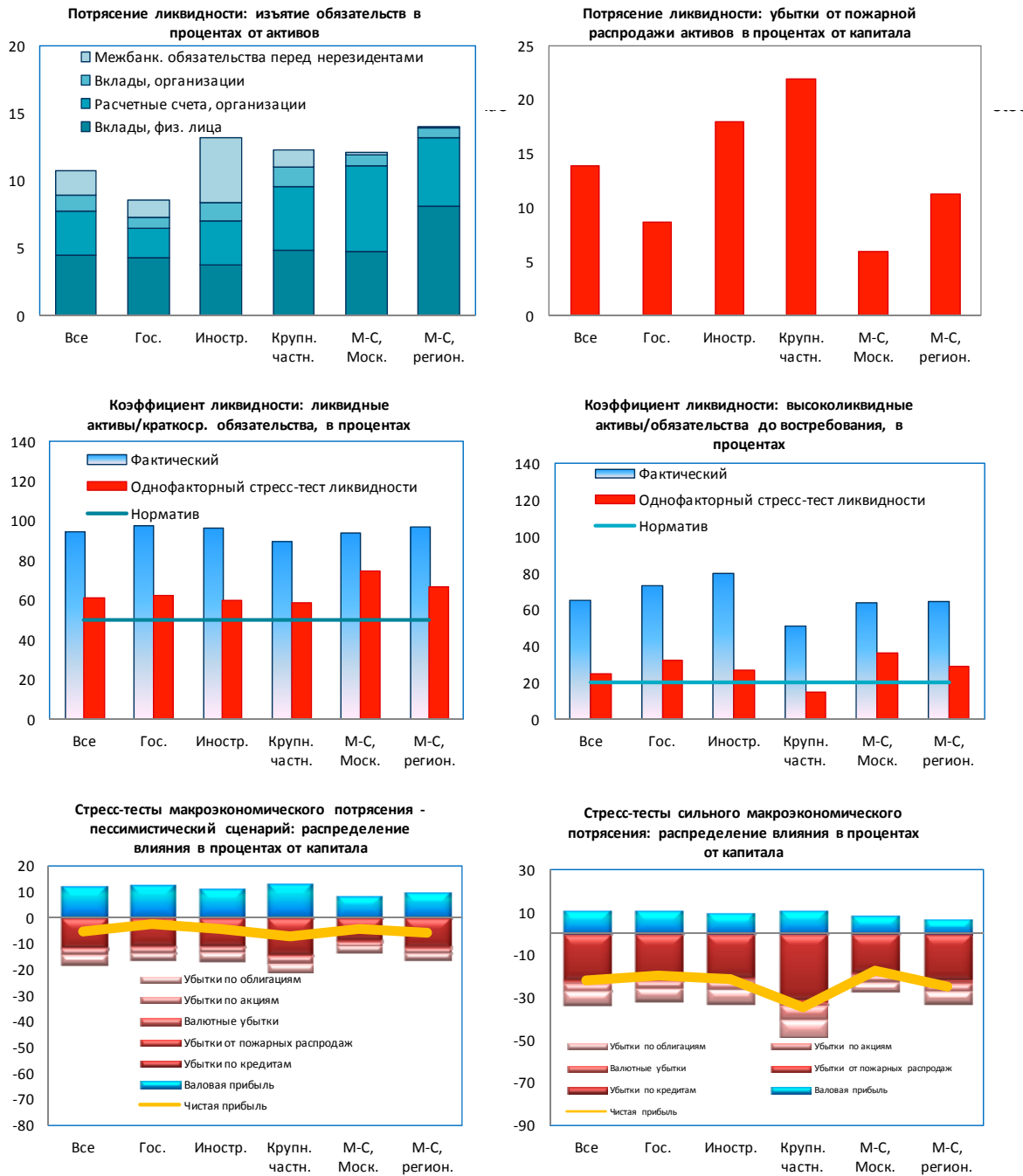
Рисунок 4. Россия. Резюме результатов стресс-тестов



Источники: ЦБ РФ и расчеты персонала МВФ.

1/ Смягчение норм: влияние на убытки вследствие временного смягчения норм, введенного во время кризиса. Отчисления в резервные фонды: повышение коэффициентов отчислений в резервные фонды по каждой категории кредитов до среднего значения допустимого нормативами диапазона, включая только залог высокого качества.

Рисунок 4. Россия. Резюме результатов стресс-тестов (продолжение)



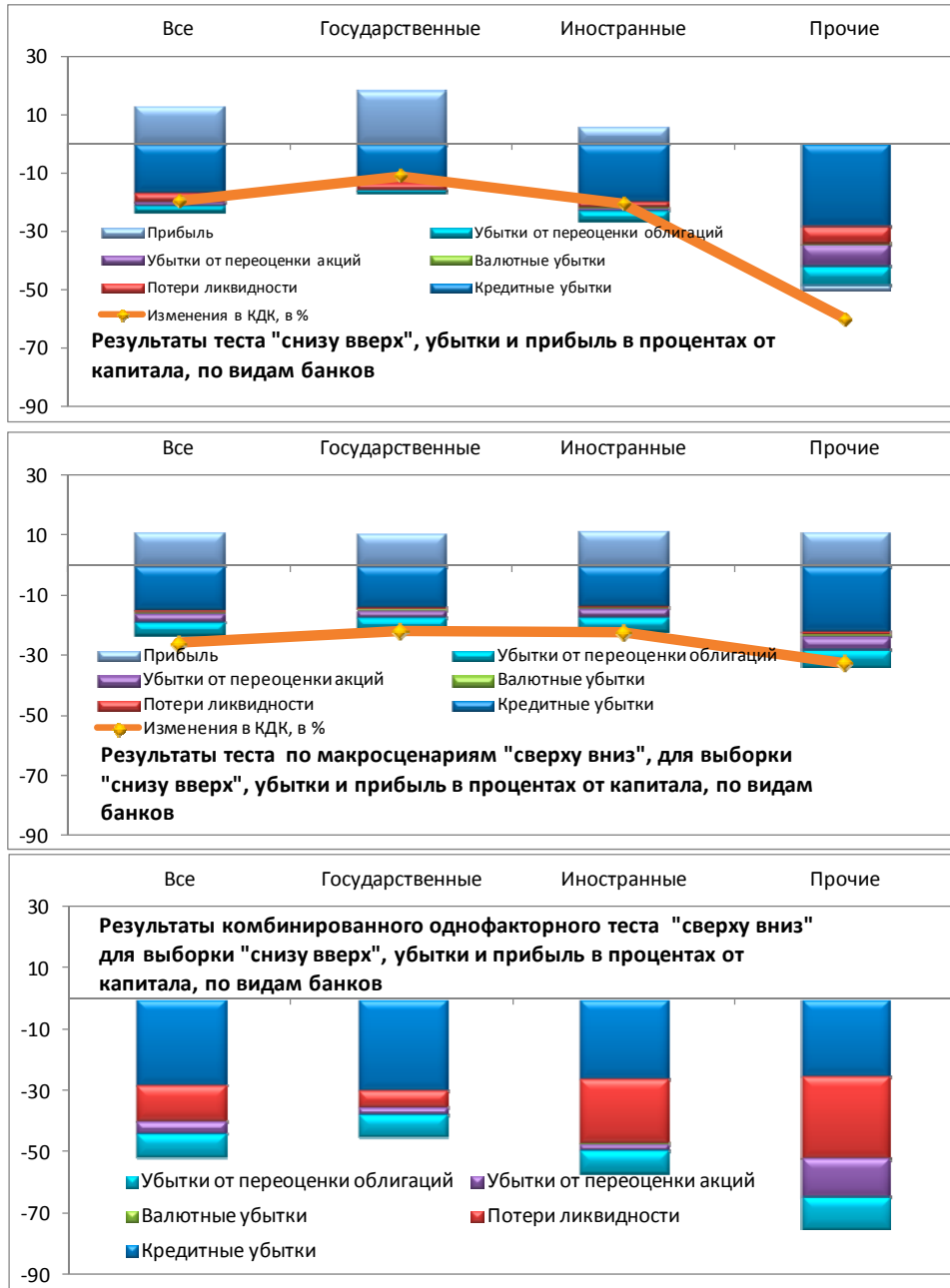
Источники: ЦБ РФ и расчеты персонала МВФ.

Таблица 5. Резюме результатов стресс-тестов «снизу вверх»

	Все	Государ- ственные	Иностран- ные	Прочие
Выборка				
Количество банков	15	2	8	5
Доля во всем банковском секторе по величине активов (в процентах)	56,7	35,9	10,3	10,5
Методология тестирования				
Подход А: количество банков, использующих внутреннюю макромоделю	6	1	4	1
Подход В: количество банков, использующих комбинированные тесты чувствительности	9	1	4	4
Фактические данные по состоянию на конец 2010 года, из выборки теста "снизу вверх"				
КДК (в процентах)	17,6	19,1	16,1	14,1
Коэффициент базового капитала (в процентах)	9,8	10,0	11,4	7,8
Коэффициент НОК (в процентах)	9,3	9,7	10,9	6,1
Результаты теста "снизу вверх", сценарий сильного потрясения				
КДК (в процентах)	14,1	17,0	12,8	5,6
Совокупные убытки (в процентах от капитала)	23,2	16,5	26,2	47,8
Прибыль (в процентах от капитала)	13,6	19,2	6,1	-2,1
Изменения коэффициента НОК (в процентных пунктах)	3,0	2,4	4,9	3,4
Результаты комбинированного однофакторного стресс-теста ЦБ РФ, из выборки "снизу вверх"				
КДК (в процентах)	8,5	10,6	7,0	3,6
Совокупные убытки (в процентах от капитала)	51,5	44,8	56,3	74,6
Изменения коэффициента НОК (в процентных пунктах)	5,5	6,1	3,7	5,1
Стресс-тест ЦБ РФ по макроэкономическому сценарию (сценарий сильного потрясения), из выборки "снизу вверх"				
КДК (в процентах)	13,0	15,0	12,5	9,5
Совокупные убытки (в процентах от капитала)	23,1	21,9	21,6	27,9
Прибыль (в процентах от капитала)	11,2	10,9	11,9	11,5
Изменения коэффициента НОК (в процентных пунктах)	3,6	3,4	4,1	4,2

Источники: Центральный банк Российской Федерации.

Рисунок 5. Резюме результатов стресс-тестов «снизу вверх»



Источники: Центральный банк Российской Федерации и расчеты персонала МВФ.

18. **Несмотря на эти результаты, есть значимые компенсирующие факторы, повышающие стабильность системы и ограничивающие потенциальные расходы на ее спасение.** Даже если потребуются вливания капитала для восстановления его достаточности, оцениваемые экономические расходы на рекапитализацию являются небольшими и управляемыми, учитывая относительно небольшой размер российского банковского сектора относительно ВВП, низкий государственный долг и высокий уровень резервов.

В. Небанковские сектора

19. **Показатели деятельности небанковских финансовых организаций неоднородны.** Инвестиционные фонды и частные пенсионные фонды показали в 2010 году значительную прибыль, что было следствием растущего фондового рынка. Что касается страховых компаний, как в секторе страхования жизни, так и в остальном страховании сохраняются проблемы низкого спроса вследствие кризиса, высоких выплат по требованиям о страховом возмещении и низкая норма прибыли на инвестиции. Отмечавшаяся до кризиса норма прибыли на активы на уровне примерно 5 процентов, которая покрывала отрицательные объединенные коэффициенты, в текущих условиях недостижима. Растет количество банкротств страховых компаний, и их клиенты сталкиваются с трудностями в получении страховых выплат, что свидетельствует о финансовых проблемах сектора. Несмотря на то, что проблемы в страховом секторе вряд ли могут угрожать стабильности системы, они могут иметь негативные социальные последствия. Новый норматив минимального капитала, который вступит в силу в 2012 году, создаст дополнительное давление на страховые компании⁵.

20. **Сочетание малой емкости рынков и недостатков в инфраструктуре рынка требует повышенной бдительности в отношении рынка ценных бумаг.** Низкий уровень развития рынка капитала в России, особенно недостаток долгосрочных ценных бумаг и отсутствие базы долгосрочных институциональных инвесторов, обуславливает значительную изменчивость на рынке. Тот факт, что корпоративные ценные бумаги часто используются в качестве залогового обеспечения в операциях РЕПО, превращает эту изменчивость в риск финансирования для банков. Отсутствие центрального депозитария для ценных бумаг также создает возможность того, что некоторые из этих ценных бумаг могут быть предоставлены в качестве залогового обеспечения более чем один раз, что усиливает названный риск.

⁵ Примерно половина существующих компаний должны будут увеличить свой капитал, чтобы добиться соответствия этому новому нормативу.

III. СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ И ФАКТОРЫ УЯЗВИМОСТИ — ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ

A. Регулирование и надзор

Банки

21. Несмотря на достигнутый в последние годы прогресс, основы регулирования и надзора в отношении банков имеют многочисленные пробелы и недостатки места. Хотя ЦБ РФ прилагает усилия к совершенствованию процесса своего надзора, у него нет достаточных полномочий, чтобы обеспечивать выполнение этих рекомендаций. В частности, ЦБ РФ недостает полномочий i) для предотвращения нарушений, возникающих вследствие образования открытых позиций по отношению к связанным сторонам; ii) для принятия принудительных мер против директоров и руководителей банков; iii) чтобы требовать поддержания определенными банками дополнительного капитала для покрытия конкретных рисков⁶. Законодательство по-прежнему ограничивает сферу действия консолидированного надзора. Правовые основы не дают ЦБ РФ достаточной гибкости для вынесения собственных суждений в сфере надзора (вставка 3). Недостаточна также правовая защита ЦБ РФ и других органов надзора. Соответственно, прогресс в преодолении недостатков, выявленных в ходе оценки по Базельским основным принципам (БОП) 2007 года, идет медленно⁷.

Вставка 3. Использование дискреционных полномочий органом надзора («профессиональные суждения»)

Надзор за финансовым сектором в России в настоящее время ограничивается отсутствием у органа надзора юридических полномочий действовать по собственному усмотрению, или использовать «профессиональные суждения» в применении превентивных или исправительных мер. В некоторой степени эта проблема касается всех органов надзора. Отсутствие у ЦБ РФ гибкости в вынесении собственных суждений в сфере надзора при применении существующего законодательства, например, для выявления связанных сторон и применения оптимальной международной практики без внесения изменений в законодательство, служит серьезным препятствием для эффективного надзора. В случае страхования проблема усугубляется отсутствием у органа надзора (до его включения в состав ФСФР) полномочий выпускать, а иногда даже толковать нормативные положения, что является принципиальным препятствием для принятия своевременных мер.

⁶ ЦБ РФ в настоящее время может устанавливать более высокий КДК для конкретных банков только в качестве санкции за нарушение федеральных законов и на период не более шести месяцев.

⁷ Группа ФСАП провела целевую оценку по БОП, которая распространялась на следующие вопросы: крупные приобретения, достаточность капитала, процесс управления риском, кредитный риск и резервные фонды, открытые позиции по отношению к связанным сторонам, злоупотребления в сфере финансовых услуг, исправительные меры и консолидированный надзор. Более подробно см. в приложении.

Международные стандарты, такие как БОП, предусматривают дискреционные полномочия органа надзора в нескольких принципах. Наиболее известным случаем является вопрос достаточности капитала, где от органа надзора требуется вынесение суждений о том, адекватен ли определенный уровень капитала для профиля риска того или иного банка. В более общем случае, когда предполагается оценка «адекватности», «достаточности», «согласованности» и «действенности», всегда ожидается, что она основана на дискреционных полномочиях органа надзора. Окончательное решение о том, что поведение банка является небезопасным или ненадежным, не может основываться только на соблюдении определенных норм. Правовые основы финансового надзора в России на сегодняшний день далеко отстоят от этих принципов.

Естественно, применение дискреционных полномочий органа надзора возможно только в условиях прочной внутренней организации и надежной подотчетности. Это включает надлежащим образом определенные процессы принятия решений и четкие механизмы подотчетности. Желательность того, чтобы органы надзора могли выносить свои собственные суждения и предпринимать соответствующие меры, должна быть сбалансирована надлежащими основами управления. Это может обеспечиваться за счет практики проверки важнейших решений или вынесения их на обсуждение определенных комитетов. На практике операционный уровень, на котором могут применяться дискреционные полномочия органа надзора, должен ограничиваться с учетом уровня квалификации персонала, возможного влияния решения и уровней институционального контроля. В то время как право ставить под вопрос ту или иную классификацию определенного банка и достаточность резервных фондов на покрытие ссуды может делегироваться территориальному правлению, полномочия в отношении применения санкций или определения достаточности капитала могут ограничиваться главным управлением ЦБ РФ.

22. Международное сотрудничество в области надзора улучшилось, но его действенности мешают ограничения на обмен информацией. ЦБ РФ подписал множество двусторонних меморандумов о договоренности или писем о сотрудничестве с иностранными органами банковского надзора в целях сотрудничества и обмена информацией. Даже в отсутствие этих формальных соглашений ЦБ РФ сотрудничает с иностранными органами надзора, отвечая на конкретные запросы информации и проводя двусторонние совещания с органами банковского надзора стран происхождения финансовых организаций или их принимающих стран. Однако на полномочия ЦБ РФ в отношении предоставления информации распространяются положения о банковской тайне, в частности, обмен информацией об операциях кредитных организаций, их клиентах и корреспондентах ограничивается законодательством, даже если иностранный орган надзора гарантирует безопасность (конфиденциальность) такой информации⁸.

23. Ожидается, что многие из этих недостатков будут устранены в ближайшей перспективе. На рассмотрении в Думе находятся поправки к законодательству,

⁸ Статья 51 закона «О Центральном банке» и статья 26 закона «О банках и банковской деятельности».

которые расширяют возможности ЦБ РФ осуществлять консолидированный надзор и повысят полномочия ЦБ РФ в определении связанных сторон. Поправки также снимут ограничения на виды информации, которой ЦБ РФ может обмениваться с другими органами надзора. Кроме того, правовые основы банковского регулирования и надзора должны быть дополнительно укреплены в контексте реализации государственной стратегии развития банковского сектора на период до конца 2015 года, которая была принята в апреле 2011 года.

Небанковские финансовые организации

Архитектура надзора

24. **Основы надзора в отношении небанковского финансового сектора были принципиально пересмотрены в 2011 году.** В соответствии с указом Президента, выпущенным в марте 2011 года, орган страхового надзора (ФССН) был включен в состав органа надзора рынка ценных бумаг (ФСФР). Хотя этот план обсуждался уже в течение некоторого времени, решение об объединении было принято без надлежащей подготовки, что создало временный вакуум в надзоре за страховым сектором⁹. К июню 2011 года были введены базовые правовые и операционные основы деятельности новой, расширенной ФСФР, хотя фактическое слияние потребует дополнительного времени.

25. **Создание единого органа надзора для небанковского сектора может принести выгоды.** Они включают формирование комплексной картины состояния финансового рынка, согласование подходов к надзору и экономии на масштабах деятельности, в частности, в части централизованной деятельности, такой как лицензирование и обеспечение исполнения принятых решений. Объединение может также обеспечить укрепление кадровой политики в отношении персонала надзорных органов, превращая новое ведомство в более привлекательного работодателя, предлагающего более разнообразные и интересные перспективы работы для своих сотрудников.

26. **Новые правовые и операционные основы деятельности ФСФР представляются в целом адекватными, но требуется их проверка на практике.** Помимо страхования и рынков капитала, мандат ФСФР расширен с включением в него всех небанковских финансовых организаций. ФСФР получила статус независимого государственного ведомства, как Федеральная антимонопольная служба, подотчетная Премьер-министру. Ее бюджет утверждается Думой, и она не

⁹ Вследствие неопределенности и нарушений в нормальном ходе работы вследствие слияния, которое совпало по времени с миссией ФСАП, детальная оценка соблюдения принципов МАОСН оказалась невозможной.

входит в состав никакого министерства. Председатель и заместитель председателя ФСФР назначаются Премьер-министром (хотя срок назначения не является фиксированным, и в законодательстве не определены основания для их освобождения от должности). ФСФР имеет абсолютные полномочия в области надзора и обеспечения применения установленных норм и принятых решений, но функции в области регулирования она делит с Минфином. Более конкретно:

- Представление в Думу законопроектов, касающихся небанковского финансового сектора, в том числе связанных с минимальными нормами капитала, лежит на ответственности Министерства финансов (как и центральный банк, ФСФР не имеет полномочий напрямую представлять в Думу законопроекты).
- Другие нормативные акты (например, в отношении стандартов раскрытия информации, требований лицензирования, профессиональных видов деятельности и т.д.) выпускаются ФСФР после консультаций с Министерством финансов.
- Практическое применение нормативных актов, требований к отчетности, лицензирования, проведение аудита, проверок, направление писем с требованием исправления ситуации, наложение штрафных санкций и т.д. полностью возлагается на ФСФР.

Хотя эта базовая система представляется гарантирующей достаточные полномочия и операционную независимость ФСФР (с возможным исключением условий назначения ее Председателя), очень многое зависит от того, как она реализуется на практике. В любом случае, в ближайшее время сосредоточение внимания на идущем слиянии может поставить под сомнение то, с какой скоростью может осуществляться требуемое совершенствование надзора в области страхования и рынка ценных бумаг (см. ниже).

Страховые компании

27. **Официальные органы выполнили принципиальные рекомендации последней ФСАП в отношении страхового регулирования и надзора.** В недавно принятом законодательстве внесена ясность в процедуры и сокращен срок для объявления банкротства страховщиков и негосударственных пенсионных фондов, а органу надзора предоставлены полномочия назначать временную администрацию, если это необходимо для защиты держателей полисов в качестве меры до начала процедуры банкротства. Минимальные нормативы капитала были повышены в четыре раза и теперь находятся на уровне стран ЕС. Правительство приняло среднесрочную стратегию развития страхования, которая предусматривает устранение препятствий для регулирования, содействует развитию конкуренции и способствует формированию благоприятных условий для страховой деятельности.

28. **Однако имеются существенные недостатки в страховом надзоре.** Хотя формальная оценка соблюдения принципов МАОСН, как отмечалось выше, оказалась невозможной из-за нарушения нормального хода деятельности вследствие слияния органов надзора, представляется, что основы надзора отходят от международных стандартов по ряду направлений. Процедуры лицензирования не требуют от страховщиков наличия операционной инфраструктуры в форме механизмов внутреннего контроля и систем управления риском. В настоящее время не требуется предоставление информации об обязательствах в отношении связанных сторон и более общих правилах управления и ответственности. Спектр лиц, в отношении которых должны выполняться требования соответствия профессиональным и этическим нормам, является ограниченным¹⁰. Кроме того, орган надзора не имеет полномочий дисквалифицировать ключевых управляющих, включая аудиторов и актуариев, которые не соответствуют установленным профессиональным и этическим нормам. Хотя механизмы сотрудничества и обмена информацией, как представляется, работают хорошо, направление уведомлений между органами страны происхождения и принимающей страны и мероприятия в сфере международного сотрудничества не являются обязательными для органа надзора. Надзор на уровне групп не предусмотрен нормативными актами, и это создает принципиальный риск для выполнения целей надзора, учитывая значимость групповой деятельности. Текущие полномочия органа надзора не предусматривают превентивных и коррективных действий. На рынке используются производные инструменты, которые становятся все более сложными, но в текущих нормативных актах они не рассматриваются.

29. **Поддерживающая инфраструктура остается слабой.** Количество бухгалтеров и аудиторов, которые удовлетворяют минимальным требованиям к профессиональной квалификации, остается небольшим. Сохраняется дефицит квалифицированных адвокатов и судей, учитывая значительное количество споров, представляемых в настоящее время в суды, особенно в сфере автострахования. Профессия актуария в последнее время получила заметное развитие, и вступление российской Гильдии актуариев в качестве полноправного члена в Международную ассоциацию актуариев в конце 2008 года стало признанием соблюдения международных стандартов и достижения надлежащей квалификации ее членами. Однако при наличии лишь 154 членов предложение услуг актуариев остается недостаточным.

¹⁰ Требования соответствия установленным профессиональным и этическим нормам не распространяются на директоров, ключевых управляющих (таких как финансовый директор), аудиторов, обладающих контрольным пакетом акционеров.

Рынки капитала

30. **Степень соответствия принципам ИОСКО повысилась по сравнению с предыдущей оценкой** (более подробно см. приложение). Это стало следствием значительного расширения полномочий ФСФР в последние годы. В частности, ФСФР получила более широкий мандат на сотрудничество с иностранными контрагентами и на расследование ненадлежащего поведения на рынке; полномочия требовать более полного раскрытия информации о контролирующих и контролируемых лицах; возможность получать и предоставлять рынку более информативные данные о существенных событиях, что, в свою очередь, может способствовать более интенсивному и целенаправленному мониторингу или помогать акционерам лучше оценивать инвестиции; а также дополнительные полномочия применять денежные санкции и в принудительном порядке требовать информацию от нелицензированных третьих сторон. Кроме того, были изысканы ресурсы на финансирование новых инструментов надзора для персонала ФСФР, такие система мониторинга в реальном времени, которые генерируют предупреждения о нестандартных или подозрительных операциях.

31. **Реализация на практике процедур для пользования новыми правами и полномочиями может потребовать дополнительных действий со стороны органа регулирования.** Поэтому пока преждевременно утверждать, что эти недавно предоставленные полномочия являются эффективными, или оценивать их действие на практике. Потребуется определенный опыт их фактического применения в конкретных ситуациях, чтобы определить, дают ли они предусмотренные положительные результаты.

32. **В процессе рассмотрения находятся дополнительные принципиальные законодательные акты, которые должны обеспечить дальнейшее улучшение системы.** Это законодательство включает законы о биржах и организованных торгах, о пруденциальном надзоре, акционерных компаниях и поправки к федеральному закону об инвестиционных фондах. Находящееся на утверждении законодательство о пруденциальном надзоре, когда будет принято, должно дать ФСФР более широкие полномочия замораживать активы, предпринимать другие оперативные коррективные меры путем назначения временного администратора или конкурсного управляющего либо оказывать содействие в закрытии регулируемой организации, чтобы предотвратить отделение активов и защитить клиентов.

В. Макропруденциальная политика

Институциональная организация

33. **Недавно были приняты вызывающие одобрение меры по укреплению макропруденциального мониторинга и межведомственной координации.** В

декабре 2010 года была создана межведомственная рабочая группа при Президентском совете (Рабочая группа по мониторингу ситуации на финансовом рынке) с целью разработать механизмы для мониторинга состояния финансового рынка и системно значимых финансовых организаций и внести предложения по поправкам к законодательству, необходимым для создания таких механизмов¹¹. Кроме того, в марте 2011 года ЦБ РФ создал Департамент финансовой стабильности, который должен осуществлять мониторинг образующихся рисков не только в банковском секторе, но также обусловленных возникающими тенденциями и продуктами в других секторах.

34. Теперь требуются усилия, чтобы добиться действенности системы мониторинга системного риска. Участники новой рабочей группы должны не только проводить регулярные встречи для выявления организаций, подлежащих мониторингу, и возникающих рисков, но и согласовать общий план работы, в котором для каждого из ведомств устанавливалась бы роль и ответственность на случай возникновения давления. От рабочей группы требуется обеспечить устранение всех правовых и операционных препятствий для обмена информацией между ее участниками. Желательно было бы также включить в эту рабочую группу представителей АСВ, особенно с учетом того, что предполагается предоставление ему постоянных полномочий в отношении санации банков¹².

Инструменты макро

пруденциальной политики

35. ЦБ РФ должен играть ведущую роль в разработке инструментов макропруденциальной политики. Учитывая системную значимость банковского сектора в России и возможности получения синергетических эффектов в осуществлении денежно-кредитной политики и надзора, ЦБ РФ должен быть ведущим органом в разработке и применении инструментов макропруденциальной политики. В этом отношении тот факт, что директор недавно созданного Департамента финансовой стабильности является одновременно членом комитета по надзору и комитета по денежно-кредитной политике, вызывает оптимизм.

¹¹ Эта рабочая группа возглавляется заместителем министра финансов, а в ее состав входят представители Минфина, Министерства экономического развития, ЦБ РФ, ФСФР, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и других ведомств.

¹² Хотя в эту рабочую группу входят представители, которые являются членами Совета АСВ, это не значит, что эти лица будут представлять интересы АСВ, поскольку они приглашены к участию в рабочей группе в качестве представителей других ведомств (Минфина или ЦБ РФ), и между этими ведомствами и АСВ могут быть расхождения во мнениях/интересах.

36. ЦБ РФ уже начал использовать некоторые из инструментов макропруденциального набора. Он использовал дифференцированные нормы обязательных резервов по обязательствам, выраженным в иностранной валюте, и по обязательствам перед нерезидентами, а также прилагал усилия к проведению политики в области процентных ставок, нацеленной на «уменьшение риска неожиданного оттока капитала»¹³. Во время кризиса он снизил нормы формирования резервных фондов в качестве антициклической меры и для стимулирования кредита во время спада, а также начал использовать балансовую открытую валютную позицию в отношении иностранных активов. Им также были внесены законодательные предложения, не входящие в его мандат и ставящие своей целью содействие финансовой стабильности, например, поправка к Налоговому кодексу, нацеленная на то, чтобы сделать займы в иностранной валюте менее привлекательными для финансовых и нефинансовых компаний. Кроме того, результаты стресс-тестов ЦБ РФ используются не только для проверки прочности состояния отдельных банков и создания ориентиров для надзорной деятельности, но и для отслеживания системной стабильности¹⁴.

С. Управление кризисными ситуациями и их урегулирование

37. Российские официальные органы вели действенное сотрудничество в рамках реагирования на кризис, несмотря на отсутствие формально заключенных договоренностей. Российское законодательство не предусматривает в явной форме установления ответственности за мониторинг общей финансовой стабильности и системного риска, но львиная доля ответственности лежит на ЦБ РФ, учитывая доминирующую роль банковского сектора в системе. На практике ЦБ РФ несет юридическую ответственность за поддержание стабильности российской банковской системы и защиту интересов вкладчиков и кредиторов. Во время кризиса Минфин и ЦБ РФ играли важную и надлежащую роль в координации процесса управления кризисной ситуацией, проводя регулярные совещания с другими ведомствами.

¹³ В разгар кризиса в 2008 году ставки были повышены, чтобы сдержать отток капитала, а снижение ставок в 2009 и в 2010 годах ставило своей целью замедлить повышение курса валюты.

¹⁴ Периодичность проведения стресс-тестов ЦБ РФ во время кризиса повысилась с полугодовой до квартальной, а затем до месячной в конце 2008 года. Эти тесты проводятся только в отношении коммерческих банков, но персонал недавно созданного Департамента финансовой стабильности планирует распространить проводимые сверху вниз стресс-тесты на небанковские организации, которые могут представлять риск для системы в целом.

Системная ликвидность

38. **К началу 2011 года состояние ликвидности кредитных организаций в целом вернулось к докризисному уровню.** Процентная ставка межбанковского денежного рынка «овернайт» снизилась до 2,8 процента в год, что намного ниже ее пикового значения в 28 процентов в конце января 2009 года. Сегментация межбанковского рынка также, как представляется, уменьшилась по сравнению с ситуацией в разгар кризиса в начале 2009 года, хотя значительная часть операций по-прежнему сконцентрирована в 15 банках. В марте 2010 года депозиты кредитных организаций в ЦБ РФ составили 7 процентов от широкой денежной массы, что несколько ниже докризисного уровня, но в то же время эти депозиты существенно превышали объем, необходимый для соблюдения норм обязательных резервов.

39. Чрезвычайная поддержка ликвидности (ЧПЛ) со стороны ЦБ РФ играла исключительно важную роль в уменьшении последствий кризиса ликвидности. ЦБ РФ существенно облегчил условия для доступа к своим ликвидным средствам, в том числе за счет расширения существующих инструментов денежно-кредитной политики, введения новых инструментов ликвидности и содействуя уменьшению риска контрагентов на межбанковском рынке. Четко раскрывая информацию об изменениях в своей политике, ЦБ РФ удавалось управлять ожиданиями, что повышало действенность ЧПЛ¹⁵. Однако ЦБ РФ подверг свой баланс дополнительному риску, предоставляя ссуды без залога или с обеспечением нерыночными активами или поручительствами. Объем обязательств кредитных организаций достиг своего пика в 4,2 трлн рублей (примерно 10 процентов от ВВП) в январе 2009 года, но к началу 2011 года размер этих обязательств вернулся к докризисному уровню.

40. **В дальнейшем следует укрепить функционирование межбанковского денежного рынка и ЧПЛ ЦБ РФ.**

- *Следует расширить использование ВРРВ.* В 2010 году только одна пятая от общего объема платежей, проходящих через платежную систему ЦБ РФ, приходилась на ВРРВ. Дальнейшее развитие платежной системы ЦБ РФ

¹⁵ В целом за последние семь-восемь лет отмечалось существенное повышение прозрачности денежно-кредитной политики в России. Исходя из проведенного с учетом фактической информации обновления предыдущей оценки 2001 года, представляется, что на настоящий момент ЦБ РФ соблюдает все критерии Кодекса прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике, касающиеся денежно-кредитной политики (приложение V). Хотя названные критерии и соблюдаются, ЦБ РФ мог бы принять дополнительные меры, которые способствовали бы подаче более четких сигналов о направленности денежно-кредитной политики.

предусмотрено в «Концепции развития платежной системы Банка России на период до 2015 года», утвержденной решением Совета директоров Банка России в июле 2010 года.

- *Следует решить проблему риска контрагента в операциях РЕПО.* В условиях дефицита государственных ценных бумаг рынок РЕПО в значительной мере опирается на корпоративные ценные бумаги в качестве залогового обеспечения. Однако следует предпринять меры по уменьшению риска контрагента и других видов риска за счет следующих мер: i) распространение работы Национального клирингового центра на все операции рынка РЕПО; ii) установление минимальной нормативной скидки со стоимости ценных бумаг, используемых в качестве залогового обеспечения в операциях РЕПО; iii) установление лимитов на концентрацию предоставляемых в качестве залогового обеспечения ценных бумаг, чтобы ограничить позицию по риску перед отдельным эмитентом для каждой отдельной организации и для рынка в целом; iv) выпустить руководящие принципы ЦБ РФ для банков, проводящих РЕПО.
- *Следует внести усовершенствования в ЧПЛ по нескольким направлениям.* ЧПЛ можно укрепить за счет введения требования, чтобы государство гарантировало любые ссуды, которые предоставляются без залога или обеспечены нерыночными активами или поручительствами. ЦБ РФ следует также и далее укреплять свое управление залоговым обеспечением. ЦБ РФ мог бы также рассмотреть вопрос о потенциальных выгодах более явного разъяснения своей политики ЧПЛ — что можно было бы сделать с течением времени по мере дальнейшего укрепления доверия рынка — особенно с целью повысить прозрачность распределения ЧПЛ между финансовыми организациями.

Инструменты банковских интервенций

41. В различных законодательных актах предусмотрен целый спектр инструментов банковских интервенций на начальном этапе возникновения проблем, но требуется более структурированный и консолидированный режим корректирующих мер. Официальным органам следует принять прозрачный режим для применения мер надзорного органа (основы оперативных исправительных мер) с четко оговоренным набором обязательных и дискреционных мер, применяемых по мере ухудшения положения банка с точки зрения регулирующего органа. Этот режим должен включать поэтапную шкалу обязательных и дискреционных санкций/ограничений, вводимых при падении показателей банка ниже установленных количественных порогов по капиталу и ликвидности, либо используя качественные триггеры, такие как несоблюдение законов, нормативных положений или постановлений, использование небезопасной или ненадежной практики работы или создание иной угрозы для интересов вкладчиков. Благодаря этому будет использоваться

согласованный подход к обращению с различными банками и повысится доверие общественности.

Санация банков

42. **Временное законодательство по вопросам санации банков, принятое в октябре 2008 года, прекращает свое действие в конце 2011 года.** Этот закон ввел широкомасштабные полномочия, которые могут использоваться на раннем этапе возникновения проблем, если банк, которому угрожает банкротство, представляет системный риск и есть свидетельства нестабильного финансового положения банка или есть угроза законным интересам его вкладчиков и кредиторов. АСВ получило полномочия брать банк под контроль, вливать в него капитал или покупать у него активы, списывать капитал банка, проводить операции ПиП и предоставлять открытую помощь банкам (ОПБ), в том числе в форме финансовой помощи третьим сторонам, необходимой для восстановления нормальной деятельности приобретенного банка (слияния и поглощения с поддержкой). За период с октября 2008 года по апрель 2011 года АСВ и ЦБ РФ использовали эти временные полномочия для успешной санации 18 банков.

43. **На основе этого опыта работы во время кризиса официальные органы планируют сделать этот временный закон постоянным, однако мы бы рекомендовали разработать новый, постоянный режим санации банков.** Хотя существующая на настоящий момент система хорошо работала во время кризиса, она несет с собой опасность усугубления морального риска, поскольку она закрепляет ограниченный набор инструментов санации с поздними триггерами для небанковских организаций, имеющих системную значимость, и широкий спектр инструментов с ранними триггерами для банков, имеющих системную значимость. Исходя из оптимальной международной практики, персонал МВФ рекомендовал бы использование следующих элементов в рамках нового, постоянного режима.

- ЦБ РФ должен быть в состоянии назначать АСВ в качестве официального временного администратора на достаточно раннем этапе для всех банков, а не только для имеющих системную значимость, когда включается один или несколько количественных или качественных триггеров, например, капитал опускается ниже определенного процента от нормативного КДК; если есть угроза для финансовой стабильности; если банк оказывается или с большой вероятностью может оказаться неплатежеспособным, использует небезопасную или ненадежную практику работы или создает угрозу интересам вкладчиков/кредиторов.
- Существующие положения закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», ЗБД и предлагаемого постоянного законодательства

- следует объединить в едином законодательном акте, дающем АСВ права официального временного администратора с целым рядом полномочий, включая: i) взятие на себя всех полномочий всех органов принятия решения в банке — исполнительного руководства, совета директоров, акционеров, — включая полномочия принимать решения, имеющие преимущественную силу относительно прав существующих акционеров при проведении рекапитализации; ii) списание капитала или конвертирование субординированного долга в капитал; iii) ПиП, включая использование транзитного банка; iv) проведение слияний; v) реструктуризацию банковского долга.
- Решение о том, каким из полномочий официальной администрации воспользоваться, или вместо этого ликвидировать банк и произвести выплаты по застрахованным вкладам, должно приниматься исходя из того, какой вариант является наиболее экономичным. Чтобы не допустить повышения морального риска, инструменты ОПБ, такие как ссуды покупателям и инвесторам, вливание капитала или национализация, следует ограничить только случаями серьезной системной угрозы с установлением четких процедур, требующих принятия решений на высоком правительственном уровне. Более того, в таких обстоятельствах АСВ может задействовать только такой объем средств, который он должен был бы выплатить, если бы банк ликвидировался, а остальные средства должны предоставляться правительством.
 - Для выполнения функций официального временного администратора АСВ должен получать более заблаговременное уведомление до отзыва лицензии со стороны ЦБ РФ, а также иметь право проводить аудит проблемных банков совместно с ЦБ РФ. Следует составлять список подлежащих мониторингу проблемных банков, и АСВ должен получать от ЦБ РФ уведомление, если на какие-либо из банков, включенных в этот список или рассматриваемых для включения в этот список, распространяются заранее согласованные критерии¹⁶.

Упорядоченная ликвидация

44. **Текущие основы для проведения ликвидации являются адекватными.** Для банков установлен особый режим банкротства, который, хотя и требует судебного процесса, предусматривает непрерывное участие ЦБ РФ на каждом этапе процесса ликвидации. ЦБ РФ может подавать иск для возбуждения дела о банкротстве, назначает временного администратора, контролирует назначение ликвидатора,

¹⁶ Это может частично основываться на используемых ЦБ РФ классификационных группах по системе CAMELS.

проводит аудит деятельности ликвидатора, требует представления в ЦБ РФ докладов, осуществляет аккредитацию ликвидаторов и утверждает промежуточные балансы ликвидации и окончательные балансы ликвидации. Следует рассмотреть вопрос о том, чтобы ввести механизмы взаимного признания решений, принятые в других юрисдикциях в контексте процедур ликвидации или реорганизации при условии соблюдения таких условий, как недискриминационное отношение к иностранным кредиторам и взаимность¹⁷.

Страхование вкладов

45. Правовые основы системы страхования вкладов имеют адекватную структуру и функционируют надлежащим образом, что подтвердилось опытом во время кризиса. Цель системы СВ является ясной, а участие в ней обязательно для всех банков, принимающих вклады населения. За время кризиса АСВ произвело выплаты застрахованным вкладчикам более чем в пятидесяти случаях. На практике АСВ может производить выплаты вкладчикам в короткий срок (в течение 7–14 дней после закрытия банка по получении требований о возмещении со стороны вкладчиков). Страхование покрывает 100 процентов совокупных депозитов каждого вкладчика в банке за вычетом обязательств в пределах 700 000 рублей, что означает покрытие примерно 99 процентов вкладов населения по количеству и примерно 70 процентов по сумме. Путем суброгации АСВ получает высокоприоритетные права в отношении активов банка-банкрота в составе группы кредиторов первого уровня приоритетности. Приоритетность требований вкладчиков предусмотрена законом о СВ и законом о несостоятельности банков. Есть также возможность использовать фонд СВ для оказания помощи в санации банков, например, в проведении операций ПиП. На такие операции распространяются существенные защитные положения, призванные обеспечивать использование наименее дорогостоящих мер относительно суммы, которая должна была бы быть выплачена АСВ в случае ликвидации банка. В этих условиях недавняя отмена сострахования является верным шагом.

46. **Система СВ финансируется авансовым способом, за счет начального взноса со стороны правительства и квартальных премий, вносимых банками-членами.** На 1 января 2011 года в фонде было 122,7 млрд рублей, что было эквивалентно 4,4 процента всех покрываемых страхованием вкладов без учета Сбербанка, или 1,8 процента включая Сбербанк. Предусмотрены также надлежащие положения в отношении финансирования из федерального бюджета, если в фонде окажется недостаточно средств.

¹⁷ См. Basel Committee on Banking Supervision, Report and Recommendations of the Cross-Border Bank Resolution Group, March 2010

47. **Имеет смысл пересмотреть некоторые аспекты закона о СВ.** Помимо улучшения обмена информацией с ЦБ РФ по проблемным банкам, рассмотренного выше, следует также пересмотреть вопрос об использовании запрета на привлечение вкладов населения в случае несоблюдения банком определенных коэффициентов, установленных ЦБ РФ, например, в отношении прибыли банка. Это может вызывать трудности, например, у банков, которые несут небольшие убытки в течение периода более шести месяцев, но которые в остальных отношениях не оказались бы несостоятельными и которые не создают опасности для интересов вкладчиков, — данное положение может иметь непредусмотренные последствия для финансовой стабильности. Хотя на действие этого положения в настоящее время распространяется мораторий, он заканчивается в июле 2011 года. Отмечается, что на рассмотрении в Думе находится законопроект, предусматривающий превращение этого моратория в постоянный. Если он не станет постоянным, будет желательно пересмотреть соответствующее постановление, чтобы предоставить ЦБ РФ или АСВ больше полномочий по собственному усмотрению оценивать фундаментальные причины несоблюдения банками различных финансовых нормативов и предпринимать меры, соразмерные риску для интересов вкладчиков.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ФСАП 2008 ГОДА. СТАТУС
ВЫПОЛНЕНИЯ**

Рекомендации	Статус
Неотложные приоритеты по обеспечению стабильности	
Приступить к ужесточению нормы отчислений в резервы на покрытие возможных потерь по ссудам для обеспечения надлежащего уровня капитализации банков.	Отложено
Пересмотреть оценки ликвидности банков и разработать планы действий на случай непредвиденных ситуаций, соответствующие подготавливаемым рекомендациям ЦБ РФ.	Выполняется
Продолжить развитие функции кредитора последней инстанции путем расширения перечня необращаемых активов, принимаемых в качестве залогового обеспечения, наряду с осуществлением надлежащего надзора и применением пруденциальных защитных мер для предотвращения чрезмерного доступа к чрезвычайным источникам ликвидности.	Выполнено
Продолжить укрепление надзора с учетом риска и наращивание дистанционного потенциала путем развития функции анализа финансовой стабильности в ЦБРФ, введя стресс-тесты на базе макроэкономических сценариев.	Выполнено
Среднесрочные структурные приоритеты	
Повысить степень прозрачности и улучшить раскрытие информации, качество данных и доступ к ним для финансового сектора, в том числе путем внедрения МСФО, совершенствования корпоративного управления и раскрытия информации об операциях с ценными бумагами.	Выполняется
Ввести систему управления кассовыми средствами Министерством финансов в координации с ЦБРФ в целях сглаживания месячных колебаний суточной процентной ставки, связанных с ежемесячными сборами налогов.	Частично выполнено
Ввести правовую концепцию «бенефициарного владельца» для преодоления существующих недостатков в области банковского лицензирования, крупных открытых позиций, консолидированного надзора и общей прозрачности рынка.	Выполняется
Ввести консолидированный надзор за банковскими группами на основе соответствующих методологий.	Выполняется
Упрочить системы корректирующих мер и санации банков путем введения своевременных корректирующих действий и наделения ЦБРФ полномочиями для вмешательства на раннем этапе, включая продажу банков, которым грозит банкротство.	Выполняется
Укрепить пруденциальный надзор за рынками ценных бумаг путем проведения незавершенных правовых реформ и реформ в области регулирования, а также укрепления потенциала ФСФР.	Выполняется
Усилить полномочия для принятия действий против инсайдерских операций/манипулирования рынком.	Выполнено
Повысить прозрачность рынка путем обязательного листинга активно обращающихся акций, отдельного раскрытия информации об операциях РЕПО и дальнейшего совершенствования представления отчетности о внебиржевых операциях.	Частично выполнено
Осуществлять регулярный надзор за СРО.	Выполнено
Создать центральную расчетно-клиринговую систему и автоматизировать механизмы ответственного хранения.	Выполняется
Доработать закон о страховании, включив в него деловые и этические критерии.	Отложено
Усилить полномочия и потенциал ФССН в области регулирования, уполномочив его, в частности, издавать технические инструкции и принимать чрезвычайные меры.	Частично выполнено
Довести минимальный капитал страховых компаний до норм ЕС.	Выполнено

ПРИЛОЖЕНИЕ II. РОССИЯ. МАТРИЦА ОЦЕНКИ РИСКА

Характер/ источник основных видов риска	Вероятность серьезной реализации риска в следующие один-три года	Ожидаемое влияние на финансовую стабильность в случае реализации риска
Существенное снижение цен на нефть	<p style="text-align: center;"><i>Средняя</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Серьезные глобальные экономические и финансовые проблемы могут привести к снижению цен на биржевые товары, включая нефть. • При по-прежнему слабом макроэкономическом и финансовом положении в странах с развитой экономикой неопределенность для мировой экономики остается повышенной. 	<p style="text-align: center;"><i>Сильное</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Снижение цен на нефть влияет на значительную часть экономики, помимо энергетического сектора, сказываясь на темпах роста ВВП, внешнеэкономическом балансе, обменном курсе и ценах на активы. • Общее снижение качества активов и убытки от снижения стоимостной оценки приведут к потерям по кредитам. Некоторые банки, в частности, с концентрированными открытыми позициями по отношению к энергетике и другим секторам биржевых товаров могут пострадать непропорционально сильно. • Прямой риск, связанный с обменным курсом и фондовыми ценами, представляется управляемым. Влияние падения обменного курса также может быть небольшим: лишь небольшая часть валютных кредитов (1/3 от общего объема кредитов) представлена заемщикам без доходов в иностранной валюте. Коэффициент НОК по ссудам корпоративному сектору должен уменьшиться в случае падения курса рубля, поскольку большинство таких заемщиков имеют значительные валютные доходы, связанные с природными ресурсами.
Резкое увеличение оттока капитала вследствие повышения степени неприятя риска на мировых финансовых	<p style="text-align: center;"><i>Высокая</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Серьезные глобальные финансовые проблемы могут повысить степень неприятя риска и привести к смене направленности потоков капитала в сторону от стран с формирующимся рынком, в том числе России. 	<p style="text-align: center;"><i>Среднее</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Обменный курс и финансовые рынки характеризуются более высокой изменчивостью, отчасти в связи с низкой емкостью рынков, более высокими процентными ставками и спредами, а также при более слабом рубле и низких ценах на активы. • Помимо убытков в связи с изменением

Характер/ источник основных видов риска	Вероятность серьезной реализации риска в следующие один-три года	Ожидаемое влияние на финансовую стабильность в случае реализации риска
рынках (толчком к чему, например, могут быть проблемы на рынках долга зоны евро)	<ul style="list-style-type: none"> • Хотя и маловероятные, существенные негативные политические события в России могут привести к снижению доверия инвесторов и вызывать уменьшение притока капитала в Россию. 	<p>стоимостной оценки, которые сказываются на платежеспособности, системный дефицит ликвидности может возникнуть в России главным образом вследствие высокой изменчивости депозитов населения, учитывая негативный прошлый опыт. Инструменты, которые могут быть использованы в качестве залога в операциях с ликвидностью центрального банка, и вклады клиентов сосредоточены в небольшом числе крупных банков, вследствие чего многие более мелкие банки сталкиваются со значительными рисками финансирования.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Банки сталкиваются с более высокими расходами на финансирование, даже если они могут поддерживать доступ к источникам финансирования.
Глобальное макро-экономическое и финансовое потрясение (например, двойной спад)	<p style="text-align: center;"><i>Средняя</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Несмотря на глобальный подъем, риски и факторы неопределенности остаются значительными. Относительно небольшие макроэкономические и/или финансовые потрясения могут развиваться в глобальный двойной спад в условиях негативных макрофинансовых спиралей взаимовлияния. 	<p style="text-align: center;"><i>Сильное</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Российская экономика может сильно пострадать, как в 2008 году, что отразится в более низком росте, внешнем балансе, обменном курсе и ценах на активы. • Банки несут убытки вследствие низкого качества кредитов и изменений цен на активы. Обеспокоенность вопросами платежеспособности может вести к изъятию средств с вкладов в более мелких (частных) банках и повышению стоимости финансирования. Неравномерное распределение стабильных вкладов и допустимых к использованию в РЕПО активов также может усугубить сегментированный дефицит ликвидности.
Существенное снижение цен на недвижимость	<p style="text-align: center;"><i>Средняя</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • В крупных городах России в прошлом отмечался очень быстрый рост цен на недвижимость. 	<p style="text-align: center;"><i>Слабое/среднее</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Доля кредитов на жилую и коммерческую недвижимость в балансах банков является небольшой, но ссуды строительному сектору и связи через стоимостную оценку залогового обеспечения в форме недвижимости могут быть значительными.

Характер/ источник основных видов риска	Вероятность серьезной реализации риска в следующие один-три года	Ожидаемое влияние на финансовую стабильность в случае реализации риска
		<ul style="list-style-type: none"> Для некоторых банков, имеющих системную значимость, эффекты могут оказаться усиленными, поскольку на них приходится большая доля в городском строительном секторе.
<p>Крах крупного банка вследствие низкого качества управления и других структурных проблем и являющийся неожиданным в виду пробелов в данных и неадекватной отчетности</p>	<p style="text-align: center;"><i>Средняя/высокая</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Слабые места в основах регулирования и надзора (консолидированный надзор, кредитование связанных сторон, бухгалтерский учет, классификация активов и формирование резервных фондов) вызывают риск того, что будет не замечено существенное накопление невыявленных факторов уязвимости, в том числе концентрация открытых позиций, превышающая нормативные лимиты. В банках отмечается слабость корпоративного управления и неадекватная практика управления риском. При наличии в стране 1000 банков банкротства более мелких банков являются в России достаточно распространенным явлением. 	<p style="text-align: center;"><i>Слабое/среднее</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Закрытие банков, имеющих системную значимость, является достаточно маловероятным. Крупные государственные банки имеют хорошую капитальную базу и, как правило, стабильную и дешевую базу финансирования. В отношении крупных частных банков, с большой вероятностью, будут проводиться операции спасения. Однако в случае банкротства крупного банка может произойти массовое изъятие средств с вкладов в системе в целом, а также сокращение оптового финансирования. В наихудшем сценарии относительно здорового состояния государственных финансов может позволить правительству вмешаться без создания опасностей для долгосрочной устойчивости бюджета. Банкротство банков в России представляет собой обычное явление. Случаи Межпромбанка и Банка Москвы служат иллюстрацией того, что закрытие даже относительно крупного банка необязательно имеет системные последствия.

ПРИЛОЖЕНИЕ III. РОССИЯ. СТРУКТУРА ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

46. **Российская финансовая система является относительно небольшой по сравнению со странами с развитой экономикой, и доминирующее положение в ней занимают коммерческие банки.** По состоянию на конец 2010 года совокупные активы финансовых организаций составляли 36 трлн рублей, или примерно 80 процентов от ВВП (таблица 6). На банки приходится более 90 процентов совокупных активов.

47. **Несмотря на постепенно идущую консолидацию, количество банков в России остается значительным, но доминирующую роль в системе играют несколько государственных банков.** По состоянию на конец 2010 года в России функционировало 1012 банков, что на 46 меньше, чем на 1 января 2010 года и примерно на 250 меньше, чем пять лет назад. Эта тенденция продолжалась во время кризиса и поддерживалась официальной политикой (нормы минимального капитала ЦБ РФ для банков были повышены до 90 млн рублей в январе 2010 года, и предполагается их дальнейшее повышение в 2012 году до 180 млн рублей и в 2015 году до 300 млн рублей). Недавняя консолидация положительно сказалась на нескольких крупных государственных банках. В то время как в течение большей части десятилетия до 2007 года доля государственных банков в совокупных вкладах снижалась, финансовый кризис повернул эту тенденцию вспять, поскольку вкладчики стали делать свой выбор в пользу безопасности. По состоянию на конец 2010 года доля государственных банков составила 52 процента, повысившись почти на 3 процентных пункта по сравнению с 2007 годом.

48. **Степень развития взаимосвязей российской банковской системы с остальным миром является относительно ограниченной.** На иностранные банки приходится лишь 17 процентов российской банковской системы по величине активов. Российские банки также не ведут очень активной деятельности за границей, имея заметное присутствие только в нескольких странах СНГ. Однако даже в этих странах Россия является лишь незначительным источником средств, хотя представляемые в отчетности цифры могут занижать величину потоков, идущих через международные финансовые центры¹⁸.

49. **Доминирующее положение государственных банков заметно снижает уровень конкуренции в системе.** Поскольку широко распространено мнение, что государственные банки являются более надежными (поскольку они пользуются неявной гарантией по своим обязательствам), частные банки вынуждены предлагать более благоприятные условия по сравнению с государственными банками, чтобы привлечь вклады. Государственные банки также имели лучшие возможности

¹⁸ См. доклад МВФ по стране — IMF Country Report No. 08/308 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08308.pdf>).

получения чрезвычайной поддержки ликвидности во время кризиса. Вследствие все более сильной позиции государственных банков в основных сегментах банковской деятельности некоторые частные банки направляют свою деятельность в различные рыночные ниши, а также, возможно, склонны к принятию более высокого риска, тогда как некоторые иностранные банки покидают рынок.

48. Правительство движется в сторону частичной приватизации государственных банков. В рамках государственной стратегии развития банковской системы на период до конца 2015 года официальные органы намерены продать часть принадлежащего государству капитала банков, сохраняя за собой контрольный пакет в трех крупнейших банках. 10-процентный пакет акций ВТБ уже был продан в 2011 году, и есть планы продажи еще 25 процентов капитала этого банка. Кроме того, в марте 2011 года ЦБ РФ получил санкцию от Национального банковского совета на продажу 7,58 процента капитала Сбербанка (который принадлежит ЦБ РФ) в 2011 году. В качестве отдельной меры правительство проводит уменьшение количества государственных чиновников в советах директоров государственных компаний, включая банки. Хотя эти меры являются движением в верном направлении, неясно, приведут ли они к существенным изменениям в структуре банковского рынка, до тех пор пока ключевые банки продолжают восприниматься как пользующиеся неявной государственной гарантией.

49. Небанковские финансовые организации представляют небольшую долю финансовой системы. Страховые компании, частные пенсионные фонды и инвестиционные фонды — на каждую из этих групп приходится менее 3 процентов совокупных активов финансовой системы¹⁹. Факторы, сдерживающие развитие этих организаций, включают отсутствие широкой базы инвесторов, относительную неразвитость пенсионных компаний и недостаточно полное раскрытие информации эмитентами. В последние несколько лет отмечалась определенная консолидация, вследствие которой количество небанковских финансовых организаций постепенно уменьшалось.

50. Относительное развитие страхования остается на низком уровне. На страховую деятельность приходится примерно 1 процент от ВВП, если не учитывать обязательное государственное медицинское страхование, или лишь треть от среднего уровня по странам ОЭСР в 2009 году²⁰. Как и во многих других странах,

¹⁹ В России есть также небанковские кредитные организации, которые имеют право проводить ограниченный набор банковских операций в соответствии с лицензией, выдаваемой им ЦБ РФ. На эти организации приходится очень небольшая доля финансовой системы (менее 0,5 процента совокупных активов, см. таблицу 6), и они не рассматриваются в настоящем докладе.

²⁰ Обязательное медицинское страхование оказывает ограниченное влияние на финансовый сектор и выходит за рамки вопросов, рассматриваемых в ФСАП. На этот вид страхования в 2009 году приходилось примерно 60 процентов всех страховых премий; эти премии выплачиваются из бюджетов местных органов управления.

доминирующим направлением деятельности является автострахование, на которое в России приходится примерно 50 процентов отрасли. Вторым по значимости направлением страховой деятельности является недвижимость, на которую приходится 25 процентов совокупных страховых премий. Страхование жизни, которое традиционно ведет к формированию крупных резервов, практически отсутствует, составляя менее 2 процентов от всей страховой деятельности, по сравнению с примерно 50 процентами в среднем в мире.

51. **Рынок ценных бумаг в России имеет средний размер.** Рыночная капитализация ММВБ (крупнейшей биржи) равна примерно 60 процентам от ВВП; однако доля торгуемых акций невелика. Ожидается, что группа ММВБ и РТС, две российские биржи, к маю заключат договор о слиянии. ММВБ входит в число крупнейших 20 бирж, согласно Всемирной федерации бирж. Крупнейшим рынком РТС является рынок фьючерсов и опционов РТС, на котором проводятся операции РЕПО через ЦКА с использованием акций. Более 50 процентов участников рынка ценных бумаг по объему и стоимости приходится на банки, которые часто используют акции в качестве залога ввиду наличия недостаточного количества долгосрочных облигаций. На десять крупнейших участников рынка приходится почти 50 процентов операций.

Таблица 6. Россия. Структура финансовой системы, 2007–2010 годы

	2007			2008			2009			2010		
	Активы (млрд руб.)	Процент от итога	Кол-во	Активы (млрд руб.)	Процент от итога	Кол-во	Активы (млрд руб.)	Процент от итога	Кол-во	Активы (млрд руб.)	Процент от итога	Кол-во
Кредитные организации	20 125	91,5	1 135	28 022	93,1	1 108	29 430	93,7	1 058	33 805	93,8	1 012
Банки	20 030	91,1	1 092	27 831	92,5	1 058	29 324	93,3	1 007	33 673	93,4	955
в т.ч.: Государственные банки 1/	7 327	33,3	22	10 499	34,9	14	11 528	36,7	12	13 871	38,5	21
в т.ч.: Другие отечественные банки	9 029	41,0	993	12 385	41,2	951	12 622	40,2	907	13 717	38,1	844
в т.ч.: Иностранные банки 2/	3 674	16,7	77	4 947	16,4	93	5 175	16,5	88	6 084	16,9	90
Небанковские кредитные организации	95	0,4	43	192	0,6	50	106	0,3	51	132	0,4	57
Небанковские финансовые организации	1 871 ³	8,5	2 121	2 075 ³	6,9	2 042	1 987 ³	6,3	1 664	2 241 ³	6,2	1 602
Страховые компании 3/	748	3,4	857	847	2,8	786	874	2,8	702	960	2,7	648
Паевые инвестиционные фонды (ПИФ)	520	2,4	1 024	649	2,2	1 047	370	1,2	796	420	1,2	796
Частные пенсионные фонды 4/	603	2,7	240	579	1,9	209	743	2,4	166	862	2,4	158
Итого	21 996 ³	100,0	3 256	30 097 ³	100,0	3 150	31 417 ³	100,0	2 722	36 046 ³	100,0	2 614
<i>Для справки:</i>												
Совокупные активы в процентах от ВВП	66,2			72,9			81,0			81,0		

Источники: Центральный банк Российской Федерации, Федеральная служба по финансовым рынкам, рейтинговое агентство «Эксперт РА» и расчеты персонала МВФ.

1/ Контрольный пакет принадлежит государству.

2/ Контрольный пакет принадлежит иностранным собственникам.

3/ Данные за 2010 год - за июнь.

4/ Данные за 2010 год - за сентябрь.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV. РЕЗЮМЕ ОСНОВ СТРЕСС-ТЕСТИРОВАНИЯ

		Тесты «сверху вниз»		Тест «снизу вверх»
		Однофакторный	Макросценарий	
1	Кто проводит тесты	ЦБ РФ	ЦБ РФ и «Прогноз» 1/	Отдельные банки
2	Охватываемые организации	Все (1012)		15 (56 процентов системы)
3	Дата оценки и вид данных	Декабрь 2010 года, надзорные данные по каждому отдельному банку		Декабрь 2010 года, внутренние данные банков
4	Горизонт риска	Мгновенно	Один год	
5	Метрики (барьерные коэффициенты)	Минимальный нормативный КДК (10 процентов)		
6	Учитываемые позиции и факторы риска	<ul style="list-style-type: none"> • Кредитный риск (кредиты населению и предприятиям). • Риск концентрации • Рыночные риски (валютный, фондовый и процентный) в результате трейдинговых операций + счета инструментов для продажи. • Риск ликвидности • Комбинированное потрясение по кредитному и рыночному риску и риску ликвидности. • Риск межбанковской цепной реакции. • Поправка на проблемы, связанные с регулированием. 	<ul style="list-style-type: none"> • Кредитный риск (кредиты населению и предприятиям). • Рыночные риски (валютный, фондовый и процентный) в результате трейдинговых операций + счета инструментов для продажи. • Риск ликвидности • Прибыль, полученная в пределах горизонта риска. 	
7	Серьезность потрясений	<ul style="list-style-type: none"> • Кредитный риск: (А) потрясение в 1,65 ст. откл. от среднего за прошлые периоды; (В) потрясение в 1,65 ст. откл. от фактического состояния. • Риск концентрации: дефолт пяти крупнейших заемщиков. • Рыночные риски: курсовой — 20-процентное снижение курса; 	<ul style="list-style-type: none"> • Базисный сценарий: темпы роста ВВП 4 процента — чуть ниже прогноза ПРМЭ (на начало 2011 г.). Цена на нефть 70 долл. США/баррель. Фондовые цены без изменений. Снижение курса рубля на 10 процентов. • Пессимистический: темпы роста ВВП –1 процент 	<ul style="list-style-type: none"> • Для банков с использованием внутренней макрофинансовой модели: те же макроэкономические допущения (сценарий сильного потрясения), как и в тестах по макросценарию

		Тесты «сверху вниз»		Тест «снизу вверх»
		Однофакторный	Макросценарий	
		<p>фондовые цены — падение на 30 процентов; процентная ставка — +300 (900) б.п. по государственным (корпоративным) облигациям.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Риск ликвидности: отток средств; вклады населения — 20 процентов; расчетные счета предприятий — 20 процентов; депозиты предприятий — 10 процентов; международные межбанковские депозиты — 30 процентов. Скидка с цены: высоколиквидные активы — 5 процентов; ликвидные активы — 20 процентов; низколиквидные активы — 60 процентов. Нет доступа на внутренний межбанковский рынок. • Комбинированное потрясение: кредитный риск (А), рыночный риск и риск ликвидности. • Цепная реакция: начальное потрясение сильнее комбинированного потрясения. 	<p>(потрясение в 1 ст. откл., используя данные за 2000–2010 годы). Цена на нефть 50 долл. США/баррель. Фондовые цены –50 процентов. Снижение курса рубля 20 процентов.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сценарий сильного потрясения: темпы роста ВВП –4 процента (потрясение в 1,7 ст. откл., используя данные за 2000–2010 годы). Цена на нефть 43 долл. США/баррель. Фондовые цены –67 процентов. Снижение курса рубля – 26 процентов. 	<p>«сверху вниз».</p> <ul style="list-style-type: none"> • Для банков используется подход с комбинированным однофакторным тестом: те же допущения, как и в комбинированном однофакторном тесте «сверху вниз».
8	Методология	<ul style="list-style-type: none"> • Стандартный тест ЦБ РФ • АВР постоянны, нет прибыли, 100% резервы по новым НОК. • Риск ликвидности измеряется по его влиянию на платежеспособность вследствие убытков от пожарной распродажи ликвидных активов, нет притока денежных средств. • Цепная реакция: банк 	<ul style="list-style-type: none"> • Используется с начала 2011 года • АВР растут вместе с активами, 100% резервы по новым НОК. • Прибыль моделируется на основе постоянной процентной маржи для обслуживаемых кредитов (но по необслуживаемым кредитам доход утрачивается, что уменьшает прибыль). • Риск ликвидности 	<ul style="list-style-type: none"> • Подход А: использование собственных внутренних макрофинансовых моделей банков и допущений в отношении поведения. • Подход В: следование подходу однофакторного теста ЦБ РФ (комбинированное

	Тесты «сверху вниз»		Тест «снизу вверх»
	Однофакторный	Макросценарий	
	объявляет дефолт по всем своим межбанковским обязательствам, когда совокупные убытки доходят до 75% капитала.	измеряется по платежеспособности. ЦБ РФ применяет скидку с цены для ценных бумаг, которые могут быть использованы в операциях РЕПО с ЦБ РФ. Приток денежных средств от погашения кредитов и с межбанковского рынка (по штрафной ставке).	потрясение).

1/ «Прогноз» — внешняя консультационная компания, базирующаяся в Перми. Она работает вместе с ЦБ РФ над разработкой различных макроэкономических моделей и моделей стресс-тестирования.

ПРИЛОЖЕНИЕ V. РЕЗЮМЕ ФАКТИЧЕСКОГО ОБНОВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ КОДЕКСА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ

В последние годы ЦБ РФ предпринял многочисленные меры по повышению прозрачности своей деятельности за счет устранения недостатков, отмеченных в оценке соблюдения Кодекса по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной политике МВФ в 2003 году. В оценке 2003 года запрашивалось разъяснение нескольких аспектов политики раскрытия информации, и по каждому из этих аспектов были предприняты меры, в том числе перечисленные ниже.

Институциональные взаимоотношения между ЦБ РФ и Минфином в отношении операций по обслуживанию долга и раскрытия условий выплаты процентов по депозитам Минфина в ЦБ РФ

- По законодательству ЦБ РФ выполняет функции фискального агента правительства и управляет ресурсами резервного фонда и фонда национального благосостояния в соответствии с установленными правовыми основами, доступными общественности. Размеры остатков финансовых средств на счетах правительства в ЦБ РФ ежемесячно публикуются на веб-сайте ЦБ РФ, а другая финансовая информация, такая как доходность по международным резервам и остатки средств двух фондов суверенного богатства, представляется в годовом отчете.

Процедуры участия ЦБ РФ в работе вторичного рынка

- Операции на открытом рынке определяются в законодательстве как покупка или продажа казначейских векселей, государственных облигаций или ценных бумаг и покупка либо продажа других ценных бумаг по решению Совета директоров ЦБ РФ. ЦБ РФ не имеет права покупать государственные ценные бумаги при их первичном выпуске. В годовом отчете разъясняются процедуры участия в работе вторичного рынка. Информация о размерах портфеля государственных ценных бумаг у ЦБ РФ публикуется различными способами, в том числе в составе баланса ЦБ РФ и годового отчета.

Участие ЦБ РФ в финансовых организациях и всех других организациях, которые он контролирует

- ЦБ РФ не имеет права участвовать в капитале кредитных организаций, кроме случаев, установленных законодательством. ЦБ РФ может участвовать в капитале и деятельности международных организаций, призванных содействовать сотрудничеству в области денежно-кредитной политики и банковской деятельности, в том числе между центральными банками иностранных государств. Информация о таком участии раскрывается в годовом отчете.

Разделение сфер ответственности между правительством и ЦБ РФ на вторичном рынке

- ЦБ РФ является агентом правительства при размещении внутренних государственных облигаций. Правила, регулирующие такие операции, а также соответствующая статистика, размещаются на веб-сайте ЦБ РФ.

Основания для внесения изменений в денежно-кредитную политику

- Инструменты денежно-кредитной политики представлены на веб-сайте ЦБ РФ. Разъяснения изменений в денежно-кредитной политике приводятся множеством различных способов, в том числе путем публикации протоколов заседаний Совета директоров, в ежеквартальном докладе об инфляции, в годовом отчете и выступлениях членов Совета директоров. Консультативный совет по денежно-кредитной политике и политике в области регулирования позволяет вести более открытый диалог с частным сектором.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI. БАЗЕЛЬСКИЕ ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ — СВОДНАЯ ОЦЕНКА

А. Введение и методология

52. В рамках ФСАП в апреле 2011 года была осуществлена целевая оценка Базельских основных принципов эффективного банковского надзора (БОП). Оценка проведена Хосе Туя, внешним консультантом, и основана на методологии БОП 2006 года. Рассмотренные принципы (5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 18, 23 и 24) охватывают следующие сферы: крупные приобретения, достаточность капитала, процесс управления риском, кредитный риск и резервные фонды, открытые позиции по отношению к связанным сторонам, злоупотребления в сфере финансовых услуг, коррективные меры и консолидированный надзор. Оценка основана на информации, имевшейся по состоянию на июнь 2011 года.

В. Институциональная структура и структура рынка — общий обзор

53. Закон «О ЦБ РФ» и закон «О банках и банковской деятельности» (ЗБД) возлагают на ЦБ РФ ответственность за лицензирование банков и надзор за ними. Законодательство дает ЦБ РФ полномочия выдавать банковские лицензии, утверждать разрешенные виды деятельности, выпускать нормативные акты, контролировать и в принудительном порядке обеспечивать соблюдение законов и нормативных положений.

54. В рамках стратегии развития банковского сектора на период до конца 2015 года ЦБ РФ осуществляет принципиальный пересмотр системы надзора, правовых основ и операционных положений, чтобы создать возможность введения надзора, основанного на риске; эта деятельность включает расширение охвата консолидированного надзора. Опубликованный стратегический план повышения нормативов капитала и укрепления банковского надзора является комплексным и открыто признает существующие недостатки в системе банковского надзора. В стратегии предлагается укрепить правовые полномочия ЦБ РФ в области надзора, а также добиться повышения прозрачности, совершенствования стоимостной оценки активов и корпоративного управления в банках. Принятие предложенной программы работы и находящегося на рассмотрении в Думе законодательства улучшит возможности ЦБ РФ осуществлять более интенсивный надзор, выявлять факторы риска и предпринимать своевременные коррективные меры.

55. Текущий надзор за банковской деятельностью со стороны ЦБ РФ опирается на интегрированный процесс, объединяющий в себе документарные проверки с инспекциями на местах. В ходе надзорной деятельности, осуществляемой территориальными отделениями ЦБ РФ, а также персоналом центрального аппарата ЦБ РФ в отношении системно значимых финансовых организаций (СЗФО), поддерживаются частые контакты с руководством банков. В период после завершения ФСАП 2007 года ЦБ РФ работал над внесением изменений в законодательство, требовавшихся, чтобы позволить ЦБ РФ назначать штатных проверяющих в СЗФО.

56. **Законодательство, которое бы позволяло ЦБ РФ более широко использовать профессиональные суждения для применения оптимальной международной практики без необходимости всякий раз вносить изменения в существующее законодательство, повысило бы безопасность и устойчивость банковской системы.** В настоящее время ЦБ РФ не может требовать от банков введения оптимальной практики во многих областях корпоративного управления и управления риском, а также проводить консолидированный надзор вследствие отсутствия соответствующих регулирующих полномочий. Право выносить профессиональные суждения в рамках утвержденных законодательных основ в целях применения оптимальной практики, предписываемой международными органами, устанавливающими стандарты, является принципиально важным элементом надзора.

57. **В российском банковском секторе доминирующую роль играют государственные банки.** На 1 января 2011 года в России действовало 1012 банков, что на 46 меньше чем на 1 января 2010 года. Ожидается, что количество банков дополнительно уменьшится в результате повышения нормативов минимального капитала. В январе 2010 года величина минимального капитала была увеличена до 90 млн рублей, и предполагается ее дальнейшее повышение в январе 2012 года до 180 млн рублей. Пятьдесят крупнейших банков контролируют 80 процентов активов, а крупнейшие пять (все государственные) контролируют 48 процентов активов.

58. **Уровень необслуживаемых кредитов и просроченных ссуд в последнее время снизился.** На 1 января 2011 года активы банковской системы составляли 33 805 млрд рублей, а коэффициент достаточности капитала находился на уровне 18,1 процента. Необслуживаемые кредиты (НОК), которые определяются как кредиты, отнесенные к категориям IV и V, составили 8,2 процента от совокупных кредитов, уменьшившись с 9,6 процента на 1 января 2010 года. Резервы на убытки по ссудам покрывают 102 процента НОК, но представляются недостаточными для покрытия убытков по остальной части кредитного портфеля. За прошлый год повысилась доходность, и норма прибыли на капитал увеличилась с 5 процентов в 2009 году до 12,5 процента в 2010 году.

С. Предпосылки для эффективного банковского надзора

59. **Российская экономика выходит из глубокого спада с более низким потенциалом роста, по крайней мере в ближайшей перспективе.** Экономический спад в 2009 году составил почти 8 процентов, что стало отражением падения цен на нефть и резкой смены в направленности потоков капитала. Восстановление экономики началось в середине 2009 года, и его движущей силой было в основном внутреннее потребление, которое, в свою очередь повысилось вследствие мер экономического стимулирования. Подъем остается скромным, и в 2010–2012 годах прогнозируются темпы роста на уровне 4–4½ процента. Хотя в краткосрочной перспективе факторы риска представляются находящимися под контролем, сочетание более скромных темпов экономического роста

и сохраняющихся недостатков в сфере регулирования и качества управления омрачают перспективы для российских банков.

60. Отмечается совершенствование российских стандартов и более широкое применение международных стандартов бухгалтерского учета и аудита, но в этой области по-прежнему требуются дальнейшие меры. Утверждение новых законопроектов о консолидации, бухгалтерском учете и аудите положительно скажется на действенности надзора и регулирования. Тем временем были достигнуты успехи в сближении российских и международных стандартов бухгалтерского учета, но при этом сохраняются существенные отклонения, например, в области признания доходов, консолидации, учета льгот, пособий и пенсий работников, проверки на предмет обременений, применения учета по справедливой стоимости и требований по раскрытию информации об операциях со связанными сторонами. Предложенные законопроекты о консолидации и бухгалтерском учете предусматривают обязательное использование МСФО в консолидированной финансовой отчетности банков, котирующихся на биржах компаний, страховщиков, пенсионных фондов и других публичных компаний. В целом определены направления совершенствования качества финансовой отчетности в России. ЦБ РФ требует от всех банков готовить дополнительную финансовую отчетность в соответствии с МСФО, хотя не установлено требования ее публикации. Повышение прозрачности и надежности финансовой информации является важным элементом стратегии правительства по развитию отчетности в финансовой системе и приведению норм надзора в соответствие с оптимальной международной практикой. Для достижения этих целей разрабатывается широкая программа изменений в законодательстве.

61. Ответные меры ЦБ РФ на потрясения в финансовом секторе подтвердили его способность надлежащим образом реагировать на стресс ликвидности в системе. ЦБ РФ имеет полномочия требовать принятия ранних коррективных мер, обязывать банки к смене руководства и вмешиваться в деятельность банкротящегося банка. Система раннего вмешательства способствовала бы усилению полномочий ЦБ РФ, также как и право предпринимать меры в отношении индивидуальных управляющих и директоров. С 2005 года в России работает Агентство по страхованию вкладов, которое повысило доверие вкладчиков в системе.

D. Основные заключения

62. Отмечено некоторое повышение степени соблюдения БОП, но принудительные полномочия ЦБ РФ остаются ограниченными в таких принципиально важных областях, как корпоративное управление и надзор за деятельностью связанных сторон и их выявление. Закон «О ЦБ РФ» и ЗБД не дают ЦБ РФ достаточных полномочий по введению многих из требований БОП. ЦБ РФ не может устанавливать ключевые требования для предотвращения нарушений, возникающих в связи с открытыми позициями по отношению к связанным сторонам, и решать проблемы конфликта интересов. Узкие определения связанных сторон

затрудняют, если не делают невозможным: i) выявление кредитных отношений между каждой из связанных сторон и банком, ii) выявление всех сторон, аффилированных с банком, чтобы отслеживать операции и измерять риск для финансового положения банка, создаваемый такими аффилированными сторонами, iii) учет всех сопутствующих рисков в рамках кредитных лимитов в процентах от капитала, чтобы ограничить концентрацию. ЦБ РФ также не имеет полномочий применять санкции в отношении конкретных членов советов директоров.

63. Предложенные поправки к закону «О ЦБ РФ» и к ЗБД находятся на рассмотрении в Думе, и они (когда будут утверждены) должны устранить недостатки, отмеченные в ходе предыдущей и текущей оценки соблюдения БОП в отношении консолидированного надзора и надзора за связанными сторонами. Эти поправки к законодательству улучшат возможности ЦБ РФ проводить консолидированный надзор за счет внесения изменений в закон «О ЦБ РФ», расширяющих надзорные полномочия ЦБ РФ в отношении регулирования банковских холдинговых компаний и применения надзорных мер для уменьшения рисков для банков в результате операций с аффилированными сторонами, в том числе ЦБ РФ будет в состоянии ограничивать или не допускать такие операции. Кроме того, эти поправки расширят определение контроля, так чтобы оно включало не только прямую собственность, но и экономическую зависимость.

64. В стремлении добиться дальнейшего укрепления основ надзора пока идет процесс внесения поправок в законодательство, ЦБ РФ выпускал письма-рекомендации для банков в целях введения оптимальной международной практики в вопросах управления риском и корпоративного управления. Однако без поддержки со стороны нормативных актов у ЦБ РФ нет полномочий в принудительном порядке добиваться выполнения рекомендаций, представленных в таких письмах. Например, в настоящее время ЦБ РФ не обладает исполнительными полномочиями, чтобы требовать от банков введения внутреннего процесса оценки достаточности капитала (ВПОДК) в рамках Основы 2 системы Базель-II, и ЦБ РФ планирует выпустить в 2011 году письмо-рекомендацию для банков в отношении введения требований Основы 2. ЦБ РФ сообщает, что благодаря моральному принуждению и тому факту, что банкам известно о процессе принятия новых положений, ему удалось добиться определенного прогресса в принуждении банков к практическому применению некоторых рекомендаций.

65. Заметен прогресс в практике надзора за риском, применяемой ЦБ РФ. Согласно Указанию № 2005-У оценка финансового положения банков производится по результатам оценки количественных показателей достаточности/качества капитала, активов, доходности и ликвидности, а также качественных показателей, характеризующих состояние системы управления риском, систем внутреннего надзора, стратегических систем управления риском и прозрачности структуры собственности. Для выявления проблем в деятельности банков на ранней стадии прогнозные значения капитала и доходности будут рассматриваться с использованием прогнозов на 12 месяцев

вперед на основе данных за 2 предыдущих года и на основе трендовых моделей. На основе таких результатов банки распределяются на пять классификационных групп по риску.

66. **Предусмотренные законом «О ЦБ РФ» меры/инструменты принуждения не дают достаточных возможностей или гибкости для пресечения на раннем этапе неосторожной практики работы.** ЦБ РФ имеет ряд инструментов надзора, чтобы стимулировать банки к устранению нарушений или небезопасной банковской практики. Однако коррективные меры, предусмотренные статьей 74 закона «О ЦБ РФ» и статьей 20 ЗБД, имеют свои ограничения. ЦБ РФ не имеет полномочий, чтобы: 1) применять штрафные или иные санкции к конкретным директорам действующих банков; 2) отстранять²¹ некоторых или всех акционеров от участия в управлении кредитной организацией, в том числе касательно их прав голоса или получения дивидендов; 3) устанавливать лимиты на заработную плату и бонусы, выплачиваемые директорам и ключевому персоналу банка; 4) требовать поддержания дополнительного капитала в отношении особых рисков, с которыми сталкивается банк, помимо установления более высокого КДК в качестве санкции при нарушении федерального законодательства и ограниченного шестимесячным периодом; 5) требовать получения предварительного согласия от надзорного органа на производство крупных расходов или принятие новых обязательств.

67. **Ниже приводится резюме основных заключений подробной оценки соблюдения БОП.**

Цели, независимость, полномочия, прозрачность и сотрудничество

▪ Лицензирование и структура (ОП 5)

68. **Закон «О ЦБ РФ» не устанавливает для банков требований о получении предварительного разрешения ЦБ РФ на производство внутренних инвестиций в небанковские финансовые организации.** Иностранские инвестиции российских банков требуют предварительного разрешения ЦБ РФ, когда они ведут к учреждению дочерней организации на территории иностранного государства или к приобретению статуса основного общества в отношении действующей организации-нерезидента. Приобретение акций банка внутри страны в размере более 20 процентов его капитала требует предварительного утверждения со стороны ЦБ РФ. Приобретение долей сверх одного процента требует последующего уведомления ЦБ РФ. Установлен также совокупный 25-процентный лимит на инвестиции в банки и другие структуры. Однако инвестиции банков в небанковские финансовые компании не требуют предварительного утверждения

²¹ Кроме случая, когда он находится под временной администрацией, как установлено статьей 74 закона «О Центральном банке».

со стороны ЦБ РФ. Для ограничения этого риска ЦБ РФ опирается на совокупный 25-процентный лимит. Нормативные положения в области лицензирования должны предусматривать процедуры для утверждения/уведомления в отношении банковских инвестиций в небанковские организации. Без такого требования ЦБ РФ не в состоянии измерить потенциальное воздействие приобретений на положение банка или определить, не скажется ли приобретение на прозрачности организационной структуры банка или на способности ЦБ РФ осуществлять надзор за ним.

- **Пруденциальные нормативные положения и требования (ОП 6, 7, 8, 9, 11, 12 и 18)**

69. **Правила в отношении достаточности капитала в целом соответствуют рекомендациям Основы 1 системы Базель-II, но у ЦБ РФ нет юридических полномочий для реализации Основы 2.** Стандартизированный упрощенный подход реализован, но у ЦБ РФ нет регулирующих полномочий на введение процесса проверки со стороны надзорного органа, предусмотренного Основой 2. В рамках Основы 2 ЦБ РФ планирует выпустить рекомендации во втором квартале 2011 относительно минимальных стандартов организации внутренних процедур оценки достаточности внутреннего капитала для покрытия потенциальных и принятых рисков, а также для обеспечения будущих потребностей в капитале, основанных на стресс-тестах, стратегических планах и оценке риска. Без указания в законодательстве конкретных полномочий ЦБ РФ устанавливать стандарты для управления риском и капиталом ЦБ РФ не может обязать кредитные организации выполнять названные рекомендации, разрабатывать процедуры внутренней оценки достаточности капитала и применять их.

70. **Существующие основы регулирования для управление риском являются сложными и многогранными, но не создают необходимого фундамента для полного применения надзора на основании риска.** ЦБ РФ выпустил многочисленные нормативные положения, инструкции и рекомендации, которые прямо или косвенно направлены на укрепление банками своих внутренних процессов управления риском. Характер существующих нормативных положений позволяет осуществлять надзор на основе контроля за соблюдением установленных норм и положений, но ограничивает способности ЦБ РФ выносить профессиональные суждения для оценки адекватности систем управления риском, а также политики советов директоров или качества управления. Устранение этих недостатков является одной из областей, на которых сосредоточена работа ЦБ РФ, но требуется внесение поправок в существующее законодательство.

71. **Концепция связанных сторон учитывается в нормативных положениях, и ЦБ РФ собирает отчетность о связанных сторонах, но определение связанных сторон является узким и основано на правовых взаимоотношениях.** Законодательство, находящееся на рассмотрении в Думе, расширит определение связанных сторон и позволит ЦБ РФ выносить суждения на основе экономических взаимосвязей или

свидетельств способности оказывать влияние на решения. Основы регулирования в отношении операций между связанными сторонами также характеризуются недостатками, поскольку они не требуют, чтобы кредиты связанным сторонам предоставлялись на тех же условиях, которые обычно предлагаются остальным клиентам. ЦБ РФ выпустил рекомендации для банков в отношении кредитов связанным сторонам, но они не подкреплены полномочиями по принудительному обеспечению их выполнения.

72. ЦБ РФ рассматривает вопрос о внесении поправок в Положение № 254-П, чтобы учесть страновой риск и трансфертный риск. Существующая система не предусматривает лимитов риска по странам или формирования резервных фондов по такому риску, не считая случаев, касающихся операций с резидентами офшорных центров. ЦБ РФ выпустил рекомендации для кредитных организаций по управлению риском, связанным с конкретными странами, основываясь на подходах, установленных в документе БКБН “Management of Banks’ International Lending (Country Risk Analysis and Country Exposure Measurement and Control)” («Регулирование международных кредитных операций банков (анализ странового риска и измерение и контроль открытых позиций по отношению к странам)»), а также с учетом требований БОП.

73. Органы надзора не имеют права непосредственно предоставлять информацию по клиентам другим агентствам и органам регулирования, как внутренним, так и иностранным, что является серьезным недостатком. Однако они могут обмениваться такой информацией с ПФР. Кроме того ЦБ РФ очень активно и чрезвычайно успешно ведет работу по закрытию банков, участвующих в отмывании денег.

- **Корректирующие полномочия органов надзора (ОП 23)**

74. Правовой режим в отношении корректирующих мер и мер воздействия четко установлен в нормативных положениях. Полномочия по применению мер воздействия являются широкими и четко очерченными. Полномочия ЦБ РФ по применению мер для исправления ситуации характеризуются недостатками в некоторых ключевых областях, в частности, его неспособность применять санкции против членов советов директоров и не допускать проведение операций между банком и аффилированными с ним структурами.

- **Консолидированный надзор (ОП 24)**

75. Неспособность налагать ограничения на операции между связанными сторонами и требовать информации от холдинговых компаний ограничивает возможности проведения консолидированного надзора. На рассмотрении в Думе находятся поправки к закону «О ЦБ РФ» и ЗБД, которые расширят надзорные полномочия ЦБ РФ на банковские холдинговые компании. Эти поправки также распространят полномочия по применению мер воздействия на банковские группы и банковские холдинговые компании, давая ЦБ РФ возможность налагать ограничения на

операции между связанными сторонами. ЦБ РФ будет в состоянии определять виды консолидированной информации, которую банковские холдинговые компании обязаны предоставлять. ЦБ РФ активно сотрудничает с иностранными органами надзора, и названные поправки позволят ЦБ РФ обмениваться с ними информацией по конкретным клиентам. И наконец, предусматривается расширение определения прямого и косвенного влияния. При отсутствии таких полномочий способность ЦБ РФ отслеживать операции между связанными сторонами является сильно ограниченной, что повышает риск сокрытия убытков за счет операций со связанными сторонами или забалансовых трансфертов. Для определения банковских холдинговых компаний будет использован стандарт ЕС (чтобы считаться банковской холдинговой компанией, более 40 процентов деятельности компании должно быть в банковской сфере). Однако в России это определение может быть неадекватным, поскольку крупная банковская группа окажется за его рамками. Определение следует пересмотреть и скорректировать с учетом практики российского рынка, чтобы обеспечить охват им всех СЗФО.

Таблица 7. Резюме соблюдения Базельских основных принципов

Новая оценка проведена только в отношении принципов 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 18, 23 и 24.

Принцип	Комментарии
ОП 5	Для банков не установлено требований о получении предварительного разрешения ЦБ РФ на производство внутренних инвестиций в небанковские финансовые организации. Отсутствие предварительного определения возможного влияния, которое приобретение может оказать на банк, не дает возможности ЦБ РФ ограничить подверженность банка необоснованным рискам. Хотя впоследствии ЦБ РФ может принять меры по уменьшению рисков, это не решает задачу данного ОП, заключающуюся в предотвращении негативных последствий за счет предварительного рассмотрения вопроса.
ОП 6	Россия удовлетворяет принципиальным критериям ОП-6 и частично реализовала стандартизированный упрощенный подход системы Базель-II. Разрабатывается законодательство, которое позволит ввести в действие Основу 2.
ОП 7	ЦБ РФ прилагает усилия к совершенствованию режима в отношении регулирования процедур управления риском в банках, укреплению требований к советам директоров и определению концепции «независимых директоров». Кроме того, проводится оценка нормативных положений, корпоративного управления, управления риском и аудита в банках.
ОП 8	ЦБ РФ имеет достаточные законодательные и нормативные полномочия, чтобы осуществлять регулярный мониторинг кредитного риска банков за счет надежной системы отчетности и проверок. ЕСЗ не соблюдается, в виду того что ЦБ РФ не имеет регулирующих полномочий, чтобы требовать проведения кредитных операций со связанными сторонами на рыночных условиях и налагать санкции на банки, которые не соблюдают это требование.
ОП 9	ЦБ РФ продолжает работать над укреплением своего режима в отношении формирования резервных фондов на покрытие убытков по ссудам.
ОП 11	Узкое определение связанных сторон и их взаимосвязей не дает ЦБ РФ возможности увязывать все открытые позиции и применять лимиты или налагать ограничения надзорного характера. Кроме того, у ЦБ РФ нет полномочий налагать санкции на конкретных директоров.
ОП 12	ЦБ РФ не выпустил руководящих принципов для банков в отношении формирования резервных фондов по страновому и трансфертному риску.
ОП 18	В силу законов о банковской тайне ЦБ РФ не имеет возможности обмениваться информацией по отдельным счетам с другими органами банковского надзора.
ОП 23	В то время как ЦБ РФ имеет право налагать штрафы на кредитные организации, он не может применять санкции в отношении конкретных директоров и должностных лиц (в банках, где не осуществляется вмешательство). Следует предоставить ЦБ РФ надлежащие полномочия по наложению административных санкций на лиц, связанных с банками (и/или снятию их с должности в случае необходимости): это является более эффективным и оперативным инструментом воздействия и станет серьезным сигналом для сдерживания других. ЦБ РФ объявил о планах запросить такие полномочия.
ОП 24	При проведении консолидированного надзора ЦБ РФ не в состоянии принимать во внимание все связанные стороны и аффилированные структуры вследствие принятого в российском законодательстве их узкого определения. Поправки расширяют надзорные полномочия ЦБ РФ на банковские холдинговые компании.

Таблица 8. Рекомендуемый план действий по повышению степени соблюдения Базельских основных принципов

Проведена оценка только принципов 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 18, 23 и 24. Рекомендуемые действия по остальным принципам основаны на оценке БОП 2007 года

Принцип	Рекомендуемые действия
1.1 Ответственность и цели	Осуществить планы действий, предусмотренные Стратегией развития банковского сектора на период до конца 2015 года.
1.2 Независимость, подотчетность и прозрачность	Обеспечивая баланс за счет надлежащих структур подотчетности, рассмотреть вопрос о более высоком уровне представительства ЦБ РФ в Национальном банковском совете, запросить более сильную политическую поддержку работы ЦБ РФ в банковском секторе и установить в явной форме правовые основы роли ЦБ РФ в обеспечении финансовой стабильности.
1.3 Правовые основы	Начать проект по упорядочению нормативной базы банковской деятельности, чтобы она стала более доступной для банков и органов надзора.
1.4 Правовые полномочия	Продолжать работу по укреплению правовых основ для использования в работе ЦБ РФ профессиональных суждений, сопровождаемых надлежащей подотчетностью.
1.5 Правовая защита органов надзора	Подготовить письменное руководство ЦБ РФ, подтверждающее, что ЦБ РФ будет финансировать правовую защиту индивидуальных должностных лиц, авансируя средства с самого начала процесса, а не только возмещать судебные издержки после завершения процесса.
1.6, 24 и 25 Международное сотрудничество	Устранить необоснованные правовые барьеры для обмена информацией по отдельным клиентам.
3 Критерии лицензирования	Усилить запретительные полномочия в отношении старших руководителей, акционеров и членов советов директоров, допуская использование органом надзора профессиональных суждений, т.е. снизить порог для запретительных полномочий до 10 процентов акций по сравнению с установленным в настоящее время порогом в 20 процентов.
4 Передача значительной доли собственности	Снизить порог для запретительных полномочий в отношении акционеров с 20 процентов до 10 процентов.
5 Крупные приобретения	Требовать предварительного утверждения со стороны ЦБ РФ на приобретение внутренних небанковских финансовых организаций.
7 Управление риском	Продолжать работу по введению нормативных положений в отношении управления риском в банках, например, за счет укрепления требований ЗБД в отношении функций и состава советов директоров банков и внесения поправок в закон «О Центральном банке», чтобы позволить ЦБ РФ выпускать нормативные положения по вопросам управления в банках.
9 Проблемные активы, создание резервных фондов и резервы	Продолжать реализацию и совершенствование стандартов в отношении формирования резервных фондов на покрытие убытков по кредитам, чтобы обеспечить наличие в банковской системе достаточного уровня резервов для покрытия таких убытков.

Принцип	Рекомендуемые действия
11 Открытие позиции по отношению к связанным сторонам	Повысить возможности ЦБ РФ получать информацию о структурах небанковских групп, в том числе о банковских холдинговых компаниях и «сестринских» компаниях. Внести поправки в статью 4 закона «О банках и банковской деятельности», чтобы расширить определение связанных сторон, ввести 25-процентный лимит на открытые позиции по отношению к «группам взаимосвязанных должников».
12 Страновой и трансфертный риск	Ввести нормативные положения о формировании резервных фондов на покрытие странового и трансфертного риска.
14 Риск ликвидности	Продолжать работу над введением нового подхода к надзору за ликвидностью и выпустить новые рекомендации или нормативные положения для банков, в том числе требующие, чтобы совет директоров банка утверждал стратегию в области ликвидности.
15 Операционный риск	Продолжать работу по подготовке методологических рекомендаций по рискам, связанным с ИТ и технологиями.
20 Методы надзора	Внести поправки в закон «О банках и банковской деятельности», позволяющие проводить повторные проверки банка по тому же вопросу, что и предыдущие, установив надлежащие защитные меры, чтобы не допускать чрезмерного бремени надзора.
22 Бухгалтерский учет и аудит	Ввести новые правила бухгалтерского учета, в большей степени основанные на МСФО. Внести поправки в закон «Об аудиторской деятельности» и выпустить рекомендации ЦБ РФ в отношении аудита банков и консолидированных групп.
23 Коррективные и исправительные полномочия	Предусмотреть возможность применения санкций против конкретных директоров и должностных лиц банков.
24 Консолидированный надзор	Ввести более широкие полномочия в отношении надзора за банковскими холдинговыми компаниями. Продолжать совершенствование базы данных по консолидированным группам. Продолжать совместную работу с Министерством финансов по обновлению основных положений правил в отношении надзора на консолидированной основе.

Е. Ответ официальных органов

76. Официальные органы в целом были согласны с заключениями и наблюдениями, приведенными в настоящей оценке. Предоставленные письменные комментарии были включены в доклад.

Приложение VII. Основные принципы ИОСКО — сводная оценка

А. Введение и методология

77. **Оценка степени соблюдения принципов ИОСКО на российском рынке ценных бумаг была осуществлена в рамках ФСАП в апреле 2011 года.** Оценка проведена Андреа Коркораном, внешним консультантом, и основана на «Целях и принципах регулирования рынка ценных бумаг» 1998 года (Принципы ИОСКО) и на соответствующей методологии оценки, принятой в 2003 году и выпущенной в новой редакции в 2008 году. Оценка основана на информации, имевшейся по состоянию на июнь 2011 года.

В. Институциональная структура и структура рынка — общий обзор

78. **ФСФР является основным официальным органом, отвечающим за надзор за рынком ценных бумаг в России.** ФСФР является единственным органом регулирования для: индивидуальных профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокеров, дилеров, управляющих портфелями и других посредников); эмитентов; программ коллективных инвестиций (ПКИ); компаний, управляющих ПКИ, и специализированных организаций доверительного хранения; бирж и инфраструктуры рынка, такой как клиринговые и расчетные механизмы, депозитарии и реестры ценных бумаг, корпоративных облигаций и других финансовых продуктов, включая фьючерсы. При этом надзор в отношении образования в рамках рыночной структуры Группы ММВБ, проводящего валютные операции, осуществляет Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ), как и надзор в отношении рынка государственных облигаций. ФСФР имеет определенные обязательства в рамках закона о предприятиях, в частности, в отношении предложений о тендерах, слияний и других организационных форм. ФСФР осуществляет надзор за публичным выпуском ценных бумаг и ведет регистрацию всех корпоративных облигаций и предложений о размещении акций, кроме определенных видов краткосрочного долга, относящихся к категории коммерческих бумаг. Однако многие операции с ценными бумагами проводятся в рамках банковских структур, а не через отдельные брокерские дочерние предприятия, осуществляющие операции с ценными бумагами. ФСФР имеет функции органа регулирования в отношении определенных связанных с ценными бумагами функций, выполняемых в банках, таких как функции специализированного доверительного хранения, брокерские функции и управление активами. Однако ФСФР не занимается регулированием фондов совместных инвестиций, предлагаемых банками своим клиентам (управляемые банками взаимные фонды, или УБВФ), хотя она может предоставлять соответствующие полномочия управляющим компаниям. Объем активов под управлением УБВФ уменьшается, и в целом такие банковские фонды являются относительно небольшими. ФСФР регулирует содержание раскрываемой информации публичными компаниями и небанковскими финансовыми организациями, ведущими операции на рынке капитала (профессиональные участники рынка). За установление стандартов бухгалтерского учета и аудита отвечает Министерство финансов (Минфин). С 4 марта 2011 года на ФСФР

были возложены функции в области страхового надзора. Согласование сфер ответственности, руководство объединенным ведомством и начальные предложения по правам и полномочиям были объявлены в апреле. Согласно этим заявлениям, Минфину будут даны дополнительные полномочия в отношении выпуска нормативных положений, касающихся пруденциальных вопросов, таких как капитал, но надзорные и операционные функции в этой области останутся за ФСФР.

79. ФСФР имеет полные полномочия в области лицензирования профессиональных участников рынка, подпадающих под его юрисдикцию, и она может выдавать, выдавать условно, приостанавливать, отзываться или отказывать в выдаче лицензии, для чего не требуется утверждение никакого другого государственного органа. ФСФР имеет административные полномочия, в том числе право издавать подзаконные акты или нормативные положения, как это четко оговорено в основном законодательстве, право давать толкования и руководящие распоряжения, а также право налагать денежные санкции и требовать предоставления информации от любого лица. ФСФР имеет значительные полномочия в рамках всех указанных выше законов и других законов, которые были приняты или находятся на стадии рассмотрения, таких как проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (закон о пруденциальном надзоре).

80. С годами рынок ценных бумаг вырос и стал более сложным. Как и на других рынках, здесь отмечался спад объема и стоимости операций в 2008 году и возобновление их подъема в 2009 году. Хотя показатели изменчивы, фондовый рынок России является средним по размеру относительно других рынков мира. По состоянию на 2009 год в докладе ОЭСР отмечалось, что капитализация рынка в России в процентах от ВВП примерно была равна соответствующему показателю нескольких развитых стран, таких как Франция, Нидерланды и Япония, и превышала показатель Германии. Однако эти показатели могут меняться принципиальным образом от года к году, и рыночная неопределенность, обусловленная глобальными событиями, выборами или иными причинами, может вести к огромным сдвигам. Имеют место также определенные крупные международные прямые иностранные инвестиции.

81. Количество участников рынка продолжает расти. Однако менее одного процента экономически активного населения имеет индивидуальные счета у брокеров, и менее 2 процентов от ВВП инвестируется в пенсионные и другие долгосрочные программы инвестиций. Количество частных пенсионных фондов (негосударственных фондов), которые подпадают под регулирование ФСФР, уменьшилось с 290 в 2005 году до 150 в 2010 году. Сектор коллективных инвестиций в основном состоит из паевых инвестиционных фондов. По отчетности за 2010 год объем активов под управлением 1461 фонда составил примерно 41 млрд долларов США, и эти фонды распределяются по трем категориям: открытые, закрытые и интервальные. Наибольшее количество фондов, на которые приходится более 33 процентов инвестируемых средств в долларовом

выражении, представлены фондами в сфере недвижимости. В большинстве случаев это закрытые привязанные к конкретным проектам фонды, используемые для финансирования строительства коммерческой недвижимости, но в настоящее время они прекращают свое существование в виду недавней отмены налоговой льготы. Хотя предпринимались меры по развитию рынка более долгосрочных облигаций, большая часть операций ведется с более краткосрочными инструментами (сроком от одного до двух лет), а в разгар кризиса некоторые эмитенты столкнулись с проблемами обслуживания долга. В 2010 году на рынке корпоративных облигаций было 364 эмитента, и обращалось 663 выпуска. По Российской Федерации в целом имеется 1800 уполномоченных профессиональных участников рынка (т.е. брокеров, дилеров, управляющих активами, специализированных организаций доверительного хранения и депозитариев).

82. Российские рынки ценных бумаг в последние пять лет характеризовались изменчивостью, что было отражением притока и оттока капитала и кризиса.

Иностранные инвестиционные банки сообщают, что в первом квартале 2011 года с рынка ушло 20 млрд долларов США иностранных инвестиций. Эта изменчивость сохраняется, и отражается в изменениях размеров капитализации рынка относительно ВВП.

Значительный процент оборота ценных бумаг по объему и стоимости приходится на операции, проводимые банками за собственный счет, поскольку они используют акции в качестве залогового обеспечения по причине недостаточного объема иных инструментов, таких как долгосрочные облигации. На десять крупнейших участников рынка приходится почти 50 процентов оборота, и потому, то, что влияет на банки как на крупных участников, влияет и на рынки ценных бумаг, и наоборот. Представители РТС, наоборот, отметили в ходе бесед, что значительная часть ее оборота, включающего трейдинг с прямым доступом, в настоящее время ориентирована на розничный рынок.

83. Хотя в целом рынки расширяются, есть обеспокоенность тем, что формирование капитала сдвигается за пределы страны и происходит консолидация.

Например, группа «Валарс», одна из крупнейших зерноторговых компаний России, планировала провести в мае первоначальное публичное предложение акций на Варшавской фондовой бирже. Происходит также и консолидация, отчасти обусловленная покупкой частных компаний структурами, контролируемые государством; например, Сбербанк недавно выкупил 80 процентов старейшего и крупнейшего частного инвестиционного банка России «Тройка-Диалог». С другой стороны, 27 ноября 2010 года Правительство Российской Федерации своим Распоряжением № 2101-р утвердило Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы («Программу приватизации»), в рамках которой предусматривается множество приватизационных операций, в том числе доли капитала Сбербанка. Эти меры в сочетании с другими структурными изменениями и модернизацией системы регулирования могут укрепить рынки ценных бумаг, если будут обеспечиваться установление справедливых цен, надлежащее раскрытие информации и защита акционеров.

84. **Группа ММВБ и РТС, две основные российские биржи, 29 июня 2011 года заключили договор о слиянии, намерение о котором было выражено в марте.** Эти две структуры ожидают, что их объединение произойдет к концу года. Общая стоимость объединенной сделки составляет примерно 5 млрд долларов США, при этом контрольный пакет в 75 процентов приходится на акционеров ММВБ. Новая биржа будет на 50 процентов принадлежать контролируемым государством структурам, включая ЦБ РФ, Сбербанк, ВТБ и Газпром, хотя ЦБ РФ указал, что он может уменьшить величину своего участия до заключения сделки. Общая рыночная капитализация всех акций, обращающихся на ММВБ и РТС, на январь 2011 года составляла примерно 1 трлн долларов США. ММВБ входит в число крупнейших 20 бирж, согласно Всемирной федерации бирж. Крупнейшим рынком РТС является рынок фьючерсов и опционов РТС, расчеты на котором проводятся через центрального контрагента (ЦКА).

85. **Существует огромное число зарегистрированных публичных компаний,** но лишь незначительная их часть (менее одного процента) котируется на биржах. Из этих компаний, акции которых котируются на биржах, на 10 крупнейших эмитентов приходится 56,8 процента стоимости рынка и более 80 процентов рыночного оборота; на 30 крупнейших приходится 81,4 процента капитализации рынка. Биржи могут допускать компании к трейдингу без листинга, а также без санкции со стороны эмитента. В 2010 году, согласно статистике ФСФР, к трейдингу на организованных рынках было допущено 499 эмитентов.

С. Предпосылки для эффективного регулирования рынка ценных бумаг

86. **Биржи ценных бумаг и рынки капитала представляют собой договорные и работающие на основе правил образования.** Хотя некоторые из правил встроены в трейдинговые платформы бирж, для поддержания доверия рынка принципиальное значение имеет полнота и справедливость применения правил и проведения публичных предложений. Аналогичным образом, поскольку ценные бумаги представляют собой юридически созданную обращающуюся форму долевого участия в имуществе, чистота того, как эти доли создаются, хранятся и передаются, имеет важнейшее значение для их внутренней стоимости, также как и качество структуры управления эмитентов. Россия приложила огромные усилия, причем в течение длительного периода, в попытках улучшить правовые и операционные основы, на которых работают ее рынки. Тем не менее сохраняется значительная неопределенность в отношении цельности правовой системы, обеспечивающей контракты и рыночные правила, а также в отношении квалификации судов в финансовых вопросах. В настоящее время реализуется целый ряд инициатив, призванных решить эти вопросы, связанные с «главенством закона», в том числе совершенствование стандартов бухгалтерского учета, введение положений об окончательности расчетов, улучшение административных правил, инициативы по созданию центрального депозитария, повышение стандартов отчетности о правах собственности и контроля, положения в отношении фонда компенсации инвесторов, более интенсивное отслеживание случаев злоупотреблений на рынке и

совершенствование законодательства в этой области, улучшение инструментов для обеспечения надлежащего ведения дел с розничными участниками рынка и исследование путей расширения доступности и справедливости альтернативных режимов разрешения споров. Следует вести максимально активную работу по этим направлениям.

Д. Основные заключения

i) Принципы 1-5, принципы в отношении органа регулирования. Достигнуты улучшения в области определенных прав и полномочий, возложенных на орган регулирования, а некоторые регулирующие, в отличие от надзорных, права и полномочия были перераспределены. На настоящий момент ФСФР имеет возможность выпускать нормативные положения в сохранившихся за ней сферах компетенции, при лишь одном условии наличия надлежащих правовых основ согласно федеральной Конституции, и по мере необходимости проводя консультации с другими государственными структурами. До недавних изменений ФСФР в основном вела свою деятельность, заключающуюся в решении повседневных задач, без какого-либо политического вмешательства. Однако в переходный период неопределенности отмечается недостаток прозрачности в отношении текущих законодательных инициатив, что вызывало некоторую обеспокоенность тем, не скажутся ли надвигающиеся перемены отрицательным образом на установившемся уровне независимости регулирующего органа. Например, новое распределение полномочий, как прогнозируется, будет требовать получения утверждения со стороны Минфина по некоторым вопросам. Хотя проведение таких консультаций не должно стать значимым фактором в повседневных операциях и надзоре, фактические операционные процедуры еще не прояснены.

ii) Принципы 6–7, принципы в отношении саморегулирования. Хотя российские СРО могут принимать и в принудительном порядке требовать исполнения обязательных правил для своих участников, членство в этих организациях является добровольным, и только треть профессиональных участников рынка входят в такие организации. Если ФСФР получит запрашиваемые полномочия в рамках закона о пруденциальном надзоре, который сейчас во втором чтении рассматривается в Думе, профессиональные участники рынка, работающие с розничными клиентами, будут обязаны являться членами той или иной СРО, поднадзорной ФСФР. ФСФР сможет использовать эти СРО для улучшения разработки и применения норм в отношении ведения деятельности и справедливости в отношении клиентов, а также ввести более оперативные процессы разрешения и урегулирования споров. Биржи и другие операторы рынка обязаны обеспечивать выполнение своих правил, но в рамках российского законодательства они не рассматриваются как саморегулируемые организации.

iii) Принципы 8–10, принципы правового обеспечения соблюдения норм регулирования ценных бумаг. Существенным достижением являются новые правила для определения злоупотреблений на рынке и операций инсайдеров, требующие ведения списков инсайдеров и повышающие возможности расследования нарушений в отношении третьих сторон, а также лицензий, также как и создание в рамках ФСФР новой системы

мониторинга операций в реальном времени. Однако требуется проверить достаточность этих изменений для выявления и предотвращения противоправного поведения по мере их введения и возбуждения дел по мере необходимости. Кроме того, нерешенным вопросом является право получения общей банковской документации по физическим лицам для регулирования рынка ценных бумаг и расследования любых нарушений законодательства о ценных бумагах. Если для этого требуется внесение изменений в законодательство, следует приложить к этому активные усилия.

iv) Принципы 11–13, принципы сотрудничества в области регулирования. Со времени выхода предыдущего доклада полномочия по получению информации и обмену ей расширились. Ожидаются дальнейшие улучшения в рамках поправок к законодательству о консолидированном надзоре/банковской деятельности, что устранит определенные сохраняющиеся ограничения, облегчая потоки информации между различными органами государственного управления в целях надзора за финансовым рынком. ФСФР следует приложить активные усилия к тому, чтобы стать полноправной стороной Многостороннего меморандума о договоренности в отношении консультаций и сотрудничества и обмена информацией ИОСКО (ММД). Следует также документально оформить свои договоренности в отношении сотрудничества и обмена информацией в целях расследований с ЦБ РФ и другими соответствующими государственными органами и вести надлежащую статистику по результатам этой деятельности (см. также принципы 24 и 29.)

v) Принципы 14–16, принципы для эмитентов. Приняты новые правила в отношении раскрытия информации, требующие отчетности о существенных событиях и правах собственности и контроле, чтобы улучшить информацию о косвенном и связанном владении и стать основой для непрерывного раскрытия информации, а также введены требования, чтобы лица, готовящие информацию к раскрытию, и руководство компаний несли ответственность за точность раскрываемых данных. В ожидаемом принятии законодательстве директора будут рассматриваться как доверенные лица, а новым Указом Президента требуется, чтобы министры вышли из состава наблюдательных советов финансируемых государством предприятий. Это качественные улучшения, которые, однако, требуют некоторой проверки на практике. Проверка обеспечения соблюдения этих требований со стороны органа регулирования должна помочь определить, повышают ли они в достаточной мере прозрачность собственности и операций со связанными сторонами.

vi) Принципы 17–20, принципы в отношении программ коллективных инвестиций. У ФСФР есть законодательные нормы, в которых признается, что ПКИ являются механизмами для розничных инвестиций. За счет этого обеспечиваются основы для действия существенных механизмов защиты. В настоящее время ФСФР проводит некоторую модернизацию, включающую повышение гибкости для квалифицированных инвесторов и более широкое использование производных инструментов в рамках требований, аналогичных принятым в ЕС, в отношении диверсификации и леввериджа. ФСФР следует предпринять меры для обеспечения того, что программы надзора

развиваются и адаптируются с учетом развития продуктов и структур этого рынка. На любой маркетинг взаимных фондов должны распространяться требования в отношении ценных бумаг.

(vii) Принципы 21–24, принципы для рыночных посредников. Постепенно вводятся новые нормативы капитала, хотя запланированные на июль повышения для брокеров были отменены. ФСФР также вводит новые меры для определения операционного потенциала посредников в рамках процесса оценки квалификации в целях лицензирования, а также рассматривает вопрос о введении процедур раннего предупреждения. Эти инициативы следует и дальше развивать. Еще ожидают своего утверждения законодательные нормы, которые позволяли бы назначать уполномоченного представителя ФСФР для руководства работой профессионального участника рынка в случае приостановки действия или отзыва у него лицензии, либо для руководства временной администрацией, управления и (или) закрытия оказавшейся в проблемной ситуации фирмы, а также для того, чтобы была возможность требовать применения усиленных мер по управлению риском или применения иных пруденциальных мер. ФСФР следует принять во внимание свой опыт работы с посредниками в использовании этих новых надзорных полномочий и обновить свой существующий режим/алгоритм периодических проверок, добавив определенные аналитические инструменты, основанные на риске, и проводя случайные проверки документации, данных по капиталу и другим обязательным нормативам. Следует вести текущее наблюдение за работой нового распределения функций и корректировать ее по мере необходимости. Следует предпринять оперативные меры для введения полномочий на создание фонда компенсации инвесторов и разработку надлежащих планов на случай непредвиденных ситуаций.

(viii) Принципы 25–30, принципы для вторичного рынка. В прошлом году были получены новые технические средства для ведения надзора за трейдинговыми операциями в реальном времени. Опыт получения предупреждений, генерируемых этой технической системой надзора, и отчетность бирж об определенных нестандартных операциях (потенциальные злоупотребления на рынке) должны позволить ФСФР лучше выявлять и предотвращать противоправное поведение на рынке и расследовать подозрительные операции и (или) сообщать о них. Следует продолжить идущие процессы пересмотра процедур листинга, допуска к трейдингу и структуры рынка, чтобы улучшить отчетность о ценах. Поскольку принятые меры создают правовые основы для центрального контрагента и для рационализации системы расчетов по ценным бумагам, ФСФР необходимо обеспечить, что его собственные методы и программы регулирования скорректированы таким образом, чтобы действенно и комплексно осуществлять надзор за этими новыми операциями, в том числе проверяя ретроспективным образом, насколько обеспечивалось покрытие гарантийными депозитами ситуаций невыполнения обязательств. Должны иметься механизмы на случай непредвиденных обстоятельств и системы взаимного обмена информацией (или план кризисного регулирования, в котором рассматриваются различные виды кризисов) для решения проблем, связанных с нарушениями в работе рынка или банкротством того или иного посредника.

Таблица 9. Россия. Резюме применения принципов ИОСКО

Если произойдут существенные изменения вследствие реорганизации прав и полномочий с включением функций в области страхования и смены руководства ФСФР либо по иной причине, приведенная здесь оценка статуса может потребовать дальнейшего пересмотра.

Принцип	Заключение
<p>Принцип 1. Необходимо четко и объективно сформулировать ответственность регулирующего органа</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Права и полномочия ФСФР в том, что касается функций и профессиональных лиц, связанных с ценными бумагами, комплексно изложены в законодательстве, в том числе в соответствующих Указах Президента и Постановлениях Правительства Российской Федерации. В совокупности эти законы дают ФСФР ряд нормативных полномочий в рамках ее компетенции, в том числе в отношении функций, выполняемых банками в связи с ценными бумагами. Однако не все предлагаемые программы коллективных инвестиций, обслуживаемые банками, подпадают под прямой надзор со стороны ФСФР. • Доступность применимых законов повысится, если сформировать их консолидированный текст и снова сделать доступным общественности перевод на английский язык. • Есть неформальная рабочая договоренность с ЦБ РФ в отношении надзора за организациями, подпадающими под совместный надзор. Эта договоренность документально не закрепляет вопрос обмена информацией для борьбы с нарушениями законодательства о ценных бумагах. • Все надзорные функции в отношении страхования были переданы ФСФР 4 марта 2011 года, а с июня также подобные функции в отношении определенных других небанковских финансовых организаций. Распределение функций между ФСФР и Минфином пока полностью и окончательно не согласовано.
<p>Принцип 2. Регулирующий орган должен быть независим в своей работе и отвечать за выполнение им своих функций и использование своих полномочий</p>	<ul style="list-style-type: none"> • В настоящее время ФСФР имеет полномочия выдавать, выдавать условно, приостанавливать, отзываться или отказывать в выдаче лицензии без вмешательства других сторон. ФСФР также получила широкие права на проведение инспекций и применение санкций в отношении профессиональных и обычных участников рынка капитала. Представляется, что на этих полномочиях не сказались недавние изменения в общей структуре, функциях и подотчетности ФСФР. • В рамках новой структуры ФСФР сохранит полномочия выпускать подзаконные акты (нормативные и регулирующие положения) в сферах своей компетенции, по некоторым вопросам требующие утверждения Минфина. В отношении нормативов капитала и требований диверсификации для взаимных фондов нормативные полномочия будут возложены на Минфин, который будет их исполнять, координируя эту работу с ФСФР. • Пока рано оценивать, как эта реорганизация функций и полномочий будет работать на практике. Процесс внесения этих изменений не был прозрачным. • Срок назначения главы агентства не является фиксированным, и в законодательстве не определены основания для снятия его с

Принцип	Заключение
	<p>должности, а само агентство не пользуется правовой защитой от исков, которые могут возникнуть при добросовестном исполнении им своего мандата, — все это вызывает обеспокоенность ИОСКО и других органов, устанавливающих стандарты в финансовой сфере.</p>
<p>Принцип 3. Регулирующий орган должен иметь достаточные права, необходимые ресурсы и возможности для выполнения своих функций и использования своих полномочий</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР прилагаала с 2008 года существенные усилия, чтобы получить все права и полномочия, необходимые для соблюдения принципов ИОСКО. В этом отношении ФСФР осуществил масштабный проект, чтобы получить расширенные права на обмен информацией и прояснить свои административные полномочия в отношении третьих сторон. • В настоящее время ожидается, что будут предоставлены дополнительные полномочия в отношении доступа к <ul style="list-style-type: none"> i) информации об общих банковских счетах физических лиц и ii) информации, необходимой для общего пруденциального надзора за группами, поскольку ожидается, что в находящемся на рассмотрении законодательстве будут сняты остаточные ограничения на межведомственный обмен банковской информацией в целях регулирования и надзора. • Способность ФСФР получать банковскую информацию, очевидно, не распространяется на физических лиц или на обеспечение применения законодательства о ценных бумагах в более общем смысле. • ФСФР потребуются достаточные ресурсы для реализации новых полезных полномочий, которые она получила, и для привлечения достаточно квалифицированного персонала в целях надлежащего наблюдения за развивающимися рынками, что является важным предметом для сообщества инвесторов. Имеющийся бюджет ФСФР может оказаться недостаточным для проведения достаточного профессионального обучения, чтобы обеспечить соответствие квалификации персонала ФСФР ее расширенному мандату.
<p>Принцип 4. Регулирующий орган должен придерживаться четкого и последовательного порядка регулирования</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР регистрирует все свои общие и конкретные действия в письменном виде; все ее действия могут быть обжалованы в суде; процедуры, распространяющиеся на ФСФР, отражены в федеральном законодательстве, административном кодексе, а также во внутренних нормативных актах. Хотя, по крайней мере на бумаге, установлены средства выразить на практике свою позицию в рамках индивидуального процесса, и процедуры можно было бы сделать более явно выраженными. • ФСФР осуществляет надзор в отношении бирж и организованных рынков, но дисциплинарные меры со стороны СРО и бирж могут оспариваться только в суде. • Новые предложения публикуются на веб-сайте ФСФР, и есть возможность представлять комментарии. Представители отрасли отмечают, что возможность более широкого диалога заслуживает одобрения. Ответы на комментарии в настоящее время не составляют части консультационного процесса. Толкования должны представляться в письменной форме и в течение оговоренного срока.

Принцип	Заключение
	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР прекратил работу своего веб-сайта на английском языке, и он отсутствовал во время настоящей оценки. Веб-сайт, который доступен не только на русском языке, но и на языке, более широко распространенном в финансовом сообществе, как это было ранее, является одним из факторов привлечения иностранных участников и клиентов. • ФСФР поддерживает использование альтернативных механизмов разрешения споров, но не требует от профессиональных участников финансового рынка прибегать к такого рода процессам по требованию клиентов. • Жалобы могут вести к расследованиям; дополнительная статистика или информация по результатам улучшила бы представления о том, как решаются и урегулируются такие вопросы.
<p>Принцип 5. Работники регулирующего органа должны соблюдать самые высокие профессиональные нормы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • На сотрудников ФСФР распространяется общее и особое законодательство в отношении профессионального поведения и конфиденциальности. Они не имеют права проводить собственные операции на рынке. На них также распространяется закон об инсайдерских операциях, за нарушение положений которого предусмотрены санкции. • ФСФР не объединил применимые требования в кодекс поведения или в составе внутреннего кодекса, который мог бы быть сделан доступным общественности. Следует также ввести процедуры мониторинга (см. также принцип 2).
<p>Принцип 6 Режим регулирования должен надлежащим образом использовать саморегулируемые организации (СРО), которые в некоторой степени сами занимаются регулированием своих соответствующих сфер деятельности, с учетом размера и сложности рынков</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Законодательство о ценных бумагах предусматривает использование СРО, которые аналогичны отраслевым профессиональным ассоциациям. Они имеют возможности представлять свои комментарии по действиям агентства, выпускать правила поведения, обязательные для соблюдения их членами, и предоставлять услуги по разрешению споров в рамках действующего законодательства. • Членство в любой такой СРО является добровольным, а их полезность для расширения потенциала органа регулирования по надзору за рынком и обеспечению работы средств защиты для розничных клиентов является ограниченной. СРО создают механизм обеспеченных надлежащей информацией консультаций по действиям агентства. • Закон о пруденциальном надзоре, который обсуждается в Думе во втором чтении, сделает участие в СРО обязательным для финансовых посредников, которые работают с розничными клиентами, и через такие СРО будет создан компенсационный фонд по ценным бумагам для розничных инвесторов. • Запланированные инициативы по укреплению механизмов защиты розничных клиентов будут приветствоваться участниками рынка. С течением времени сфера охвата этих механизмов может быть дополнительно оценена и расширена на другие виды клиентов, такие как институциональные клиенты, представляющие интересы розничных клиентов, например в ПКИ.

Принцип	Заключение
<p>Принцип 7. Саморегулируемые организации (СРО) подлежат надзору со стороны регулирующего органа и должны выполнять нормы справедливости и конфиденциальности при исполнении своих полномочий и делегированных им обязанностей</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет программу как надзора за СРО (в 2010 году было проведено четыре проверки), так и сотрудничества с ними по проведению проверок и предотвращению и выявлению злоупотреблений на рынке и иного ненадлежащего поведения. Однако на СРО не распространяется правовое требование поддержания конфиденциальности, которое действует для ФСФР. В настоящее время членство в СРО также является добровольным (см. принцип 6 выше). • Биржи ценных бумаг, хотя они обязаны обеспечивать соблюдение своих правил согласно договорам и для удовлетворения требований ФСФР, а также должны сообщать в ФСФР о конкретных видах нестандартных операций своих членов или подписчиков, согласно законодательству не считаются СРО (см. принцип 25). • Все правила СРО должны утверждаться и должны считаться вступившими в силу через 30 дней, если не поступило возражения со стороны ФСФР. • ФСФР указала, что она намерена осуществлять дополнительный надзор в отношении любых СРО, призванных обеспечивать защиту розничных инвесторов.
<p>Принцип 8. Регулирующий орган должен иметь полные права на проведение проверок, расследований и надзора</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет полные права на проведение проверок, включая возможность проверять документацию брокеров и прослеживать операции до банковских счетов брокеров. • Есть планы либо дополнительно прояснить, либо внести поправки в соответствующее банковское законодательство, чтобы отменить ограничения на доступ к общим банковским счетам физических лиц для всех целей регулирования. Доступ к таким счетам в настоящее время может быть получен в отношении юридических лиц по случаям манипуляции рынком и инсайдерских операций в рамках соответствующего законодательства о ценных бумагах, но в отношении счетов физических лиц в банковское законодательство поправок внесено не было.
<p>Принцип 9. Регулирующий орган должен иметь полные права на приведение в исполнение законов и нормативных актов</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет право на проведение расследований и применение воздействия для возбуждения административных мер против третьих сторон и лицензируемых структур. • ФСФР также получил совершенно новые полномочия по борьбе со злоупотреблениями на рынке, такими как инсайдерские операции и манипуляция, в рамках которых нарушения определяются очень четко. ФСФР уже возбудил одно дело в рамках этих полномочий. • Новые полномочия временного администратора дают возможность замораживать активы, а сотрудникам ФСФР — действовать в качестве уполномоченного представителя для руководства работой профессионального участника рынка или надзора за его функционированием в случае приостановки действия или отзыва у него лицензии либо иного случая введения в нем временной администрации. • ФСФР продолжает работу с целью расширения своих полномочий по приведению в исполнение законов и нормативных

Принцип	Заключение
	актов и применению санкций.
<p>Принцип 10. Система регулирования должна обеспечивать эффективное и заслуживающее доверия использование своих полномочий по проведению проверок, расследований, надзору и приведению в исполнение правовых норм, а также по реализации программы действенного соблюдения правовых норм.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР проводит активную программу проверок и расследований. Он осуществлял отзыв и аннулирование лицензий и проводил энергичную программу мер вместе с правительством, чтобы получить необходимые полномочия и удовлетворять принципам ИОСКО в сфере правоприменения. • ФСФР также недавно получил новые инструменты надзора и выделил персонал на выявление подозрительных операций, что может быть использовано в качестве модели для реализации его новых полномочий по борьбе с различными злоупотреблениями на рынке. • ФСФР также обнарудует все свои санкции через свой веб-сайт. • Требуется некоторый период наблюдения за использованием этих новых полномочий и инструментов правоприменения, чтобы определить, насколько хорошо они работают на практике. • ФСФР было бы полезно усовершенствовать показатели результатов работы в отношении своей программы приведения в исполнение правовых норм.
<p>Принцип 11 Регулирующий орган должен иметь право обмениваться общедоступной и закрытой информацией с отечественными и иностранными коллегами</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет возможность обмениваться общедоступной и закрытой информацией, которая уже имеется в агентстве либо которую оно может получить в результате проверки лицензируемых организаций, с отечественными и иностранными официальными органами, включая информацию в отношении банковских счетов юридических лиц (и ведущихся в коммерческих целях) в полной мере соответственно своим возможностям получения такой информации. • Есть планы внести поправки в закон «О банках и банковской деятельности» и (или) иным образом прояснить, что ФСФР имеет доступ к общим банковским счетам физических лиц в целях регулирования. Пока это не произошло, ФСФР имеет полное право оказывать помощь в получении информации в отношении таких банковских данных, используя судебную процедуру.
<p>Принцип 12. Регулирующие органы должны создать механизмы предоставления информации, которые предусматривают, когда и как они обмениваются общедоступной и закрытой информацией с отечественными и иностранными коллегами</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР сотрудничает как с внутренними, так и с иностранными органами. • Хотя ФСФР по-прежнему находится в стадии согласования протокола с ЦБ РФ, он достиг соглашений с другими внутренними органами регулирования и заключил конкретные МД с 15 иностранными органами и подписал еще одно дополнительное письмо с шестнадцатым органом. Кроме того, она является членом нескольких внутренних и международных комитетов, где формируются важные контакты и неформальные связи и где обмен информацией происходит устно, а также входит в национальную группу всех финансовых органов. • ФСФР следует и далее стремиться к заключению соглашений об обмене информацией со всеми юрисдикциями, где ведутся операции с российскими акциями или депозитными расписками.
<p>Принцип 13. Система регулирования должна</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет полные права и полномочия для предоставления информации иностранным органам без требований двойного

Принцип	Заключение
<p>предусматривать оказание помощи иностранным регулирующим органам, которым необходимо делать запросы при выполнении своей работы и исполнении своих полномочий</p>	<p>уголовного преследования или независимого интереса в полном объеме своих полномочий самому получать и использовать информацию, и эти полномочия недавно были расширены. ФСФР может потребоваться для этого начать расследование или проведение проверки, но у него есть на это полномочия.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует начать обоснованный процесс, чтобы подписать Дополнение А ММД ИОСКО в установленный срок. В этом отношении ФСФР получила существенные дополнительные полномочия с 2008 года и может приложить усилия к уточнению остающихся неясностей в рамках своих полномочий и может подтвердить через принятые в ИОСКО процедуры, какие от нее ожидаются дальнейшие прояснения правовых вопросов, таких как банковские данные физических лиц. • Соответствующие прояснения повысят уровень соблюдения ФСФР установленных принципов.
<p>Принцип 14. Необходимо полностью, точно и своевременно раскрывать информацию о результатах финансовой деятельности и другие сведения, которые важны для инвесторов при принятии решений</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР требует выпуска проспекта, раскрытия финансовой и нефинансовой информации и представления отчетности. Она определяет, какая информация подлежит представлению, проверяет проспект и проводит проверку периодической и особой отчетности и деклараций. • Требования в отношении проспектов и раскрытия информации о существенных событиях для публичных компаний, определяемых как компании с более чем 500 участниками, содержатся в законодательстве о ценных бумагах. В законе о предприятиях также установлены требования в отношении раскрытия информации для публичных эмитентов. Помимо конкретных требований, в законодательстве о ценных бумагах есть общее положение в отношении тех выпусков, на которые оно распространяется, что требуется раскрытие всей информации, которая является значимой для цены. • ФСФР проводит проверки эмитентов и публичных компаний, как в регионах, так и в головных отделениях, что делается главным образом путем рассмотрения поданных документов с раскрытием информации и периодической финансовой отчетности, но в некоторых случаях также проводятся и проверки на местах. Составители отчетности несут ответственность за точность раскрываемой информации, и были случаи, когда ФСФР не принимала подаваемую отчетность и требовала ее исправления. • ФСФР получила важные новые полномочия учитывать косвенный контроль над организациями и внесла дополнения в свои требования о раскрытии информации касательно отчетности о существенных событиях. Прежде чем сделать заключение о полном соблюдении ФСФР данного принципа, требуется некоторый опыт практического применения этих усовершенствований, чтобы определить степень их действенности. ФСФР и представители отрасли сообщают, что следствием этих изменений и других мер стало повышение общей прозрачности публичных компаний (см. также принцип 15). • Также предпринимаются шаги по совершенствованию

Принцип	Заключение
	<p>стандартов бухгалтерского учета. Эффективность раскрытия информации в конечном счете зависит от применения норм бухгалтерского учета и аудита и представления информации о собственниках. Хотя в этих областях ведется активная работа по внесению улучшений, требуется накопить больший опыт в практическом применении этих улучшений, прежде чем ФСФР можно будет поставить более высокую оценку по степени соблюдения данного принципа (см. также принцип 16).</p>
<p>Принцип 15. Необходимо справедливо и непредвзято относиться к владельцам ценных бумаг компании</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Кодекс поведения для корпоративного управления был принят в 2002 году. РТС и ММВБ требуют соблюдения этого Кодекса от участвующих в них компаниях верхнего уровня. • ФСФР также осуществляет надзор в рамках закона о предприятиях, в том числе в отношении ценообразования в операциях поглощений. В этом законе предусматривается защита прав миноритарных акционеров. • Требуется накопить дополнительный опыт применения новых процедур отчетности о собственности и контроле, но если может быть обеспечено их выполнение на практике и оно будет обеспечиваться, эти нормы отчетности должны существенно повысить возможности гарантировать применение требуемых средств защиты. • Директора и должностные лица не обязаны раскрывать информацию о каких-либо своих долях в капитале, кроме случаев, когда эти доли превышают порог в 5 процентов. • Обязательное требование ежегодного раскрытия информации для публичных компаний на основе принципа «соблюдение или разъяснение» в рамках кодекса качественного управления приведет к улучшению информации, предоставляемой акционерам.
<p>Принцип 16. Стандарты бухгалтерского учета и аудита должны быть высокого качества, признаваемого на международном уровне</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Использование МСФО для консолидированной финансовой отчетности эмитентов и участников финансовых рынков требуется после 2015 года. • Хотя финансовая отчетность должна подаваться в соответствии с российскими стандартами бухгалтерского учета, отчетность на базе МСФО в настоящее время также должна представляться, если МСФО используются для иностранных предложений или даже для внутренней отчетности. Компании верхнего эшелона, акции которых обращаются на биржах, также используют МСФО согласно правилам бирж. • Требуется дальнейшее укрепление процедур надзора в области бухгалтерского учета и аудита. Кроме того, по мере постепенного введения требования об использовании МСФО важно будет обеспечить и активизировать надлежащий надзор и профессиональную подготовку бухгалтеров и сотрудников органов регулирования.
<p>Принцип 17. Система регулирования должна устанавливать нормы соответствия и</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет начальные и постоянно действующие стандарты в отношении лицензирования деятельности, предусматривающие критерии соответствия профессиональным и этическим нормам, в том числе касающиеся компетентности, отсутствия

Принцип	Заключение
<p>регулирующих организаций, желающих заниматься реализацией или обеспечением функционирования программ коллективных инвестиций</p>	<p>дисквалифицирующего поведения, введения надлежащих структур и мер контроля, а также проведения проверок.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ФСФР также имеет правила для предотвращения операций со связанными сторонами или требования раскрытия информации о них с определенными исключениями, сравнимыми с предусмотренными в других юрисдикциях. • Фирмы, осуществляющие маркетинг фондов, должны иметь на это лицензии, за исключением того, что банки могут предлагать своим клиентам участие в управляемых банком фондах, не имея лицензии брокера. • Есть некоторые пробелы в средствах защиты клиентов, в частности, касающиеся оптимального исполнения, хотя дополнительные правила защиты клиентов могут обеспечиваться соответствующими СРО для управляющих компаний или, возможно, иным образом, через ожидаемое введение требования об обязательном использовании СРО посредниками, ведущими деятельность на розничном рынке.
<p>Принцип 18. Система регулирования должна предусматривать правила, касающиеся юридической формы и структуры программ коллективных инвестиций, а также выделения и защиты активов клиентов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет структурные требования для программ коллективных инвестиций (ПКИ), независимо от того, являются ли они акционерными компаниями (которых насчитывается только восемь), или паевыми инвестиционными фондами, которые рассматривают доли своих участников как ценные бумаги. • Закон и соответствующие нормативные положения требуют, чтобы активы ПКИ хранились в не связанной с ней «специализированной» организации доверительного хранения. Организация доверительного хранения должна вести реестр держателей паев, вести учет переводов и вложений подписных средств и осуществлять мониторинг инвестиций и деятельности управляющей компании относительно установленных положений для обеспечения общего соблюдения законодательства. • Закон об инвестиционных фондах признает, что портфельные активы ПКИ не являются частью имущества компании по управлению инвестициями, также как на них не могут распространяться требования должников отдельных участников фонда или специализированных организаций доверительного хранения. Аналогичным образом, в случае компаний-фондов портфельные и иные активы, хранимые для инвесторов, доступны только для удовлетворения требований самих таких инвесторов. • В названном законе также предусмотрена процедура специальной временной администрации на случай необходимости закрытия фонда или иной аналогичной ситуации. • Установлена процедура, с помощью которой аудиторы подтверждают, что деньги и имущество фонда управляются надлежащим образом, что порядок использования организации доверительного хранения соблюдается и что структура портфеля представлена надлежащим образом, а расчеты чистой стоимости активов являются верными. • Для предотвращения злоупотреблений следует вести мониторинг приобретения фондов другими фондами.

Принцип	Заключение
<p>Принцип 19. Правила регулирования должны требовать раскрытия информации, как указано в принципах для эмитентов, которая необходима для оценки достоинств программы коллективных инвестиций для конкретного инвестора и стоимости доли инвестора в данной программе</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • От инвестиционных фондов требуется осуществлять инвестиции в соответствии с законами и договорами, представлять информацию о составе фонда, представлять отчетность о ценах и финансовую отчетность по управляющим и организациям доверительного хранения, а также соблюдать особые и общие требования к раскрытию качественной информации. Среди прочего это касается системы управления фондов, их управляющих и квалификации этих управляющих, инвестиционной политики, комиссионных и расходов и информирования о том, что финансовые результаты не могут гарантироваться. Особенно важный элемент раскрытия информации касается изменчивости рынков, где ликвидность не гарантируется. • Предупреждения розничных инвесторов о риске должны способствовать обеспечению того, что они понимают разницу между инвестиционными фондами и банковскими счетами и (или) предлагаемыми банком фондами, связанную с тем, что средства защиты их средств не одинаковы. • Закон об инвестиционных фондах предусматривает особые требования для СРО, добровольными членами которых в настоящее время являются управляющие компании. Они обязывают такие СРО разбирать жалобы, отслеживать соблюдение применимых правил, сотрудничать с ФСФР и использовать дисциплинарные процедуры. • См. принципы 4, 6, 7 и 23 в отношении мер по введению обязательного использования СРО для усиления надзора за розничными предложениями и повышения осведомленности клиентов.
<p>Принцип 20. Регулирование призвано обеспечить надлежащую и общеизвестную основу для оценки активов, определения цены и погашения паев в программе коллективных инвестиций</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет конкретные требования в отношении стоимостной оценки активов. Есть специальные положения, которые применяются в отношении неликвидных активов, чтобы содействовать использованию справедливой/точной стоимостной оценки. Необходим тщательный надзор над ценообразованием в случае неликвидных активов и при проведении любых связанных с ними оценок. Например, требуются четкие положения в отношении ошибок. • Чистая стоимость активов открытых фондов должна публиковаться ежедневно на веб-сайте управляющей компании ПКИ, а если фонды котируются на фондовой бирже, цена также должна публиковаться через передаваемые в режиме «онлайн» информационные потоки уполномоченных продавцов. • Закрытые и интервальные фонды должны представлять отчетность на даты погашения (которые должны быть не реже одного раза в год), а в случае движимых активов — не реже чем ежеквартально. (См. принцип 18, где рассматривается роль аудиторов).
<p>Принцип 21. Регулирование должно предусматривать</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР установлены требования соответствия профессиональным и этическим нормам для ведения лицензируемой деятельности, включающие установленные

Принцип	Заключение
<p>минимальные стандарты для начала ведения деятельности рыночных посредников</p>	<p>законом дисквалифицирующие действия, а также требования в отношении капитала и образования и профессиональной компетенции для всех посредников, включая (кроме требования по капиталу) банки, выполняющие функции в сфере ценных бумаг.</p> <ul style="list-style-type: none"> • В то время как сейчас лицензии выдаются на основании документации с проверкой отсутствия судимости в Министерстве внутренних дел, рассматриваются планы добавить процедуру должной проверки операционного потенциала для ведения деятельности, на которую запрашивается лицензия профессионального участника рынка. • См. принцип 22. По мере того как нормативы капитала становятся все более сложными, важно будет иметь достаточно квалифицированный персонал для проведения этих проверок.
<p>Принцип 22. Необходимо иметь первоначальные и текущие требования к капиталу и другие пруденциальные нормативы для рыночных посредников с учетом рисков, которые они на себя берут</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Минимальные финансовые требования к брокерам в 2010 году были существенно повышены до 35 млн рублей (1,25 млн долларов) и должны были дополнительно увеличиться в июле 2011 года. Требования к капиталу специализированных организаций доверительного хранения и не связанных с проведением расчетов депозитариев будут повышены до 80 млн рублей, что было запланировано на июль. • Предполагается, что более конкретные, основанные на риске меры и коэффициенты, касающиеся кредитного и иных видов риска, будут введены законом о пруденциальном надзоре, который находится на рассмотрении во втором чтении. • Разработка конкретных требований в настоящее время передана Минфину, и запланированное на июль повышение капитала для брокеров было отложено в мае в ожидании планируемого принятия закона о пруденциальном надзоре. • Существующие требования будут расширены за счет возможности проведения должной проверки на соответствие, нового требования о предоставлении консолидированной финансовой отчетности, когда оно будет введено положением о консолидированном надзоре в законе «О банках и банковской деятельности», если и когда оно будет принято, а также за счет полного введения МСФО к 2015 году. • ФСФР не имеет требований или процедур раннего оповещения. • Эти изменения потребуют надлежащей квалификации для надзора и практической реализации, в том числе касательно нового режима и процедур инспекций, которые было бы разумно сосредоточить на выявлении рисков и распределении их по степени приоритетности, а также на проведении случайных проверок для обеспечения того, чтобы бухгалтерская и иная учетная документация постоянно обновлялись и чтобы правила в отношении капитала надлежащим образом соблюдались.
<p>Принцип 23. Рыночные посредники обязаны соблюдать стандарты для внутренних организаций и</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Законодательство о ценных бумагах нормативные положения ФСФР содержат широкие требования добросовестности, лояльности и справедливости по отношению к клиентам. Недавние нормативные положения, принятые в 2010 году, за счет новых

Принцип	Заключение
<p>нормы поведения, которые предназначены для защиты интересов клиентов, обеспечения надлежащего управления рисками и предусматривают, что руководство компаний-посредников принимает на себя главную ответственность в этих вопросах</p>	<p>процедур мониторинга дают возможность лучше и в реальном времени осуществлять наблюдение за соблюдением основных и дополнительных требований по защите клиентов, а новый закон об инсайдерских операциях устанавливает, что персонал операторов рынка и профессиональные участники рынка являются инсайдерами в отношении информации, получаемой от их клиентов.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Принятие, применение и обеспечение соблюдения стандартов ведения деятельности и других средств защиты клиентов может быть улучшено за счет обязательного использования СРО посредниками, ведущими розничные операции. • В настоящее время требования в отношении обработки инструкций являются не очень конкретными, что может затруднять обеспечение их соблюдения и надзор — общая проблема, связанная с использованием в надзоре принципов, а не правил. Улучшений по этим вопросам можно добиться за счет использования СРО, устанавливающей оптимальную практику и вносящей большую конкретизацию в принципы.
<p>Принцип 24. Необходимо установить процедуру на случай банкротства рыночного посредника, чтобы свести к минимуму ущерб и убытки инвесторов и снизить системный риск</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Установлены новые полномочия по урегулированию проблем в финансовых компаниях, включая назначение временного/специального администратора, и окончательного законодательного утверждения ожидаются также дополнительные новые правила. • ФСФР и биржи, а также другие соответствующие органы должны иметь планы на случай непредвиденных обстоятельств, предусматривающие действия в случае нарушений в работе рынка или отдельных фирм с полным использованием их административных полномочий и прав по обмену информацией и рассмотрением нескольких потенциальных сценариев. См. принципы 1 и 29. Такие планы должны развиваться вместе с эволюцией рынка и постоянно обновляться. • Ожидается, что с принятием находящегося на рассмотрении законодательства вступят в силу новые полномочия по созданию программы компенсации инвесторов.
<p>Принцип 25. Создание систем для торговых операций, включая биржи ценных бумаг, должно производиться с разрешения и под надзором регулирующего органа</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР имеет процедуру лицензирования для регулируемых бирж и организованных рынков, которая содержит требования соответствия установленным профессиональным и финансовым нормам. • В процессе принятия находится новый закон о биржах и организованных торгах, который может содержать дополнительные улучшения в данной сфере. • Раскрытие информации относительно различных требований для каждого конкретного уровня трейдинга имеет большое значение для защиты клиентов и обеспечения справедливости.
<p>Принцип 26. Необходимо осуществлять текущий надзор со стороны регулирующего органа за деятельностью бирж и</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР осуществляет надзорные проверки бирж. С этой целью в 2010 году сотрудники ФСФР посетили РТС. По результатам проверки готовится доклад, проводится завершающая встреча и ведется последующая работа. • ФСФР также проводит совместную работу с сотрудниками

Принцип	Заключение
торговых систем, который призван обеспечить добросовестность торговли с помощью справедливых и одинаковых для всех правил, со сбалансированным учетом потребностей различных участников рынка	<p>бирж по возникающим вопросам.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ФСФР теперь имеет дополнительные возможности осуществлять собственный мониторинг подозрительных операций и потенциальных нарушений, а также новую технологию для этих целей. Кроме того, в 2010 году были приняты нормативные положения, требующие от всех организованных рынков и бирж предоставлять в ФСФР различные виды информации о нестандартных и потенциально связанных со злоупотреблениями операциях в установленном формате. • ФСФР было бы полезно иметь больше количественных показателей для оценки выполнения биржами своих функций по контролю за соблюдением установленных норм.
Принцип 27. Регулирование должно содействовать прозрачности торговых операций	<ul style="list-style-type: none"> • Данные о ценах и объемах представляются в ФСФР рынком. Потоки данных поступают лицензированным коммерческим организациям в реальном времени, и они также доступны общественности в режиме он-лайн с 15-минутным лагом. • Улучшилась отчетность по внебиржевым операциям, соответственно изменениям в этом процессе, происходящим во всем мире, и дальнейшим уточнениям в настоящее время по результатам кризиса. Почти вся отчетность о внебиржевых операциях представляется через РТС. • В органах регулирования продолжает обсуждаться вопрос о том, какой подход избрать в отношении цен на один и тот же инструмент, допущенный к торгам на двух биржах в одном и том же часовом поясе. • Биржам и ФСФР было бы полезно не отставать от более общей динамики в структуре рынка, в том что касается прозрачности и соответствующих средств защиты.
Принцип 28. Регулирование должно быть нацелено на выявление и сдерживание манипуляций и другой несправедливой практики торговли	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие закона о злоупотреблениях на рынке, таких как инсайдерские операции и манипуляция, является шагом вперед и включает санкцию, заключающуюся в изъятии прибыли, полученной противоправным путем. • По мере постепенного введения в действие закона разрабатываются и тестируются системы противодействия и выявления случаев такого противоправного поведения. У ФСФР теперь есть новый инструмент ведения надзора в реальном времени, и биржи также обязаны обеспечивать соблюдение своих правил в отношении противоправного поведения. От бирж требуется представление в ФСФР в стандартном формате конкретных докладов с уведомлением об исключительной ситуации (см. также принципы 7 и 26). • Требуется накопить некоторый опыт в применении этих улучшенных требований на практике и выяснить, противодействуют ли наказания таким действиям и являются ли они соразмерными.
Принцип 29. Регулирование должно обеспечивать надлежащее управление	<ul style="list-style-type: none"> • Биржи имеют некоторые правила в отношении таких рисков, встроенные в их системы. Процедуры дефолта обнародованы. • ФСФР имеет полномочия требовать дополнительной

Принцип	Заключение
<p>крупными рисками, риском дефолта и сбоя в работе рынка</p>	<p>информации от прямых участников рынка по клиентам с omnibusными счетами.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Эти полномочия не проверены на практике. • ФСФР следует разработать подходы, которые позволяли бы ей определять, где на рынке находится источник риска и проводить надлежащие последующие меры надзора совместно с другими органами регулирования. • Процедуры на случай непредвиденных обстоятельств в настоящее время не отражены в документации, что также относится к договоренностям о сотрудничестве с другими органами регулирования по данному вопросу. Должны иметься отраженные в документации планы на случай непредвиденных обстоятельств, предусматривающие действия в случае общих нарушений в работе рынка и проблем на уровне отдельных фирм (см. также принцип 24, первый пункт).
<p>Принцип 30. Регулирующий орган должен осуществлять надзор над системами клиринга и расчетов по операциям с ценными бумагами, призванный обеспечивать их справедливость, эффективность и действенность и снижать системный риск</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие закона «О клиринге», создающего правовые основы для окончательных расчетов через систему центрального контрагента, завершающего неттинга и соответствующих параметров управления риском является важным шагом вперед. • Важно обеспечить, чтобы в той форме, как они будут реализованы, система управления риском и надзора за ЦКА были достаточны для соответствия международным стандартам. • Такая система внесет больше прозрачности в открытые позиции и дополнительно облегчит анонимное проведение операций. Однако, поскольку при этом происходит концентрация риска, в ЦКА принципиальную роль будет играть обеспечение финансовыми ресурсами и системы гарантийных депозитов и вариационных характеристик, а также важно проводить надлежащую текущую ретроспективную проверку адекватности системы управления риском. • Система по-прежнему позволяет использовать множество различных реестров или агентов по переводу ценных бумаг, однако были прояснены вопросы, касающиеся ответственности по обязательствам в области доверительного хранения, и количество таких структур сокращается. Использование центрального депозитария ценных бумаг, который бы соответствовал стандартам КПРС/ИОСКО для расчетных систем по ценным бумагам и закону США для взаимных фондов США, инвестирующих средства за границей, дало бы рынку важный сигнал о целостности системы перевода ценных бумаг.

Таблица 10. Рекомендуемый план действий по улучшению применения принципов ИОСКО

В то время как законодательные права и полномочия введены и дополнительные находятся в стадии рассмотрения, требуется накопить дополнительный опыт применения этих новых полномочий на практике, прежде чем можно будет сказать, что ожидания ИОСКО полностью удовлетворены.

Принцип	Рекомендуемые действия
1. Необходимо четко и объективно сформулировать ответственность регулирующего органа.	<ul style="list-style-type: none"> • ЦБ РФ и ФСФР следует документально оформить протокол о сотрудничестве в отношении надзора за организациями или группами, в отношении которых они имеют общие интересы. • Консолидированная версия законодательства и нормативных положений со ссылками должна быть помещена на веб-сайте, в идеале на английском языке, как языке финансов, а также на русском. • Требуется в кратчайшее время прояснить распределение полномочий в новом органе и сделать информацию об этом легко доступной, а также дать разъяснение того, как предусмотренные механизмы должны работать на практике.
2. Регулирующий орган должен быть независим в своей работе и отвечать за выполнение им своих функций и использование своих полномочий.	<ul style="list-style-type: none"> • Следует вести наблюдение за работой новой структуры ФСФР для обеспечения того, чтобы новое распределение функций не привело к повседневному оперативному вмешательству со стороны Минфина. • Даже если принята практика ухода в отставку при смене политической администрации, в рамках существующих стандартов исполнительный директор органа регулирования должен назначаться на фиксированный срок с установлением критериев для снятия его с должности. • Следует и далее прилагать усилия к обеспечению правовой защиты добросовестно принимаемых мер в исполнение мандата ФСФР.
3. Регулирующий орган должен иметь достаточные права и ресурсы.	<ul style="list-style-type: none"> • Профессиональная квалификация, техническая компетентность, механизмы ИТ, а также кадровые и денежные ресурсы ФСФР должны адаптироваться к сложности и масштабам ее миссии в области регулирования. • ФСФР должна определить, не требуются ли ей дополнительные виды ресурсов и иное распределение квалификации персонала, чем у нее имеется в настоящее время, так чтобы ее ресурсы соответствовали запросам рынка; ей следует провести оценку своих потребностей, подготовить план действий и использовать его при составлении следующего скользящего бюджета или внесения поправок в текущий. В частности, ФСФР должна сохранить за собой возможность нанимать внешних экспертов и быть освобождена от общего сокращения кадров в системе государственной службы. • Ресурсы ФСФР должны быть достаточны для того, чтобы она могла привлекать достаточно квалифицированных сотрудников для надлежащего надзора за развивающимися рынками, что важно для инвесторов. Бюджет должен предусматривать расходы на профессиональную подготовку для обеспечения того, что квалификация персонала ФСФР достаточна для удовлетворения все

Принцип	Рекомендуемые действия
	<p>более сложных и тонких требований, для проведения должных проверок соответствия и практического применения новых прав и полномочий.</p> <ul style="list-style-type: none"> Способность ФСФР получать банковскую информацию следует расширить на общее применение законодательства о ценных бумагах и для обеспечения надлежащего надзора за регулируемыми субъектами. Если необходимо, следует внести поправки в законодательство в целях предоставления ФСФР достаточных полномочий для выполнения требований, чтобы стать полноправной стороной ММД ИОСКО (см. также принципы 8 и 13)
<p>4. Регулирующий орган должен придерживаться четкого и последовательного порядка регулирования.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ФСФР следует вести журналы мер по поступающим жалобам, инспекций, расследований и рассмотренных дел и использовать их для определения того, являются ли применяемые штрафные санкции соразмерными, последовательными и противодействующими. Практика и процедуры для использования возможности рассмотрения жалоб в ходе административного делопроизводства должны быть отражены в документации и войти в фактическое содержание закона о защите инвесторов. Орган регулирования должен и далее обеспечивать, чтобы его процессы были в максимально возможной степени прозрачными, восстановить своей веб-сайт на английском языке, рассмотреть вопрос о публикации ответных заявлений после проведения консультаций и осуществлять меры поддержки для предоставления более широкого доступа к согласительным средствам и альтернативным форумам для разрешения споров.
<p>5. Работники регулирующего органа должны соблюдать самые высокие профессиональные нормы.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ФСФР следует рассмотреть вопрос о создании кодекса поведения для сотрудников, который учитывал бы особенности работы агентства, и установить процедуры мониторинга для обеспечения его соблюдения. Публикация профессиональных процедур и внутренних норм регулирования ФСФР может способствовать повышению доверия к работе органа регулирования (см. также принцип 2 в отношении ответственности).
<p>6. Режим регулирования должен надлежащим образом использовать СРО, которые в некоторой степени сами занимаются регулированием своих соответствующих сфер деятельности, с учетом размера и сложности рынков.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ФСФР следует и далее активно использовать образования, считающиеся СРО согласно российскому законодательству, чтобы осуществлять определенный контроль в отношении профессиональной квалификации и норм ведения деятельности, а также в качестве канала или профессиональных ассоциаций для получения комментариев с нескольких точек зрения в отношении издержек и выгод, связанных с теми или иными предложениями по правилам, и иным вопросам. ФСФР следует изучить вопрос о том, как оптимально использовать будущие полномочия в отношении обязательного участия в СРО для профессиональных участников рынка, обслуживающих розничных клиентов, чтобы i) направить дополнительные ресурсы на защиту клиентов, ii) обеспечить высокий уровень согласованности правил в отношении защиты розничных клиентов и iii) создать достаточную капитальную базу для компенсационного фонда с учетом риска.

Принцип	Рекомендуемые действия
	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует начинать оперативно пользоваться новыми полномочиями, как только они предоставляются.
<p>7. Саморегулируемые организации (СРО) подлежат надзору со стороны регулирующего органа и должны выполнять нормы справедливости и конфиденциальности при исполнении своих полномочий и делегированных им обязанностей.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • СРО имеют доступ к конфиденциальной информации вследствие проведения ими проверок. Возможно, эта имеющаяся у них информация защищена от ненадлежащего использования внутренними правилами или договорами о членстве. • ФСФР следует установить в явной форме требование, что СРО обязаны обращаться с информацией, не являющейся публичной, в соответствии с профессиональными нормами в отношении конфиденциальности, эквивалентными требуемым от ФСФР либо от любого другого органа, информацию которого могут использовать СРО, если эти последние являются более строгими.
<p>8. Регулирующий орган должен иметь полные права на проведение проверок, расследований и надзора.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует добиться принятия декларации или внесения законодательной поправки, подтверждающей ее право непосредственного доступа к общей банковской информации для всех целей регулирования. • ФСФР следует исследовать вопрос о том, нельзя ли повысить действенность процесса проверок за счет использования на уровне главного управления методологии выявления ключевых факторов риска в сочетании со случайными проверками выборочной информации (см. также принцип 22).
<p>9. Регулирующий орган должен иметь полные права на приведение в исполнение законов и нормативных актов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует оценить действие ее новых полномочий в отношении приведения в исполнение положений о инсайдерских операциях и манипуляции рынком в ходе их постепенного введения, чтобы определить, достигают ли они цели противодействия противоправному поведению. • В этом отношении ФСФР следует разработать надлежащие количественные показатели, позволяющие оценить, являются ли принимаемые меры и используемые процедуры в достаточной мере противодействующими и соразмерными.
<p>10. Система регулирования должна обеспечивать эффективное и заслуживающее доверия использование своих полномочий по проведению проверок, расследований, надзору и приведению в исполнение правовых норм, а также по реализации программы действенного соблюдения правовых норм.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует определить, как лучше всего измерять и представлять целевые показатели результатов работы и статистику по приведению в исполнение установленных правил и норм и соответствующей деятельности в области мониторинга. • См. также комментарии по принципам 4, 6, 7, 8 и 9.
<p>11. Регулирующий орган должен иметь право обмениваться общедоступной и открытой информацией с отечественными и иностранными коллегами.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Обмен информацией между внутренними органами может улучшиться с принятием поправок к закону о банковской деятельности касательно консолидированного надзора и с подписанием официального протокола с ЦБ РФ (см. принцип 1). • Орган регулирования может обмениваться имеющейся у него закрытой информацией (с учетом пояснения, приведенного выше и отмеченного в Принципе 8) согласно Меморандуму о договоренности с

Принцип	Рекомендуемые действия
	<p>надлежащими средствами защиты конфиденциальности в той же мере, в какой такая информация может быть получена самой ФСФР.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует в кратчайшие сроки предпринять шаги к достижению соблюдения требований для подписания ММД .
<p>12. Регулирующие органы должны создать механизмы предоставления информации, которые предусматривают, когда и как они обмениваются общедоступной и закрытой информацией с отечественными и иностранными коллегами.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует рассмотреть вопрос о том, не имеет ли смысла в отношении перекрестного листинга ценных бумаг через АДР и ОДР либо их использования в качестве основы для индексов, таких как MSCI, заключить дополнительные, специализированные двусторонние МД. • См. принципы 8, 9, 11 и 13.
<p>13. Система регулирования должна предусматривать оказание помощи иностранным регулирующим органам, которым необходимо делать запросы при выполнении своей работы и исполнении своих полномочий.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует документировать свою деятельность по оказанию помощи (см. также принцип 4). ФСФР следует поддерживать скорейшее принятие изменений и (или) прояснений, которые расширят его доступ к банковской информации, и продвигаться к полноправному участию в ММД ИОСКО. • (См. также принципы 8 и 11)
<p>14. Необходимо полностью, точно и своевременно раскрывать информацию о результатах финансовой деятельности и другие сведения, которые важны для инвесторов при принятии решений.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует представить информацию о том, насколько отчетность о собственности и контроле на практике повышает прозрачность и защиту инвесторов за счет раскрытия информации. • Кроме того, ФСФР следует оценить уровень соблюдения требований непрерывного раскрытия информации и рассмотреть вопрос о дополнительной автоматизации этого процесса.
<p>15. Необходимо справедливо и непредвзято относиться к владельцам ценных бумаг компании.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Были приняты полезные поправки для улучшения отчетности о собственности и контроле (см. принцип 14). Следует вести наблюдение за результатами применения этих поправок. • ФСФР теперь имеет полномочия проверять цены тендерных предложений и ей следует отражать в документации, как работает на практике методология проверки цен. • Исполнительное руководство и члены советов директоров эмитентов должны быть обязаны раскрывать свое владение акциями, даже если их пакет не превышает 5-процентного порога. • ФСФР следует рассмотреть вопрос, какой уровень квалификации и полномочий требуется для лиц, проводящих независимую оценку, на которых в настоящее время распространяются требования лицензирования. • Обязательное раскрытие информации для публичных компаний на основе принципа «соблюдение или разъяснение» в рамках добровольного кодекса качественного управления приведет к улучшению информации, предоставляемой акционерам.
<p>16. Стандарты бухгалтерского учета и аудита должны быть высокого качества, признаваемого на международном уровне.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует вести работу с Министерством финансов и другими соответствующими органами, чтобы определить наилучшие способы для i) осуществления надзора за бухгалтерами и аудиторами, ii) содействия активному продвижению участников финансового рынка и эмитентов в подготовке к введению МСФО, iii) обеспечения

Принцип	Рекомендуемые действия
	<p>надлежащей подготовки/профессионального обучения лиц, работающих в отрасли, а также сотрудников органа регулирования к введению изменений в сфере бухгалтерского учета и iv) параллельного продвижения к подготовке плана по совершенствованию стандартов аудита.</p>
<p>17. Система регулирования должна устанавливать нормы соответствия и регулирования организаций, желающих заниматься реализацией или обеспечением функционирования программ коллективных инвестиций.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • См. принцип 21 ниже.
<p>18. Система регулирования должна предусматривать правила, касающиеся юридической формы и структуры программ коллективных инвестиций, а также выделения и защиты активов клиентов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР должна контролировать достаточность имеющейся информации для определения того, действительно ли структура доверительного хранения средств клиентов не связана с управляющей компанией, и иным образом проверять адекватность системы доверительного хранения, защиты средств клиентов и надлежащего установления цен на инструменты долевого участия. • ФСФР следует по мере необходимости разработать средства текущего исследования того, не требуют ли новые модели ПКИ, такие как обращающиеся на бирже фонды, дополнительных структурных средств защиты.
<p>19. Правила регулирования должны требовать раскрытия информации, как указано в принципах для эмитентов, которая необходима для оценки достоинств программы коллективных инвестиций для конкретного инвестора и стоимости доли инвестора в данной программе.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Если будет принят закон о пруденциальном надзоре, который сейчас находится на рассмотрении во втором чтении, ФСФР следует передать определенные функции по созданию платформы для рассмотрения жалоб, ведению наблюдения за деятельностью, сказывающейся на розничных держателях долей ПКИ, а также на индивидуальных розничных инвесторах, обязательным для участия СРО профессиональных участников рынка, ведущих розничную деятельность. • ФСФР и Российской Федерации следует в ближайшее время реализовать полномочия по созданию надлежащего фонда компенсации инвесторов (см. также принципы 24 и 29).
<p>20. Регулирование призвано обеспечить надлежащую и общеизвестную основу для оценки активов, определения цены и погашения паев в программе коллективных инвестиций.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует оценить, насколько хорошо работает на практике методология определения цен на неликвидные ценные бумаги (см. также принцип 16).
<p>21. Регулирование должно предусматривать минимальные стандарты для начала ведения деятельности рыночных посредников.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует в кратчайшие сроки реализовать свои планы по проведению ограниченной начальной должной проверки операционного потенциала заявителей сверх определенного размера. • Когда будет принят закон о пруденциальном надзоре, в действие будут введены более качественные начальные критерии для ведения деятельности, в том числе в отношении капитала и механизмов внутреннего контроля, а также потенциала по текущему отслеживанию

Принцип	Рекомендуемые действия
	<p>соблюдения установленных норм и правил. ФСФР следует обеспечить наличие у нее надлежащей квалификации и персонала для применения этих новых прав и полномочий (см. принцип 3).</p>
<p>22. Необходимо иметь первоначальные и текущие требования к капиталу и другие пруденциальные нормативы для рыночных посредников с учетом рисков, которые они на себя берут.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует ввести специализированную отчетность для раннего предупреждения возникающих проблем, которая бы направлялась соответствующему персоналу ФСФР биржами и профессиональными участниками рынка, чтобы создать возможность для оперативного принятия корректирующих мер в случае необходимости. • ФСФР следует проанализировать, достаточны ли текущие нормативы капитала для покрытия различных видов риска, установленных в стандартах ИОСКО, включая кредитный, рыночный и операционный риск, в ходе подготовки к применению новых полномочий, которые должны быть предоставлены законом о пруденциальном надзоре. Например, ФСФР следует разработать средства тестирования того, какое влияние на капитал будут оказывать сдвиги на рынке сверх определенной величины. • Находящиеся на рассмотрении изменения в нормативах капитала потребуют достаточной квалификации для надзора и введения, в том числе для новых режимов и процедур проверок, и эту работу может быть разумно сосредоточить на выявлении рисков и распределении их приоритетов, а также на случайных проверках для обеспечения постоянного ведения счетов и документации, а также надлежащего соблюдения правил в отношении капитала.
<p>23. Рыночные посредники обязаны соблюдать стандарты для внутренних организаций и нормы поведения, которые предназначены для защиты интересов клиентов, обеспечения надлежащего управления рисками и предусматривают, что руководство компаний-посредников принимает на себя главную ответственность в этих вопросах.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР требует от уполномоченных ей профессиональных участников иметь персонал, контролирующий соблюдение установленных норм и правил. • Введение закона о пруденциальном надзоре предоставит дополнительные возможности для надзора за управлением риском в организациях-посредниках. ФСФР следует обеспечить наличие у нее достаточного квалифицированного персонала для проведения таких оценок (см. также принципы 3 и 22) • Кроме того, ФСФР следует воспользоваться своими полномочиями, которые она получит в законе о пруденциальном надзоре, когда он будет принят, чтобы сделать обязательным членство в СРО для профессиональных участников рынка, работающих с розничными клиентами, в целях разработки более детальных руководящих положений в отношении применения принципов ведения деятельности, таких как оптимальное исполнение и ведение маркетинга в соответствии с инвестиционными целями клиентов.
<p>24. Необходимо установить процедуру на случай банкротства рыночного посредника, чтобы свести к минимуму ущерб и убытки инвесторов и снизить системный риск.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Назначение уполномоченного представителя в связи с приостановкой действия или отзывом лицензии либо в рамках процесса временной администрации облегчит управление компанией, находящейся в трудном положении. • Принятие закона о пруденциальном надзоре следует ускорить, и когда он вступит в силу, следует рассмотреть вопрос о принятии руководящих указаний в отношении такого представительства. • ФСФР, а также биржи и другие соответствующие финансовые

Принцип	Рекомендуемые действия
	<p>органы должны иметь планы на случай непредвиденных обстоятельств, предусматривающие меры при нарушениях в работе рынка и проблемах на уровне компаний, пользуясь в полной мере своими административными полномочиями и полномочиям в области обмена информацией. ФСФР следует приложить усилия к тому, чтобы заранее определить шаги в рамках плана по сворачиванию деятельности. Такой план должен предусматривать i) средства взаимодействия с другими органами регулирования, ii) триггерные точки, такие как изменения в финансовом положении с выходом за границы допустимого и сокращение капитала, что является ранними предупредительными сигналами и ведет к началу применения оперативных коррективных мер и iii) анализ имеющихся в распоряжении мер и инструментов в целях минимизации риска для клиентов, контрагентов и системного риска.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Любой план должен также предусматривать процедуры нестандартного взаимодействия с другими органами регулирования, включая отечественные и соответствующие иностранные органы, а также средства определения того, не связано ли противоправное поведение с финансовыми проблемами, поскольку противоправное поведение иногда используется для сокрытия финансовых проблем. • Следует в кратчайшие сроки воспользоваться полномочиями по созданию фонда компенсации инвесторов.
<p>25. Создание систем для торговых операций, включая биржи ценных бумаг, должно производиться с разрешения и под надзором регулирующего органа.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР в ходе выдачи разрешений на создание новых торговых систем или при определении того, как вести текущий надзор за объединенными рынками, следует обновить и уточнить свои программы аудита и надзора. • Кроме того, ему следует использовать свои новые инструменты надзора для текущей оценки надлежащих параметров, основанных на опыте отчетов о подозрительных операциях или опыте нестандартных операций (которые могут быть признаком инсайдерских операций, манипуляции рынком и иных нарушений), для целей собственного надзора и для отчетности бирж или организованных рынков. • Различные уровни структуры рынка должны быть прозрачны для клиентов; клиенты должны информироваться о том, что средства защиты и риски, связанные с различными уровнями трейдинга, являются различными. • См. принципы 17, 21 и 26.
<p>26. Необходимо осуществлять текущий надзор со стороны регулирующего органа за деятельностью бирж и торговых систем, который призван обеспечить добросовестность торговли с помощью справедливых и одинаковых для всех правил, со сбалансированным учетом потребностей различных</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует разработать количественные показатели для оценки результатов работы бирж в выполнении ими своей роли контроля за соблюдением установленных правил и норм, а также вести статистику таких результатов. • См. принцип 25.

Принцип	Рекомендуемые действия
участников рынка.	
27. Регулирование должно содействовать прозрачности торговых операций.	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует постоянно отслеживать и корректировать процесс отчетности о ценах, а также выяснить, есть ли необходимость консолидации ценовой информации, если один и тот же инструмент котируется или допущен к трейдингу более чем на одном рынке в одном часовом поясе. В этом отношении следует учитывать — либо обратиться к биржам с просьбой проанализировать этот вопрос, — полноту и своевременность информации, представляемой биржам внебиржевыми рынками. • ФСФР также следует обратиться к новым СРО для розничных инвесторов, если будут предоставлены соответствующие полномочия, чтобы они провели изучение того, мешает ли количество рынков формированию ценовой информации и дает ли инвесторам лучшее представление о риске или, наоборот, создает замешательство, и а также как преодолеть любое такое замешательство. • Биржи и ФСФР в более общем смысле должны следовать за развитием структуры рынка и средств защиты и вносить надлежащие поправки в свои программы надзора в соответствующих областях.
28. Регулирование должно быть нацелено на выявление и сдерживание манипуляций и другой несправедливой практики торговли.	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует разработать программы отслеживания или иного выявления инсайдерских операций, манипуляции и иных злоупотреблений на рынке с использованием своей новой системы подачи информации в реальном времени, а также за счет другой информации, такой как сообщения СМИ. • В этом отношении ФСФР следует выяснить, достигают ли используемые ей определения и назначаемые санкции своей цели выявления и предотвращения противоправных действий. • В помощь этому процессу ФСФР следует разработать количественные показатели для измерения результатов работы надзорных систем операторов рынка и ФСФР в сфере выявления и предотвращения противоправных действий (см. также принцип 25).
29. Регулирование должно обеспечивать надлежащее управление крупными рисками, риском дефолта и сбоя в работе рынка.	<ul style="list-style-type: none"> • ФСФР следует разработать подходы, позволяющие ей i) определять, когда источником риска является рынок, ii) проводить ретроспективную проверку действенности мер по снижению риска и адекватности существующих средств управления риском на биржах и у профессиональных участников финансового рынка и iii) проводить последующую работу с другими органами регулирования для обеспечения надлежащего надзора. • Должны иметься планы на случай непредвиденных обстоятельств, предусматривающие действия в случае общих нарушений в работе рынка и проблем на уровне отдельных фирм. • Как отмечается в Принципах 1 и 24, ФСФР следует уточнить и документально оформить существующие механизмы сотрудничества с ЦБ РФ, чтобы дополнительно прояснить действия, которые могут предприниматься в случае дефолта или банкротства профессионального участника рынка или нарушений в работе рынка за счет использования временной администрации, инструкций для операторов рынка или применения любых иных полномочий в области надзора, а также документально оформить меры в отношении

Принцип	Рекомендуемые действия
	<p>злоупотреблений на рынке.</p> <ul style="list-style-type: none"> Управление риском и надлежащее сотрудничество с биржами в области надзора должно также включать понимание ролей каждой из сторон в случае нарушений в работе рынка или проблем на уровне отдельных фирм до наступления такого события. Например, ФСФР следует заранее определить, как использовать любые и все дополнительные полномочия, предусматриваемые для нее в рассматриваемом законодательстве и утвердить примерные планы на случай непредвиденных обстоятельств для различных сценариев.
<p>30. Регулирующий орган должен осуществлять надзор над системами клиринга и расчетов по операциям с ценными бумагами, призванный обеспечивать их справедливость, эффективность и действенность и снижать системный риск</p>	<ul style="list-style-type: none"> ФСФР следует запросить проведение оценки ее инфраструктуры клиринга, после того как будут проведены запланированные изменения. До того ФСФР следует разработать программу надлежащего надзора за любыми ЦКА, включающую ретроспективное тестирование, которая опиралась бы на предоставляемые новым законом о клиринге положения для обеспечения того, что имеющиеся режимы управления риском работают надлежащим образом и что системы неттинга, гарантийных депозитов и соответствующего залогового обеспечения, а также другие средства снижения риска обеспечивают такой уровень защиты от дефолтов, который требуется международными стандартами (см. также принцип 29). ФСФР следует также предпринять меры, чтобы любые ЦДЦБ удовлетворяли требованиям ИОСКО, выполняли стандарты Комитета по платежам и расчетам в отношении расчетов по ценным бумагам, нормы платежных систем и ЦКА и соответствовали оптимальной практике стран Группы 20-ти в отношении центральных депозитариев ценных бумаг, относящейся к ПКИ, производящим инвестиции за границей.

Е. Ответ официальных органов на оценку ИОСКО

87. **Официальные органы признали доклад по оценке принципов ИОСКО полным и полезным и с благодарностью приняли рекомендации в отношении того, какие меры предпринять для дальнейшего продвижения как по уже начатым действиям, так и по планируемым.** Большинство предложенных ФСФР улучшений и поправок отражены в окончательной версии доклада. В частности, в рамках оценки была сделана попытка предложить направления укрепления надзора за посредниками, по которым в настоящее время уже планируются действия ФСФР. Они включают совершенствование процедур лицензирования за счет введения инспекций на местах и собеседований для проведения должной проверки операционного потенциала и обеспечения разработки планов на случай непредвиденных обстоятельств, включая надлежащие протоколы или меморандумы о договоренности с другими финансовыми органами на случай финансовых проблем и проблем на уровне компании. В ответ на вопрос ФСФР о том, какие должны быть следующие шаги по совершенствованию системы клиринга, в рамках оценки было дополнительно рекомендовано провести более подробную оценку новых полномочий в отношении клиринга и ЦКА, предоставленных в

2011 году, когда пройдет некоторое время и будет накоплен определенный опыт в разработке ФСФР плана надзорной деятельности и скорейшем прояснении перераспределения всех новых полномочий. ФСФР принял данный совет к сведению.

88. **ФСФР указала, что, по ее мнению, законы, правила и законодательство в отношении рынка капитала являются в достаточной мере доступными, и не согласилась с оценкой в отношении независимости.** Лицо, проводившее оценку, не согласилось с этим и заключило, что оценка уровня независимости деятельности недавно объединенного органа регулирования в области надзора за рынком капитала потребует некоторого периода практической работы в рамках новых механизмов.