



Банк России

Центральный банк Российской Федерации

ПРОЕКТ
от 19.02.2015



**ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЯ**

финансового рынка
Российской Федерации на период
2016–2018 годов

Одобрено Советом директоров Банка России 19.02.2016

© ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, 2016

107016 Москва, ул. Неглинная, 12

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
I. Характеристика российского финансового рынка и результаты его развития	11
I.1. Российский финансовый рынок в контексте глобальной конкуренции	11
I.2. Современное состояние российского финансового рынка	17
II. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов	27
II.1. Обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения Российской Федерации	27
II.2. Повышение доступности финансовых услуг для населения и субъектов малого и среднего предпринимательства	31
II.3. Дестимулирование недобросовестного поведения на финансовом рынке	34
II.4. Повышение привлекательности для инвесторов долевого финансирования публичных компаний за счет улучшения корпоративного управления	38
II.5. Развитие рынка облигаций и синдицированного кредитования	41
II.6. Совершенствование регулирования финансового рынка, в том числе применение пропорционального регулирования, оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка	44
II.7. Повышение квалификации лиц, профессиональная деятельность которых связана с финансовым рынком	47
II.8. Стимулирование применения механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке	48
II.9. Международное взаимодействие в области выработки и внедрения правил регулирования глобального финансового рынка	50
II.10. Совершенствование инструментария по обеспечению стабильности финансового рынка	51
III. Особенности развития секторов финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов	57
IV. Риски и ограничения в процессе реализации «Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов»	70

ВВЕДЕНИЕ

Развитие финансового рынка Российской Федерации является одним из приоритетных направлений деятельности Банка России. Эффективная работа финансового рынка способствует экономическому росту страны и повышению качества жизни граждан. Развитый финансовый рынок обеспечивает работоспособность каналов трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики и, как следствие, определяет эффективность мер Банка России по достижению целевых показателей инфляции.

Экономический рост невозможен без доступности для предприятий и организаций всех отраслей экономики инструментов финансового рынка, прежде всего долгового и долевого финансирования, страхования рисков. Закрывание многих внешних источников финансирования и снижение цен на сырье усиливают внимание к внутренним источникам финансирования. В результате задача по стимулированию внутреннего инвестора и созданию благоприятных условий для его деятельности на финансовом рынке выходит на первый план.

Банк России уделяет особое внимание предсказуемости, понятности и информационной прозрачности своей деятельности, что, в частности, реализуется посредством публикации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. Разработка указанного документа один раз в три года предусмотрена Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

На сегодняшний день в отношении некоторых секторов финансового рынка Российской Федерации утверждены и действуют самостоятельные стратегии развития. Так, Правительством Российской Федерации утверждены Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. Банком России принята Стратегия развития национальной платежной системы. До 2015 года действовала принятая Правительством Российской Федерации и Банком России Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов учитывают вектор развития, заданный указанными документами, с поправкой на изменения внешней и внутренней среды, произошедшие с момента утверждения указанных документов.

Настоящий документ не включает прогнозные количественные показатели развития российского финансового рынка. Это соответствует наметившейся тенденции к сокращению горизонта прогнозирования макропоказателей, а также международной практике отказа от количественных ориентиров развития финансового рынка в пользу оценки степени выполнения запланированных стратегиями мероприятий. Банк России намерен в плановый период (в течение 2016–2018 годов) продолжить разработку качественной модели прогнозирования развития финансового рынка в целом и его отдельных сегментов. Кроме того, Банк России в целях создания основ долгосрочного устойчивого развития финансового рынка Российской Федерации переносит акцент на рост степени удовлетворенности потребителей финансовых услуг с ранее использовавшихся показателей валового роста потребления финансовых сервисов. Внедрение такого подхода в краткосрочной перспективе может сопровождаться падением спроса на существующие продукты финансового рынка, которые будут поступательно замещаться иными продуктами, обладающими большей полезностью для потребителя. Однако применение указанного подхода обеспечит рост доверия потребителей финансового рынка и в дальнейшем будет способствовать росту финансовой индустрии.

Банк России в качестве единого регулятора финансового рынка впервые разработал документ, обладающий кросс-секторальным характером и содержащий описание запланированных действий Банка России по развитию всех секторов финансового рынка на среднесрочный период. Для этого были определены основные стороны, заинтересованные в развитии российского финансового рынка:

- население Российской Федерации, которому должен быть доступен широкий ассортимент понятных финансовых продуктов и услуг, использование которых будет способствовать повышению уровня и качества жизни;
- российская экономика, росту которой будет способствовать развитый финансовый рынок, удовлетворяющий потребности в капитале и позволяющий эффективно перераспределять финансовые ресурсы и управлять рисками;
- финансовая индустрия как полноценная отрасль российской экономики, способная расти выше среднеотраслевых показателей, формируя привлекательную отдачу на капитал и способствуя диверсификации экономики России.

Банк России выделил три приоритетные цели развития российского финансового рынка на плановый период, отражающие интересы указанных сторон, заинтересованных в развитии финансового рынка, и учитывающие текущие экономические и геополитические условия:

1. Повышение уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования инструментов финансового рынка. Достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу страны как ведущей мировой экономической державы, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан, является стратегической целью государственных органов Российской Федерации. Выполнение важных социально-экономических задач сопряжено с необходимостью развития финансового рынка, способствующего повышению доступности и качества финансовых услуг и, как следствие, повышению уровня и качества жизни населения.

2. Содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долевым финансированию, инструментам страхования рисков. Обеспечение экономики ресурсами предполагает создание условий для удовлетворения на конкурентных принципах потребностей по долевым и долговому финансированию предприятий, находящихся на различной стадии жизненного цикла – от зарождения до публичной компании. Постепенное преодоление разрыва между возможностями финансового рынка и потребностями экономики должно достигаться посредством повышения доступности ресурсов, которая в том числе зависит от качества конкурентной среды, уровня инфляции, наличия соответствующей инфраструктуры и посредников на финансовом рынке, а также от создания регулятивно-правовых условий для появления специфических финансовых инструментов, в том числе направленных на страхование рисков. Снижению стоимости финансирования будет способствовать рост производительности труда в финансовом секторе как за счет внедрения современных информационных технологий, так и за счет аутсорсинга отдельных элементов деятельности, выполняемых в настоящее время каждой компанией самостоятельно, в том числе в силу регулятивных требований. Сокращению издержек финансовых посредников будет также способствовать устранение избыточной регуляторной нагрузки, развитие инфраструктуры оценки рисков, включая повышение качества и доступности информации для анализа, и совершенствование механизмов разрешения споров.

3. Создание условий для роста финансовой индустрии. Обеспечение качественных условий для дальнейшего роста финансовой индустрии позволит создать новые рабочие места, увеличить объем налоговых поступлений, повысить спрос на инновации, а также будет способствовать диверсификации российской экономики и повышению эффективности использования доступных финансовых ресурсов. Степень эффективности использования ресурсов зависит от зрелости финан-

сового посредничества и выражается в способности финансового сектора аккумулировать средства, трансформировать сбережения в инвестиции и обеспечивать максимальную отдачу от размещенных ресурсов с точки зрения долгосрочного экономического роста. Кроме того, достижение цели по созданию условия для роста финансовой индустрии способно обеспечить финансовую независимость экономики России.

Реализация указанных целей развития российского финансового рынка возможна при условии обеспечения стабильности его функционирования. Стабильность финансового рынка Российской Федерации выражается в бесперебойной реализации финансовой системой своих функций, а также минимизации негативного влияния шоков на экономику. Инфраструктура, качество регулирования и надзора за финансовыми посредниками и наличие у Банка России инструментария воздействия на рыночные процессы в целях предупреждения и ограничения последствий внешних и внутренних шоков оказывают существенное влияние на финансовую стабильность. В то же время фактическое обеспечение Банком России финансовой стабильности снижает риски инвестирования и проведения операций на финансовом рынке, что позволяет участникам рынка увеличивать объемы сделок и, как следствие, повышать доступность финансовых услуг и отдачу на капитал.

Для достижения указанных целей Банк России определил мероприятия, реализацию которых необходимо осуществить в среднесрочном периоде (в течение 2016–2018 годов) и частично в долгосрочной перспективе. Эти мероприятия сгруппированы по следующим десяти основным направлениям развития финансового рынка:

- обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения Российской Федерации;
- повышение доступности финансовых услуг для населения и субъектов малого и среднего предпринимательства;
- дестимулирование недобросовестного поведения на финансовом рынке;
- повышение привлекательности для инвесторов долевого финансирования публичных компаний за счет улучшения корпоративного управления;
- развитие рынка облигаций и синдицированного кредитования;
- совершенствование регулирования финансового рынка, в том числе применение пропорционального регулирования, оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка;
- повышение квалификации лиц, профессиональная деятельность которых связана с финансовым рынком;
- стимулирование применения механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке;
- международное взаимодействие в области выработки и внедрения правил регулирования глобального финансового рынка;
- совершенствование инструментария по обеспечению стабильности финансового рынка.

Для реализации мероприятий в рамках Основных направлений развития финансового рынка на период 2016–2018 годов Банк России совместно с Правительством Российской Федерации разработает план мероприятий (дорожную карту) по развитию финансового рынка Российской Федерации на среднесрочный период. Кроме того, в целях детализации мероприятий, предусмотренных настоящим документом, Банк России будет разрабатывать дорожные карты и размещать их на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Указанные дорожные карты будут включать в себя конкретизированные действия и задачи Банка России на каждый календарный год.

Реализация мероприятий по указанным направлениям развития в разной степени будет способствовать достижению каждой из заявленных целей. Так, реализация мероприятий по конкретному направлению развития одновременно может значимо влиять на достижение одной или нескольких целей и косвенно – на достижение других. При этом документ предполагает определенную

иерархию целей, указанную в порядке их перечисления. Так, первая цель приоритетна по отношению ко второй и третьей целям, вторая – по отношению к третьей. Для раскрытия характерных особенностей развития различных сегментов финансового рынка в документе предусмотрен отдельный раздел, описывающий специфические направления развития каждого из сегментов.

Взаимосвязь целей и основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов

Направление развития	Цель	Повышение уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования инструментов финансового рынка	Содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долево-му финансированию, инструментам страхования рисков	Создание условий для роста финансовой индустрии
Обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения Российской Федерации				
Повышение доступности финансовых услуг для населения и субъектов малого и среднего предпринимательства				
Дестимулирование недобросовестного поведения на финансовом рынке				
Повышение привлекательности для инвесторов долевого финансирования публичных компаний за счет улучшения корпоративного управления				
Развитие рынка облигаций и синдицированного кредитования				
Совершенствование регулирования финансового рынка, в том числе применение пропорционального регулирования, оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка				
Повышение квалификации лиц, профессиональная деятельность которых связана с финансовым рынком				
Стимулирование применения механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке				
Международное взаимодействие в области выработки и внедрения правил регулирования глобального финансового рынка				
Совершенствование инструментария по обеспечению стабильности финансового рынка				

влияет на реализацию стратегической цели, но незначительно

значительно влияет на реализацию стратегической цели

прямо влияет на реализацию стратегической цели

Качественным показателем стабильного финансового рынка является уровень доверия между его участниками. Уровень доверия на финансовом рынке также во многом определяется степенью макроэкономической и финансовой стабильности. В связи с этим их поддержание является одной из приоритетных задач Банка России. В рамках повышения финансовой стабильности необходимо в первую очередь создать условия для бесперебойной работы финансового рынка в целом и внедрить эффективную систему предупреждения и минимизации негативных последствий резких колебаний его конъюнктуры. Таким образом, в целях обеспечения и поддержания стабильности финансового рынка Российской Федерации Банк России продолжит реализацию мероприятий, направленных на предупреждение финансовых угроз, минимизацию вероятности возникновения финансовой нестабильности, а также на разработку и внедрение инструментария реагирования на проявления нестабильности. Кроме того, значимыми задачами для снижения колебаний на финансовом рынке являются развитие внутренней базы инвесторов, привлечение на российский финансовый рынок новых иностранных инвесторов, включая инвесторов из азиатских регионов, а также обеспечение присутствия на российском финансовом рынке инвесторов с различными инвестиционными профилями и стратегиями. Последнее позволит также снизить волатильность финансового рынка и вероятность его однонаправленного движения.

Банк России также считает необходимым разработать оптимальный набор требований к участникам рынка, который будет способствовать повышению эффективности работы капитала в финансовом секторе и одновременно позволит в полной мере оценивать и ограничивать риски, присущие деятельности финансовых организаций, в том числе с учетом стрессовых сценариев. Банк России уделяет особое значение вопросам обеспечения бесперебойности и эффективности функционирования инфраструктурных организаций финансового рынка и значимых платежных систем. В связи с этим в плановый период будет продолжено выполнение мероприятий по предотвращению системных рисков, а также по развитию инструментария по минимизации негативных последствий в случае их реализации.

Банк России для решения задачи по повышению финансовой и операционной устойчивости финансовых посредников будет осуществлять комплексную работу по ряду направлений, в том числе выстраивать систему раннего предупреждения банкротства и механизма контролируемого вывода проблемных компаний с финансового рынка. Применение международных принципов и стандартов регулирования деятельности финансовых посредников позволит проводить широкий спектр операций на международном финансовом рынке на недискриминационной основе. Кроме того, Банк России планирует содействовать развитию различных видов и инструментов страхования рисков.

Банк России планирует также реализацию дальнейших мероприятий по совершенствованию принципов корпоративного управления и внедрению их в практику работы публичных компаний. Это будет способствовать повышению эффективности предприятий, а также привлекательности отечественного финансового рынка как для внутренних, так и для внешних инвесторов. В среднесрочной перспективе это позволит повысить заинтересованность как инвесторов, так и эмитентов в использовании инструментов рынка капитала.

Развитие банковского сектора в плановый период должно, несмотря на сложные макроэкономические условия, обеспечить кредитование и развитие экономики. В первую очередь это будет касаться экспортных сегментов экономики, а также экспортно ориентированных предприятий реального сектора, программ импортозамещения, современной инфраструктуры, сегментов малого и среднего предпринимательства, жилищного строительства и ипотечного кредитования. Банк России продолжит проводить политику, направленную на защиту интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, в том числе путем внедрения современных международных стандартов и практик в области управления финансовыми рисками, систем внутреннего контроля, банковского регулирования и надзора. Важной целью является повышение уровня конкуренции в банковском секторе и конкурентоспособности российских банков с точки зрения управления рисками, эффективности бизнес-модели, достаточности и качества капитала. Меры, принимаемые Банком

России, будут способствовать как повышению доверия к банковской системе, так и повышению ее надежности для вкладчиков и кредиторов и эффективности трансформации привлекаемых банками средств в кредиты и другие банковские услуги, базирующиеся на современных информационных технологиях.

На российском финансовом рынке в среднесрочной перспективе необходимо осуществить ряд мероприятий, направленных на поддержку развития пенсионного сегмента и страхования жизни как источников долгосрочного финансового ресурса при одновременном совершенствовании управления процентными, валютными рисками и риском ликвидности. Реализации этой задачи может способствовать в том числе развитие рынка облигаций как приоритетного направления развития финансового рынка, от успеха которого зависят результаты функционирования системы рефинансирования Банка России, развитие срочного рынка, стабильность денежного рынка и инвестиционный результат отрасли негосударственного пенсионного обеспечения и страхования жизни. Развитие данного сегмента в плановый период должно решить проблему дефицита рыночного обеспечения в финансовой системе. Кроме того, развитие рынка облигаций создаст привлекательные условия для перехода заемщиков, являющихся представителями крупного бизнеса, на облигационный рынок и будет способствовать относительному высвобождению капитала кредитных организаций. Тем самым у банковского сектора появится возможность увеличить объем кредитования заемщиков, не имеющих выхода на облигационный рынок, в том числе предприятий малого и среднего бизнеса.

В плановый период Банку России предстоит существенным образом доработать правила функционирования отрасли доверительного управления, внедрив элементы фидуциарной ответственности и профессионального суждения в оценку деятельности управляющих компаний и индивидуальных управляющих. Развитие данного подхода позволит не только снять существенную часть инвестиционных ограничений по управлению средствами пенсионных накоплений, пенсионных резервов и активов страховых компаний, но и укрепить доверие к индустрии паевых инвестиционных фондов и управлению активами индивидуальных учредителей.

Учитывая уровень развития и степень применения информационных технологий в современной финансовой индустрии, Банк России считает крайне важным обеспечение доступа российских экономических субъектов к передовым технологиям финансового рынка. Внедрение современных информационных технологий позволит сделать финансовую услугу экстерриториальной, что будет способствовать поддержанию высокой конкуренции в индустрии и увеличит степень доступности услуг для населения и предприятий. При этом внедряемые технологии должны быть доступны потребителям финансовых услуг как по стоимости, так и в части простоты их использования, а также отвечать принципам непрерывности работы и защищенности. Банк России совместно с заинтересованными органами власти предполагает уделять повышенное внимание качеству операционных систем финансовых посредников и противодействию киберпреступности.

Банк России продолжит участвовать в мероприятиях по повышению уровня защиты прав потребителей финансовых услуг. Данное направление будет включать совершенствование надзорной и административной практики органов по защите прав потребителей финансовых услуг, работу с жалобами, а также введение ограничений для отдельных категорий граждан по доступу к сложным финансовым продуктам. Помимо перечисленных мер, планируется продолжать работу по стандартизации финансовых продуктов и совершенствованию правил оказания финансовых услуг, а также по повышению уровня финансовой грамотности населения России.

В плановый период Банк России продолжит реализацию мер, направленных на повышение доступности и качества информации, лежащей в основе принятия инвестиционных решений и оценки рисков участниками финансового рынка. Поступающая информация должна соответствовать принципам своевременности, понятности, достоверности, полноты, легкости обработки и сочетаемости.

Банк России стремится к развитию системы регулирования финансового рынка, основанной на принципах стимулирования добросовестного поведения финансовых организаций при

обеспечении эффективности и соразмерности мер, применяемых в качестве реакции на их недобросовестное поведение. Такой подход в регулировании имеет предупредительное воздействие в отношении появления новых правонарушений и будет снижать стимулы для использования недобросовестных практик на российском финансовом рынке эффективнее, чем система регулирования, предполагающая наложение существенных механических ограничений, усложняющих ведение прежде всего законного бизнеса.

В области международного взаимодействия и интеграционных процессов Банк России продолжит реализацию принятых международных обязательств, в том числе в рамках участия в «Группе двадцати», Совете по финансовой стабильности, Базельском комитете по банковскому надзору, Комитете по платежам и рыночным инфраструктурам и иных комитетах. Деятельность Банка России в рамках БРИКС и Евразийского экономического союза будет направлена на гармонизацию существующих систем регулирования стран-участниц и интеграцию финансовых рынков по действующим международным правилам в этой сфере.

Несмотря на относительно юный возраст российского финансового рынка, он уже успел пережить множество взлетов и падений. Тем не менее при реализации последовательной государственной политики в области развития финансового рынка он имеет высокий потенциал роста. Ответственность за его развитие, кроме Банка России, Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации, должны нести и его участники. Принятое законодательство о саморегулировании на отдельных сегментах финансового рынка и существующие механизмы вовлечения профессионального сообщества в обсуждение и реализацию нововведений предоставляют участникам финансового рынка достаточный набор инструментов для принятия активного участия в процессе его развития.

I. ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА И РЕЗУЛЬТАТЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

I.1. Российский финансовый рынок в контексте глобальной конкуренции

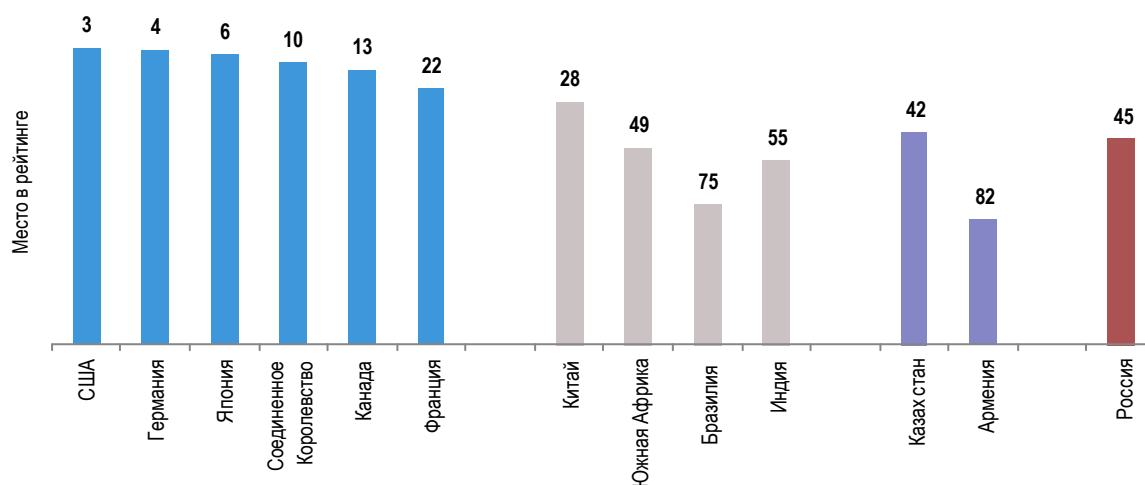
Развитие финансового рынка Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия осуществляется в условиях глобализации, роста интернационализации рынков ценных бумаг, увеличения объема трансграничных инвестиционных сделок и усиления конкуренции мировых финансовых центров.

В процессе становления и развития российского финансовому рынку удалось достигнуть определенных результатов, однако в контексте глобальной конкуренции он находится на недостаточно высоких позициях. Так, в соответствии с индексом глобальной конкурентоспособно-

сти¹, ежегодно рассчитываемым Всемирным экономическим форумом в рамках Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2015–2016 годы, Россия занимает 45-ю позицию из 140 возможных. Такое положение сопоставимо с положением стран БРИКС и Казахстана, но существенно уступает показателям других стран «Группы двадцати» (рисунок 1).

По сравнению с результатами предыдущих отчетов наблюдается существенное повышение позиции России в индексе глобальной конкурентоспособности (64-я позиция из 148 стран по данным за 2012–2013 годы, 67-я позиция из 144 стран по данным за 2013–2014 годы, 53-я позиция из 144 стран по данным за 2014–2015 годы и 45-я позиция из 140 стран по данным за 2015–2016 годы) и соответствующие изменения его составных факторов (рисунок 2).

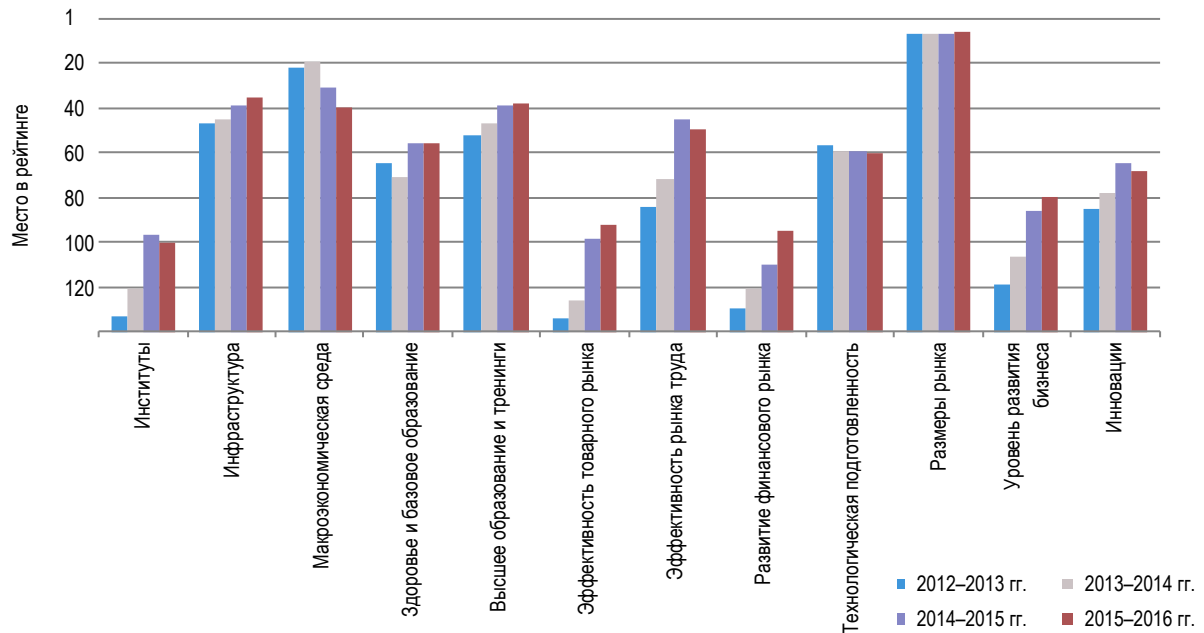
Рисунок 1. Индекс глобальной конкурентоспособности в 2015–2016 годах по некоторым странам



Источник: отчет о глобальной конкурентоспособности за 2015–2016 годы Всемирного экономического форума.

¹ The Global Competitiveness Index.

Рисунок 2. Динамика составных факторов индекса глобальной конкурентоспособности России



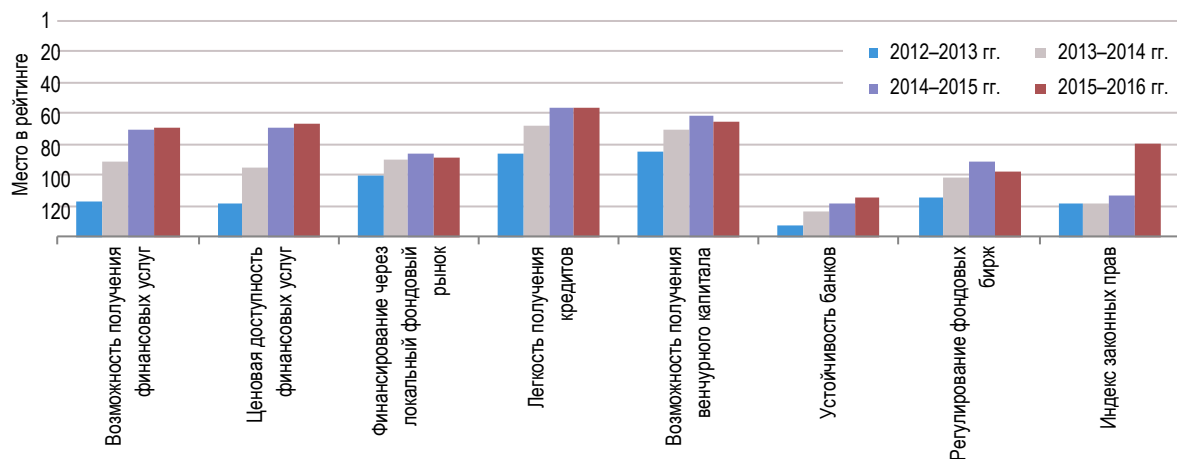
Источники: отчеты о глобальной конкурентоспособности за 2012–2016 годы Всемирного экономического форума.

Однако по фактору «развитие финансового рынка» – одному из 12 составных факторов индекса глобальной конкурентоспособности – Россия находится на 95-й позиции из 140 возможных и существенно отстает от ведущих стран «Группы двадцати» (по данным Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2015–2016 годы). Низкие показатели наблюдаются по следующим элементам данного фактора: устойчивость банков – 115, регулирование фондовых

бирж – 97, финансирование через локальный фондовый рынок – 88, индекс законных прав – 80, доступность финансовых услуг – 67. Тем не менее по сравнению с результатами, достигнутыми Россией в период с 2012 года по 2015 год, индикаторы фактора «развитие финансового рынка» значительно улучшились (рисунок 3).

Положительные изменения отмечаются и в отношении благоприятности условий ведения бизнеса в России. В международном рейтинге

Рисунок 3. Индикаторы фактора «развитие финансового рынка» индекса глобальной конкурентоспособности России

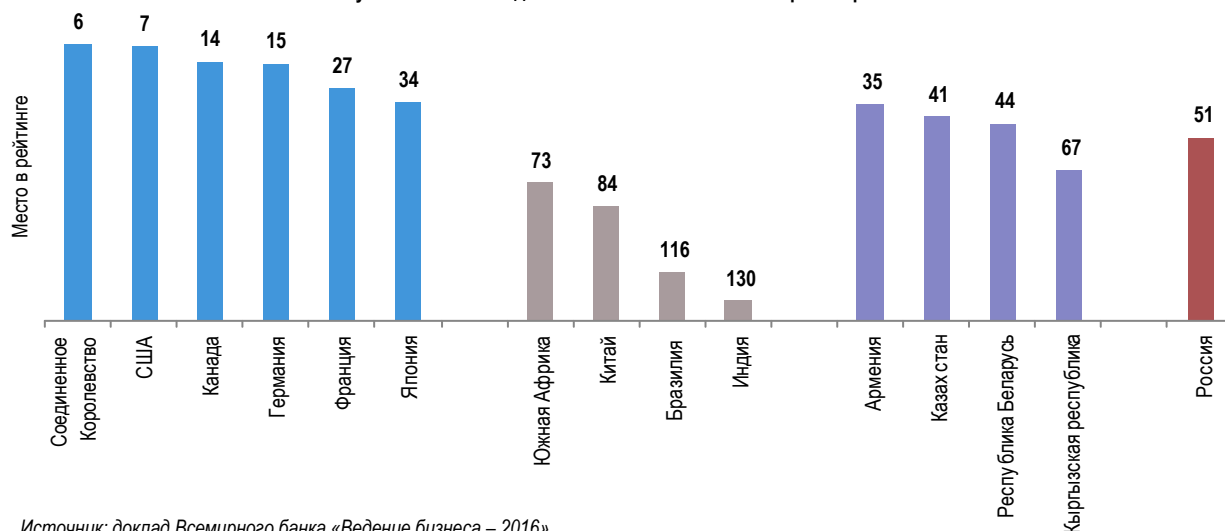


Источники: отчеты о глобальной конкурентоспособности за 2012–2016 годы Всемирного экономического форума.

ведения бизнеса², ежегодно составляемом Всемирным банком, по данным за 2013 год Россия впервые вошла в первую сотню рейтинга, заняв 92-ю позицию³ из 189 возможных. В 2015 году Россия заняла 51-ю позицию⁴, опередив Китай, Бразилию и Индию (рисунок 4).

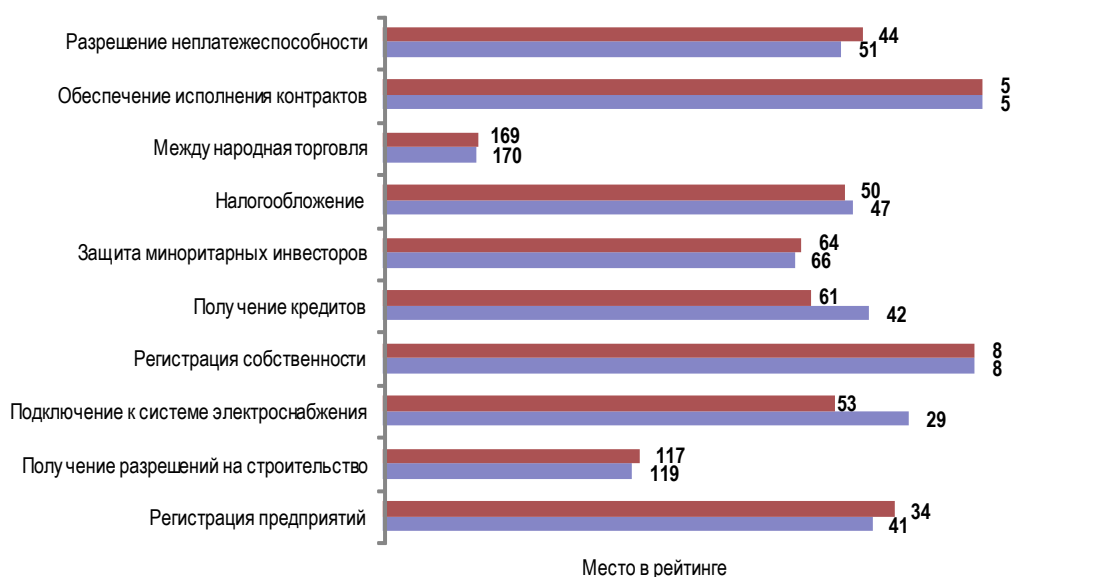
В части финансового рынка по факторам «защита миноритарных инвесторов» и «получение кредитов» России присвоены 66-я и 42-я позиции соответственно (рисунок 5).

Рисунок 4. Рейтинг ведения бизнеса – 2016 по некоторым странам



Источник: доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2016».

Рисунок 5. Динамика составных факторов рейтинга ведения бизнеса – 2015, 2016 по России



Источники: доклады Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2015» и «Ведение бизнеса – 2016».

² Doing Business.

³ Доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2014: Понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий».

⁴ Доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2016: Оценка качества и эффективности регулирования».

По фактору «защита миноритарных инвесторов» Россия существенно отстает от стран Европейского экономического пространства, а также стран – участниц БРИКС. Кроме того, средняя оценка индикаторов фактора «защита миноритарных инвесторов» составляет 5,7 балла при максимальной оценке 10 баллов, что указывает на острую необходимость повышения эффективности мер, направленных на защиту миноритарных инвесторов в России (рисунок 6).

Согласно индексам, специально разработанным для оценки финансового сектора (например, индекс финансового развития⁵, раз-

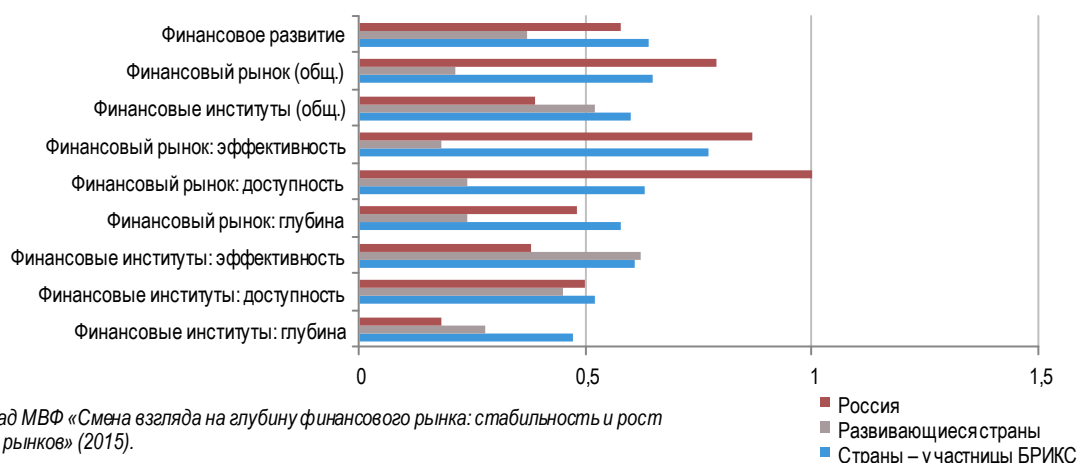
работанный Международным валютным фондом (МВФ), Россия в целом по уровню финансового развития уверенно превосходит большинство стран с развивающимися рынками и находится на уровне таких государств, как Бразилия, Индия, Южно-Африканская Республика и Китай (рисунок 7). Однако значительное преимущество по одним показателям (к примеру, по эффективности и доступности финансовых рынков) сопровождается крайне негативным состоянием других, в первую очередь глубины рынков и уровня развития финансовых институтов.

Рисунок 6. Индикаторы фактора «защита миноритарных инвесторов» рейтинга ведения бизнеса – 2016 по России



Источник: доклад Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2016».

Рисунок 7. Структура индекса финансового развития в 2015 году по некоторым странам



Источник: доклад МВФ «Смена взгляда на глубину финансового рынка: стабильность и рост развивающихся рынков» (2015).

⁵ Financial Development Index, ежегодно рассчитываемый МВФ. Индекс оценивает глубину, эффективность и доступность отдельно для финансовых рынков и финансовых институтов. Итоговое значение индекса представляет собой комбинацию этих шести величин.

Основной слабой стороной российского финансового рынка, выявленной разработчиками индекса финансового развития, является незначительная доля активов некредитных финансовых организаций при доминировании банковской системы, которая, однако, не может обеспечить достаточный уровень внутреннего кредитования.

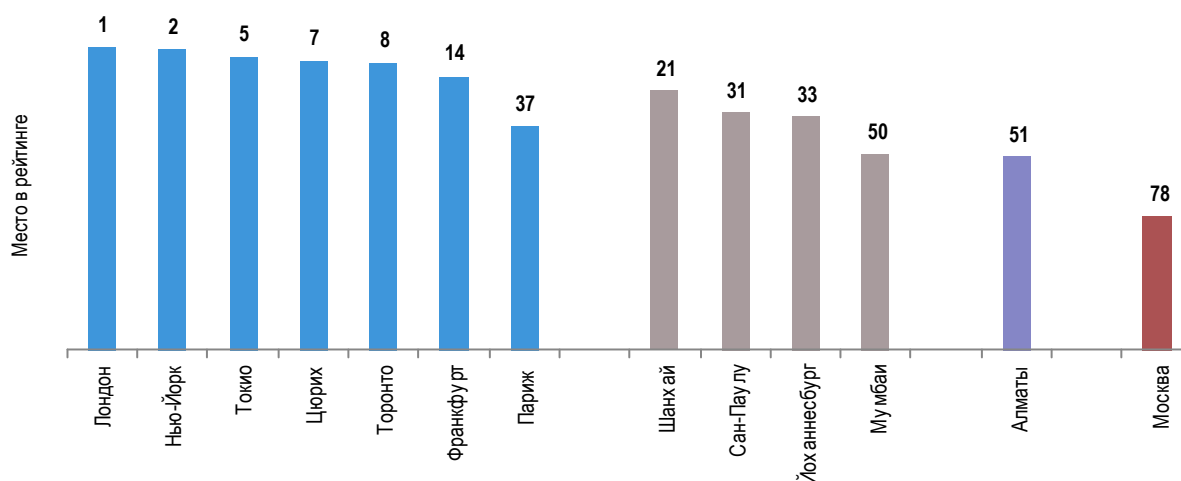
Важной задачей развития российского финансового рынка в контексте глобальной конкурентоспособности остается формирование в Российской Федерации международного финансового центра (далее – МФЦ). Необходимость развития МФЦ была сформулирована в 2008 году, когда глобальный экономический кризис выявил острую потребность в диверсификации российской экономики, в том числе за счет развития конкурентоспособной финансовой отрасли и рынка профессиональных финансовых услуг. В связи с этим была сформирована рабочая группа по созданию

МФЦ в Российской Федерации при Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации. В настоящее время продолжается реализация разработанных планов мероприятий в этом направлении⁶.

В соответствии с индексом глобальных финансовых центров⁷, рассчитываемым дважды в год финансовой консалтинговой компанией Z/Yen, в сентябре 2015 года Москва находилась на 78-й позиции из 84 возможных⁸, в то время как по состоянию на март 2015 года она занимала 75-ю позицию из 82⁹ возможных. Лидирующие позиции, согласно данному индексу, занимают крупнейшие МФЦ стран, входящих в состав «Группы двадцати». При этом достаточно высокими темпами развиваются МФЦ стран – участниц БРИКС, они занимают все более близкие к лидерам позиции (рисунок 8).

По данным доклада «Индекс развития международных финансовых центров – 2014»¹⁰

Рисунок 8. Индекс глобальных финансовых центров – 2018 по некоторым городам



Источник: доклад консалтинговой компании Z/Yen «Индекс глобальных финансовых центров – 2018».

⁶ Первоначально был разработан план мероприятий по созданию МФЦ в Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.07.2009 № 911-р. В настоящее время действует план мероприятий (дорожная карта) «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.06.2013 № 1012-р.

⁷ Global Financial Centers Index, GFCI.

⁸ Доклад «Индекс глобальных финансовых центров–2018» консалтинговой компании Z/Yen, сентябрь 2015 года.

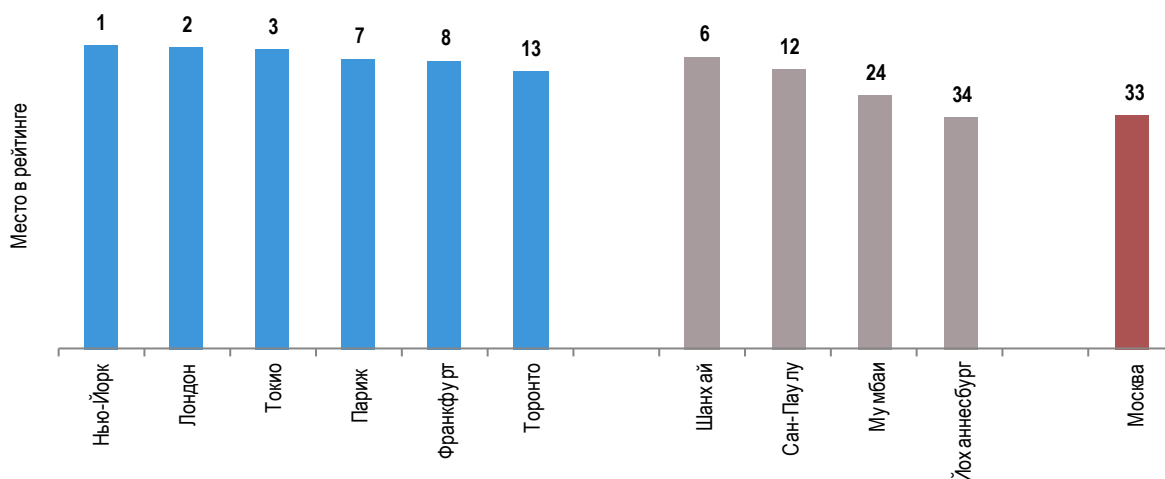
⁹ Доклад «Индекс глобальных финансовых центров–2017» консалтинговой компании Z/Yen, март 2015 года.

¹⁰ International Financial Centers Development Index, IFCD.

(ежегодно публикуется информационными агентствами Dow Jones и Xinhua), Москва по состоянию на 2014 год занимала 33-ю позицию из 45 возможных, при этом за год показатель снизился на 5 пунктов (рисунок 9).

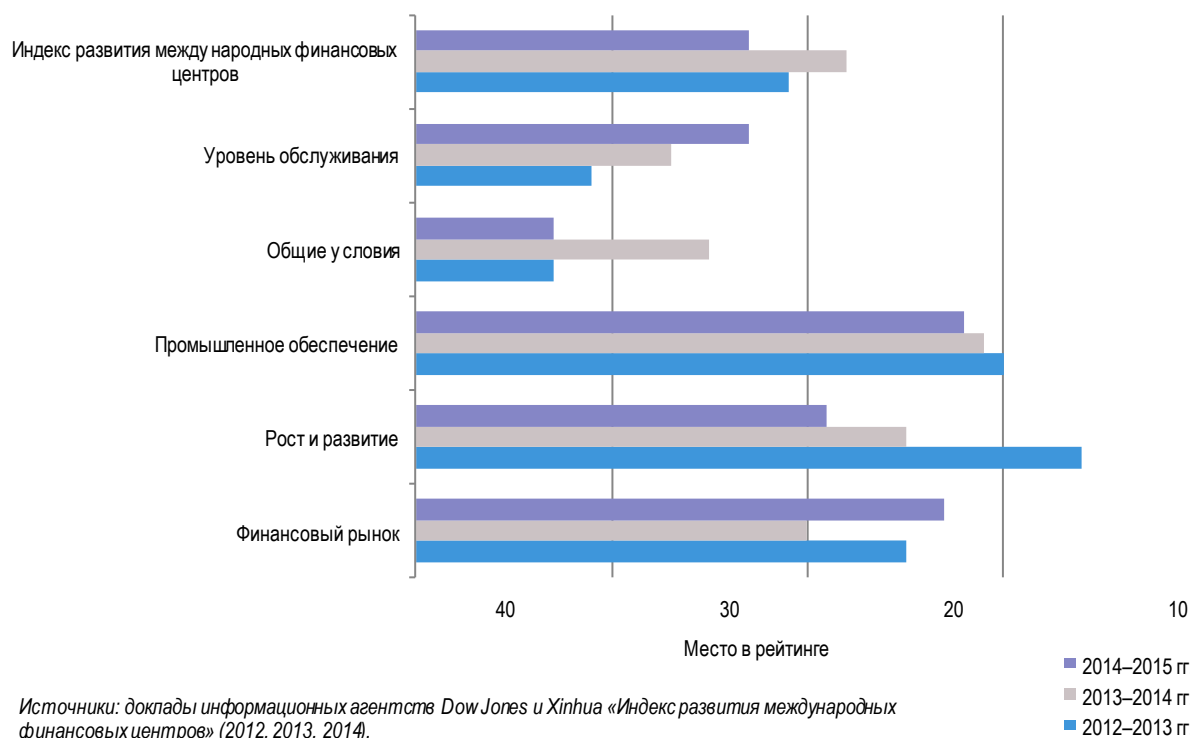
Однако по таким факторам указанного индекса, как «финансовый рынок» и «уровень обслуживания», произошли значительные положительные изменения – повышение позиций России с 30-го до 23-го места и с 37-го до 33-го места соответственно (рисунок 10).

Рисунок 9. Индекс развития международных финансовых центров в 2014 году по некоторым городам



Источник: доклад информационных агентств Dow Jones и Xinhua «Индекс развития международных финансовых центров» (2014).

Рисунок 10. Динамика составных факторов индекса развития международных финансовых центров в отношении России в 2012–2015 годах по Москве



Источники: доклады информационных агентств Dow Jones и Xinhua «Индекс развития международных финансовых центров» (2012, 2013, 2014).

I.2. Современное состояние российского финансового рынка

Характерной чертой российской финансовой системы является существенное доминирование кредитных организаций. Это подтверждается значительным преобладанием активов кредитных организаций над активами некредитных финансовых организаций (рисунок 11).

В 2012–2015 годах российский финансовый сектор развивался весьма динамично. Отношение активов банковского сектора к ВВП выросло с 79,6% на конец 2012 года до 101,1% в середине 2015 года, кредитов экономике к ВВП –

с 41,6 до 55,2%, капитала к ВВП – с 9,4 до 11,2%. Среди активов небанковских посредников наибольший прирост показали активы пенсионных фондов, увеличившись с 5,2% ВВП на конец 2012 года до 6,5% ВВП на конец первого полугодия 2015 года.

Особенности сложившейся в России структуры финансовой системы связаны с действием ряда факторов, в том числе с достаточно низкой активностью населения на финансовом рынке, сдвигом предпочтений населения в сторону обслуживания в кредитных организациях, которые предоставляют не только банковское обслуживание, но и услуги на фондовом рынке, а также с невысоким уровнем доверия к небанковским финансовым посредникам из-за высо-

Рисунок 11. Динамика активов кредитных организаций и некоторых некредитных финансовых организаций на конец I полугодия 2015 года, % ВВП



Источники: Федеральная служба государственной статистики, Банк России.

¹¹ Балансовый показатель профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокеры, дилеры, доверительные управляющие, реестродержатели).

¹² Показатель валюты бухгалтерского баланса. Для субъектов страхового дела здесь и далее учитывались только страховые организации и общества взаимного страхования.

¹³ Показатель валюты бухгалтерского баланса. Для паевых инвестиционных фондов (далее – ПИФы) использовался показатель стоимости активов по сформированным фондам из Справки о стоимости чистых активов.

¹⁴ Балансовый показатель (страховые сбережения, собственные средства, прочие обязательства).

¹⁵ Стоимость чистых активов управляющих компаний согласно отчету «Данные отчетов управляющих компаний об инвестировании средств пенсионных накоплений», предоставляемому Пенсионному фонду Российской Федерации (далее – ПФР).

¹⁶ Активы (пассивы) – совокупная величина активов (пассивов) действующих кредитных организаций (остатки средств на счетах, отражающих внутрибанковские операции кредитных организаций, включены в величину активов (пассивов) в сальдированном виде).

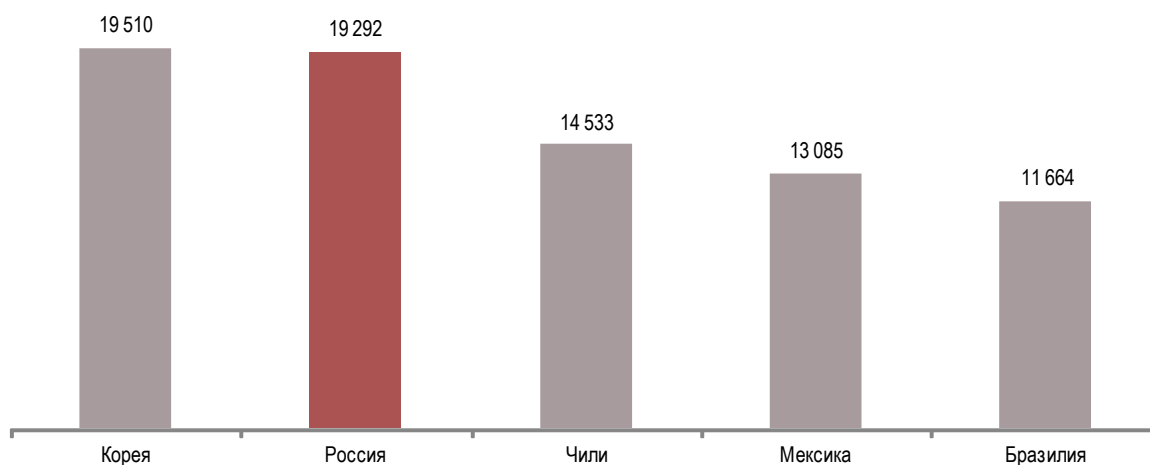
кого уровня злоупотреблений в отрасли при недостаточной интенсивности надзорной деятельности и отсутствии механизмов воздействия на недобросовестных участников. Однако ключевую роль играет чрезвычайно высокая востребованность населением банковских вкладов, характеристики которых сочетают в себе высокие процентные ставки, льготный режим налогообложения процентного дохода и курсовых разниц (для вкладов в иностранной валюте), высокий уровень надежности вкладов благодаря системе их страхования, обеспеченной Банком России, а также простоту, привычность и доступность этого продукта. Рынок акций в России, сформировавшийся в значительной степени благодаря приватизации государственных предприятий, не смог стать источником массового привлечения капитала в силу слабости корпоративного управления в российских акционерных обществах. Рынок облигаций из-за отсутствия потенциала внутреннего инвестора и высокой инфляции сформировался преимущественно в форме рынка еврооблигаций, номинированных в иностранной валюте, и на

этом рынке проявляют активность главным образом иностранные инвесторы.

Сдерживающее влияние на развитие финансового рынка оказывают низкий уровень накопленных сбережений граждан. Среди развивающихся стран Россия находится в средней группе по уровню располагаемого дохода на душу населения. Среднемесячные среднедушевые доходы населения в первой половине 2015 года достигли 27,3 тыс. руб. (в 2014 году они составили 27,8 тыс. руб.). Согласно сопоставимым (с учетом коррекции на паритет покупательной способности в разных странах) оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), годовой располагаемый доход домохозяйств в России в 2014 году составил 19,3 тыс. долл. США (рисунок 12).

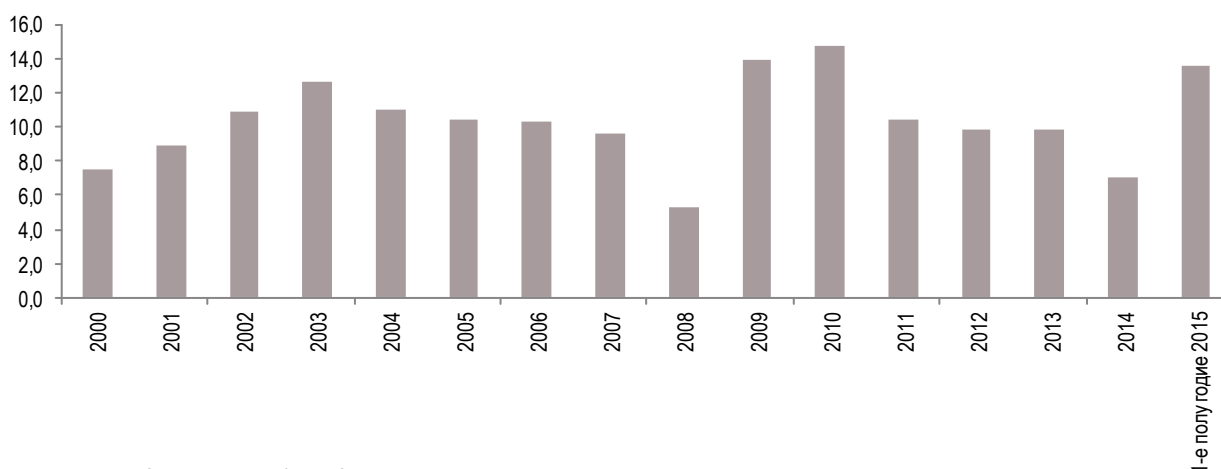
Вместе с тем удельный вес сбережений в общей структуре использования денежных доходов населения остается в России достаточно низким – несмотря на рост нормы сбережения до 13,6% в первом полугодии 2015 года, в среднем за последние три года значение данного показателя составило лишь 9,5% (рисунок 13).

Рисунок 12. Средний скорректированный чистый доход семьи после уплаты налогов в отдельных развивающихся странах в 2014 году, долл. США



Источники: ОЭСР, Банк России.

Рисунок 13. Динамика доли сбережений в структуре и использования денежных средств домохозяйств, %



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Помимо достаточно низкой нормы сбережений, необходимо отметить доминирование в структуре накоплений домохозяйств банковских депозитных продуктов. Отношение объема вкладов населения к ВВП на конец первого полугодия 2015 года составило 27,2%, что является невысоким значением по отношению к сопоставимым развивающимся странам (рисунок 14). Тем не менее депозиты населения являются второй по величине статьей пассивов кредитных организаций, уступая лишь средствам нефинансовых организаций, размещенным на расчетных и депозитных счетах.

Некредитные финансовые продукты, напротив, пользуются в России гораздо меньшим спросом со стороны населения, и уровень их проникновения сильно отстает от такового в сопоставимых странах с развивающимися рынками.

Объем пенсионных сбережений населения России по состоянию на конец первого полугодия 2015 года составил 4,6 трлн руб. (6,2% ВВП), что сопоставимо с данным показателем во многих европейских государствах, однако он существенно меньше, чем в среднем в странах, входящих в ОЭСР (рисунок 15).

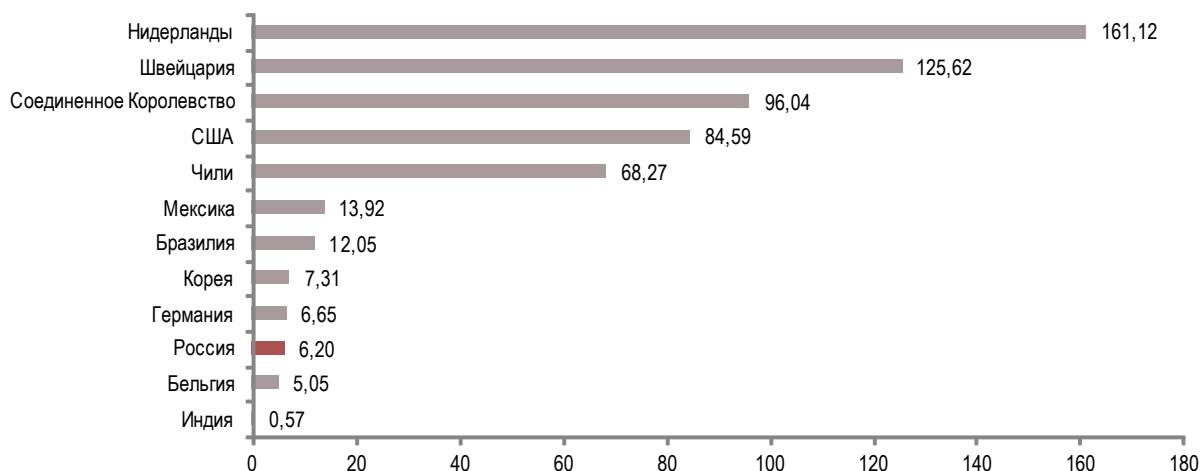
Рисунок 14. Объем вкладов населения в отдельных развивающихся странах,¹⁷ % ВВП



Источники: МВФ, центральные банки стран.

¹⁷ Если не указано иное, для России используются данные на конец первого полугодия 2015 года, для остальных стран – данные на начало 2015 года.

Рисунок 15. Объем пенсионных сбережений населения в отдельных странах, % ВВП

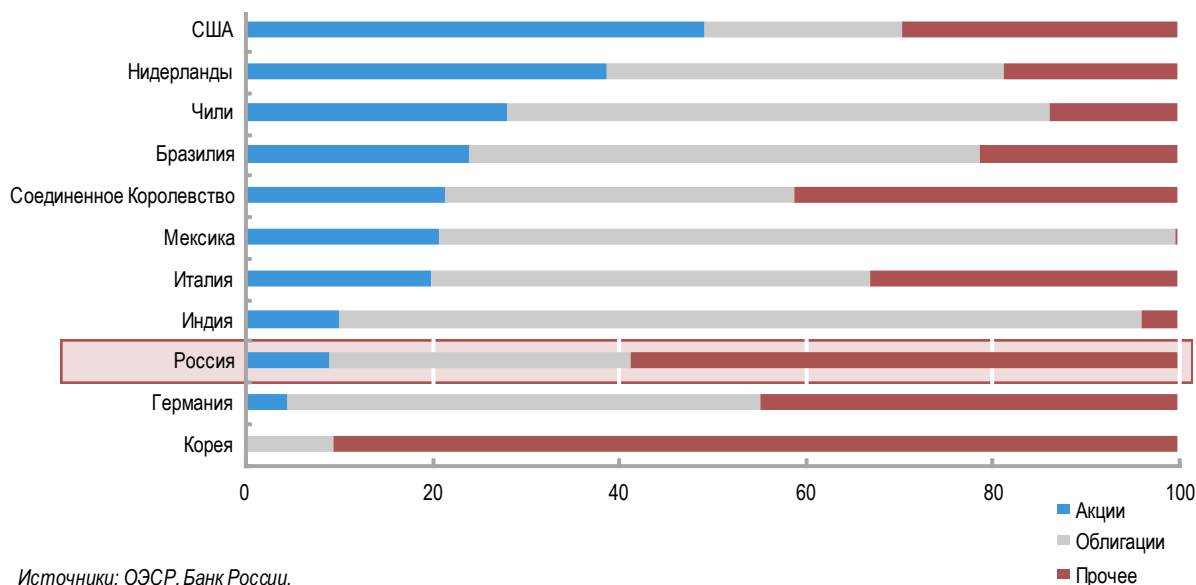


Источники: ОЭСР, Банк России.

Кроме того, в активах пенсионных фондов большинства стран существенную долю составляют вложения в инструменты фондового рынка (согласно данным ОЭСР, около 20% пенсионных сбережений в мире инвестируются в акции, 50% – в облигации), в то время как в России в структуре инвестиций пенсионных активов наибольший удельный вес имеют денежные средства на расчетных и депозитных счетах, а на долю акций и облигаций приходится

объем вложений, значительно отстающий от среднемировых показателей (рисунок 16). Сложившаяся структура активов, характеризующаяся преобладанием краткосрочных безрисковых инструментов, обусловлена существовавшим в последнее десятилетие правилом безубыточности на однолетнем горизонте инвестирования. Вместе с тем с 2015 года действует правило безубыточности на горизонте 5 лет.

Рисунок 16. Структура активов российских и международных пенсионных фондов, %



Источники: ОЭСР, Банк России.

Таким образом, пенсионные сбережения россиян по-прежнему не являются значимым источником предложения долгосрочного фондирования для субъектов экономики. Невысокий удельный вес пенсионных активов на рынке капитала не позволяет говорить о том, что в краткосрочном периоде они станут основой внутреннего инвестиционного спроса, создающего условия для привлечения международных инвесторов и стабилизирующего финансовый рынок в периоды волатильности.

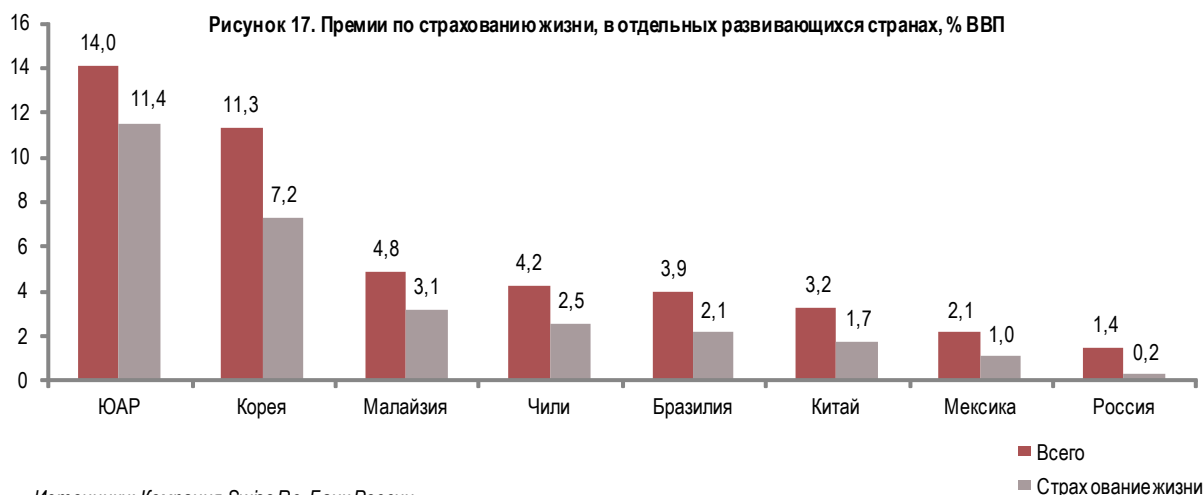
Введение моратория на перечисление средств пенсионных накоплений в период 2014–2015 годов и продление моратория на 2016 год на фоне недостаточного понимания населением механизма заморозки формируют условия для снижения доверия населения к накопительному элементу пенсионной системы, что влечет за собой уменьшение прироста долгосрочных инвестиций не только в 2014–2016 годах, но и в последующие периоды.

В то же время произошедшие в последние годы изменения в регулировании позволят институциональным инвесторам в дальнейшем значительно диверсифицировать вложения и получать доходность, превышающую в своем темпе рост потребительских цен. Отмена правила компенсации убытков по итогам каждого года будет способствовать диверсификации инвестиций негосударственных пенсионных

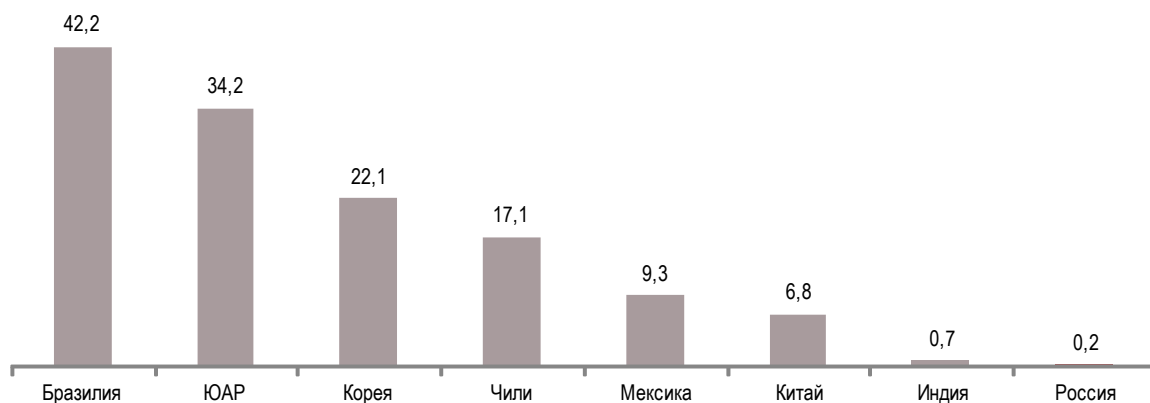
фондов, вошедших в систему гарантирования, в сторону более доходных инструментов фондового рынка. Это позволит обеспечить стабильный внутренний инвестиционный спрос на акции и облигации российских компаний. Переход Банка России к инфляционному таргетированию, а также активное развитие рынка облигаций с процентными ставками, привязанными к инфляции, создаст возможность инвестировать в долгосрочные активы, приносящие положительную реальную доходность.

На рынках большинства стран мира важными инструментами привлечения сбережений домохозяйств, которые также могут служить источником долгосрочных инвестиций, являются страховые продукты по программам страхования жизни.

В России, несмотря на наблюдавшиеся в последнее время опережавшие рынок темпы роста взносов по страхованию жизни, доля данного сегмента в совокупных страховых взносах остается незначительной – 10,3% в первом полугодии 2015 года, в то время как во многих странах с развитой рыночной экономикой этот показатель превышает 50%. Отношение премий по страхованию жизни к ВВП в развивающихся странах колеблется в диапазоне от 1 до 15%, в то время как в России этот показатель близок к нулю (рисунок 17).



Источники: Компания Swiss Re, Банк России.

Рисунок 18. Активы ПИФов в отдельных развивающихся странах, % ВВП¹⁸

Источники: Международная ассоциация инвестиционных фондов, Банк России.

Активы российских компаний, занимающихся страхованием жизни, по итогам II квартала 2015 года достигли лишь 0,5 трлн руб. (0,7% ВВП), при этом активы всей страховой отрасли, составившие 1,6 трлн руб. (2,2% ВВП), также существенно уступают как активам банковской системы России, так и среднемировому показателю.

Невысокой по сравнению с активностью населения ряда стран с меньшим уровнем располагаемого дохода остается активность розничных инвесторов в инструментах инвестирования на финансовом рынке: паевых инвестиционных фондах (ПИФах) и прямых биржевых торгах.

Стоимость принадлежащих открытым ПИФам чистых активов, которые являются основным инструментом вложения для розничных инвесторов, на конец первого полугодия 2015 года составляла менее 100 млрд руб.

Совокупная стоимость чистых активов открытых и интервальных ПИФов не превышает 0,2% ВВП, что существенно меньше аналогичного показателя в большинстве развитых и развивающихся стран (рисунок 18).

В целом в структуре российского рынка ПИФов преобладают закрытые ПИФы, предназначенные в первую очередь для квалифицированных инвесторов. Значительную долю фон-

дов данного типа составляют фонды недвижимости. Высокий уровень притока капитала в закрытые ПИФы объясняется их привлекательностью для целей секьюритизации активов, налоговой оптимизации, привлечения долевого, проектного и венчурного финансирования.

Отношение к ВВП суммарных активов ПИФов на конец первого полугодия 2015 года составило 3,5%, что также является недостаточно высоким значением по сравнению с аналогичными показателями в развивающихся странах.

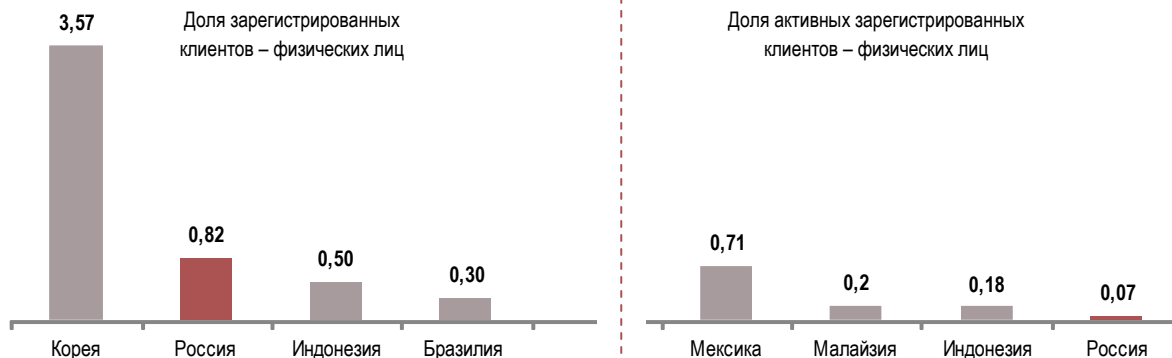
Количество зарегистрированных клиентов – физических лиц на фондовом рынке, по данным ПАО Московская Биржа, в первом полугодии 2015 года достигло 1,2 млн человек – 0,8% общей численности населения, или 1,6% экономически активного населения (рисунок 19).

Среднемесячное количество активных клиентов – физических лиц¹⁹ в срочном и фондовом секторах финансового рынка на конец первого полугодия 2015 года составляло 29,5 и 66,6 тыс. человек соответственно. При этом на срочном рынке в последние годы рост количества физических лиц, совершающих операции, замедлился, а на фондовом рынке сокращение количества активных клиентов, наблюдавшееся

¹⁸ Данные приведены без учета закрытых ПИФов.

¹⁹ В качестве «активного клиента» ПАО Московская Биржа признается физическое лицо, совершающее не менее одной операции в течение месяца.

Рисунок 19. Доля населения, имеющего счета для операций на фондовом рынке, в отдельных развивающихся странах, %



Источники: ПАО Московская Биржа, иностранные биржи.

с 2010 года, остановилось лишь в первом полугодии 2015 (рисунок 20).

В качестве одной из мер по повышению вовлеченности населения в финансовый рынок можно выделить введение с января 2015 года нового финансового инструмента для населения – индивидуального инвестиционного счета. Данный инструмент призван снизить налоговую нагрузку на операции физических лиц на финансовом рынке.

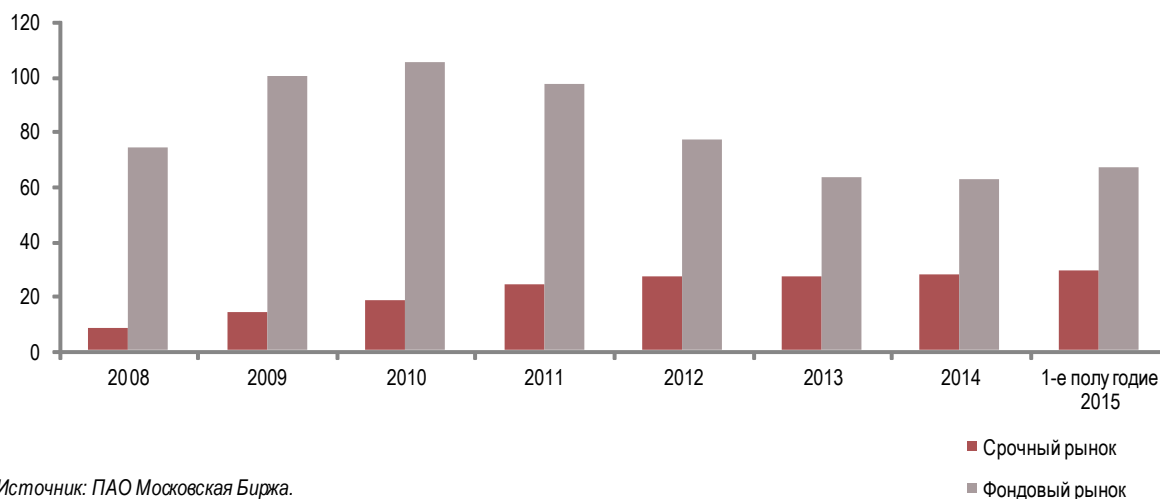
Складывающиеся на финансовом рынке тенденции отражаются на характере заимствований. Дефицит относительно дешевого долгосрочного фондирования приводит к тому, что российские компании вынуждены при финанси-

ровании инвестиций полагаться на такие финансовые ресурсы, как нераспределенная прибыль организаций, средства государственных и муниципальных бюджетов и финансирование, полученное от контролирующих лиц (рисунок 21), а также на иностранные заимствования, доступность которых существенно снизилась.

По сравнению с организациями в сопоставимых странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также организациями из стран с близким средним уровнем дохода российские компании в целом гораздо меньше привлекают внешнее финансирование, в частности в виде заемных средств кредитных организаций.

За счет кредитов, полученных от кредитных

Рисунок 20. Среднемесячное количество активных клиентов, тыс. человек



Источник: ПАО Московская Биржа.

Рисунок 21. Источники финансирования инвестиций в основной капитал, %

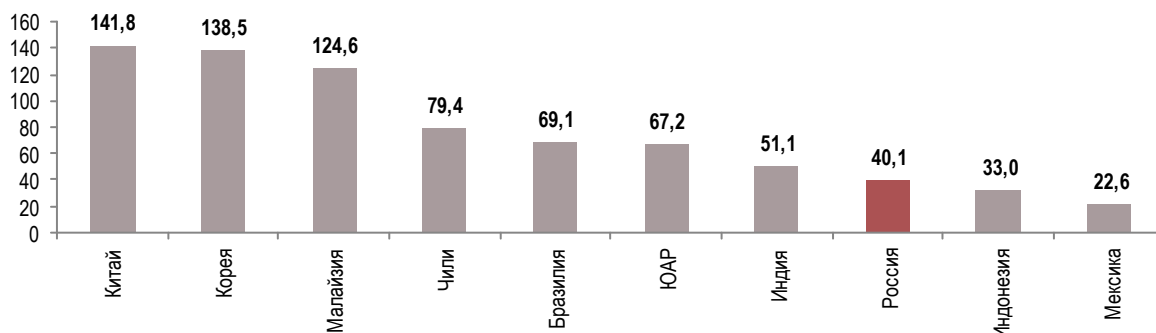


Источник: Федеральная служба государственной статистики.

организаций, в Российской Федерации финансируется только 9% инвестиций в основной капитал. При этом для российской финансовой системы характерно преобладание кредитования как традиционно лидирующего источника заимствования российских предприятий. В первой половине 2015 года корпоративный кредитный портфель достиг 29,4 трлн руб., отношение объема корпоративных кредитов к ВВП составило 40,1%, что является достаточно небольшой величиной по сравнению с этим показателем в других развивающихся странах (рисунок 22).

Внутренний рынок публичного долга является гораздо менее востребованным для нефинансовых организаций (рисунок 23). По состоянию на конец первого полугодия 2015 года объем обращающихся на внутреннем рынке долговых ценных бумаг, выпущенных нефинансовыми организациями, достиг 3,3 трлн руб., что составило чуть более 10% от размера их корпоративного портфеля. При этом в целом объем внутреннего публичного долга составил 12,9 трлн руб. (17,6% ВВП). Объем публичных заимствований на внешнем рынке корпоративного долга²⁰ составил 128,4 млрд долл. США (из них

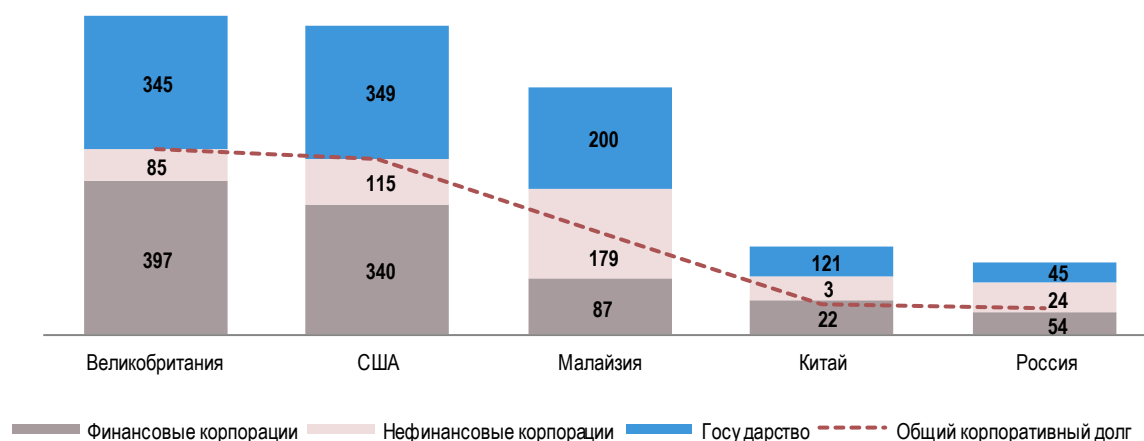
Рисунок 22. Кредиты реальному сектору экономики в отдельных развивающихся странах, % ВВП



Источники: Всемирный банк, Банк России.

²⁰ Внешняя задолженность корпоративного сектора Российской Федерации на конец первого полугодия 2015 года по займам, кредитам и депозитам, привлеченным в результате размещения нерезидентами еврооблигаций и других долговых ценных бумаг в интересах российских резидентов.

Рисунок 23. Корпоративный долг к ВВП (публичный внутренний и внешний) в 2014 году, % ВВП



Источники: Банк международных расчетов, МВФ.

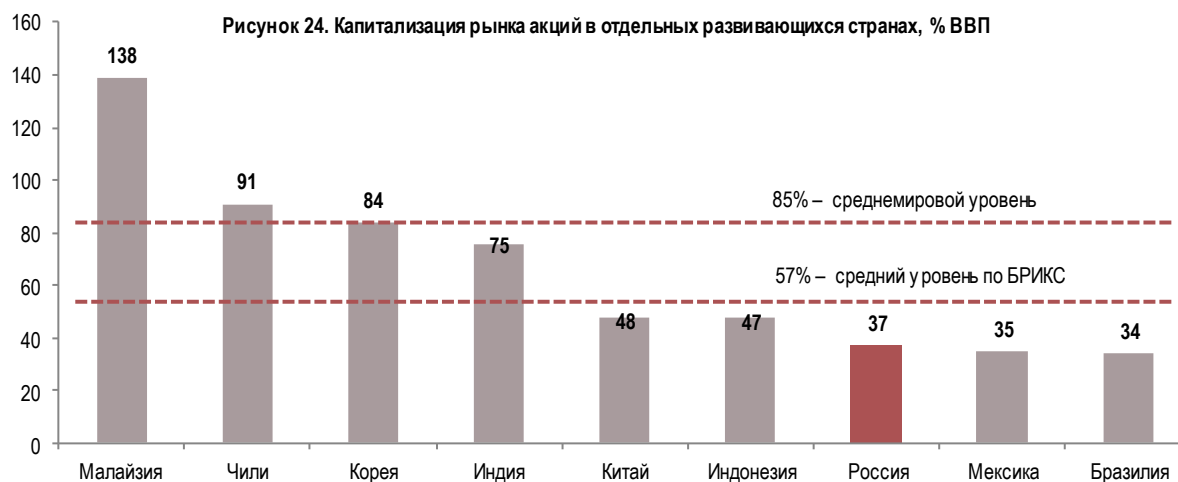
58,4 млрд приходятся на нефинансовый сектор).

Капитализация российского рынка акций по итогам первого полугодия 2015 года достигла 27,3 трлн руб. (37,2% ВВП), что существенно ниже среднемирового уровня, составляющего 85,4% мирового ВВП (рисунок 24). Коэффициент цена/прибыль российского рынка акций в четыре раза ниже американского и в два раза ниже китайского, что характеризует чрезвычайно высокое требование инвесторов к премии за российский риск в текущих геополитических условиях при одновременно низком уровне инвестиционного климата и доверия к корпоративному управлению в публичных акционерных

обществах.

В настоящий момент российский финансовый рынок характеризуется относительно низкой капитализацией рынка акций и низким соотношением уровня корпоративного долга к ВВП. Кроме того, размещение акций и облигаций значительно отстает от банковского кредитования по объему привлекаемых денежных ресурсов. При этом банковский сектор не способен заменить рынок капитала. В силу характерных особенностей регулирования рисков в кредитных организациях дюрация банковских активов в развитых и развивающихся странах в два раза уступает дюрации рынков облигаций, что делает банковский ресурс малоприспособленным по

Рисунок 24. Капитализация рынка акций в отдельных развивающихся странах, % ВВП



Источники: Информационное агентство Bloomberg, ПАО «Московская Биржа».

объемным и ценовым параметрам для поддержки проектного финансирования и финансирования инвестиционной активности.

Еще одной проблемой отрасли финансового посредничества являются относительно невысокие показатели ее эффективности. Несмотря на то что основной показатель эффективности банковской системы – соотношение депозитных и кредитных ставок – близок к среднему уровню для стран с развивающимися рынками, большинство других показателей, в частности доля непроцентных доходов в общем объеме доходов и отношение накладных расходов к активам, демонстрируют, что банковская система вынуждена покрывать высокие издержки за счет доходов, не связанных с основной деятельностью кредитных организаций.

Данные проблемы могут быть объяснены высокой фрагментарностью системы и высоким уровнем концентрации активов на различных сегментах финансового рынка. Для всех видов финансовых институтов в России наблюдается общая закономерность: активы 10–15% компаний отдельных сегментов рынка составляют 80% суммарных активов. Однако, несмотря на многочисленность финансовых посредников практически во всех секторах российского финансового рынка, продолжается тенденция к концентрации: вес пяти крупнейших банков в совокупных активах возрос с 52,7 до 53,6% по итогам 2014 года (с 50,3 до 52,7% по итогам 2013 года). Аналогичный тренд наблюдается в отношении некредитных финансовых организаций: 80% совокупных активов страховых компаний принадлежат 13,7% субъектам страхового дела (по итогам 2014 года эту долю составили 57 страховых организаций), в 18 негосударственных пенсионных фондах (15% от их общего числа по итогам 2014 года) концентрируется 80% совокупных активов данного сегмента, 208 ПИФов (на 01.01.2015 их доля в общей численности составила 13,56%) обладают 80% совокупных активов ПИФов.

Максимальная концентрация наблюдается у профессиональных участников рынка ценных бумаг: 80% активов аккумулированы у 9% участников (эту долю составляют 62 организации).

Одновременно наблюдается тенденция к сокращению числа финансовых посредников. Так, за 10 лет количество кредитных организаций уменьшилось на 28,8% – до 834 кредитных организаций по состоянию на 01.01.2015 (1258 кредитных организаций по состоянию на 01.12.2005). При этом количество профессиональных участников рынка ценных бумаг за период с 31.12.2012 по 31.12.2014 сократилось на 140, или 11,4%, количество страховых организаций – на 54 (9,5%), негосударственных пенсионных фондов – на 14 (11,6%), а количество ПИФов за тот же период увеличилось на 107 (7%).

II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД 2016–2018 ГОДОВ

II.1. Обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения Российской Федерации

Одним из важнейших условий успешного функционирования финансового рынка является обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг. При этом такая защита должна функционировать как комплексная система, состоящая из помощи потребителю финансовых услуг при нарушении его прав, с одной стороны, и – при выявлении системности этих нарушений во избежание их повторения – оценки необходимости и внесении изменений в действующую систему регулирования, с другой стороны. Использование обратной связи для вывода с рынка недобросовестных игроков, совершенствования финансовых продуктов и порядка их продажи населению – мощнейший механизм повышения удовлетворенности граждан использованием услуг финансового рынка и впоследствии повышения степени проникновения этих услуг.

Текущий этап развития российского финансового рынка ставит перед Банком России задачу: определить обоснованную и оптимальную степень защиты потребителей со стороны государства. Необходимо ответить на вопросы: в какой степени и какие конкретно права потреби-

телей финансовых услуг планирует защищать Банк России? Стоит ли Банку России ограничиваться исключительно обеспечением защиты от недобросовестного поведения финансовых посредников на финансовом рынке либо необходимо следить за объективной целесообразностью использования продукта для конкретной категории покупателей и адекватностью понимания со стороны потребителей финансовых услуг принимаемых ими рисков? Банк России полагает, что обсуждение этой дилеммы в рамках общественной дискуссии в плановый период позволит заложить основу для определения необходимых границ такого регулирования. Ответы на эти вопросы помогут также пересмотреть подход к концепции неквалифицированных инвесторов, существующей в российском законодательстве в настоящее время. От решения данного вопроса зависит также степень жесткости стандартов продажи финансовых услуг населению, которые должны быть разработаны саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка и внедрены в практику в плановый период.

Для повышения уровня защиты прав потребителей финансовых услуг необходимо дальнейшее совершенствование работы органов по защите этих прав при осуществлении надзорных мероприятий, а также применяемых мер воздействия. Банк России для обеспечения надлежащего уровня защиты прав потребителей финансовых услуг планирует создание и запуск в эксплуатацию более эффективной системы работы с жалобами потребителей фи-

нансовых услуг. Комплекс мер предполагает внедрение новой модели обработки обращений, которая позволит существенно увеличить число обращений, по которым оказана фактическая помощь, сократить сроки принятия мер реагирования по обращениям граждан, оптимизировать процесс взаимодействия с органами власти и организациями при работе с обращениями потребителей финансовых услуг, а также получать обратную связь для повышения эффективности принятия регуляторных мер и улучшения продуктов и услуг на финансовом рынке. Кроме того, оперативному решению проблем потребителей финансовых услуг, устранению недостатков в работе финансовых организаций, разъяснению прав потребителей и порядка их реализации будет способствовать развитие функционала сайта Банка России в информационно-коммуникационной сети «Интернет» и совершенствование работы Контактного центра Банка России по взаимодействию с потребителями финансовых услуг. Защите прав потребителей будет способствовать не только разработка саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка в плановый период базовых стандартов по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг, но и осуществление последующего контроля за их соблюдением членами саморегулируемых организаций.

В целях недопущения применения на финансовом рынке бизнес-моделей, основанных на недобросовестных практиках, Банк России совместно с заинтересованными органами власти в плановый период завершит создание общих требований к должностным лицам финансовых организаций, входящих в органы управления, и к их ответственности за нарушения регуляторных требований, а также совместно с Федеральной антимонопольной службой будет реализовывать мероприятия по противодействию демпингу при продаже финансовых продуктов и оказании финансовых услуг, разруша-

ющему основу справедливой конкурентной среды.

Отдельного внимания требуют вопросы, касающиеся раскрытия информации и рекламы на финансовом рынке. Необходимо как обеспечить свободный доступ потребителей финансовых продуктов и услуг к информации об их содержании и сопряженных с ними рисках, так и установить в отношении финансовых организаций соответствующие требования по раскрытию информации в доступной для понимания форме. Раскрываться должна в том числе информация о стандартных и специфических характеристиках продуктов и услуг. При этом информация должна быть полной и достоверной, сопоставимой и доступной, понятной и своевременной для потребителя финансовой услуги. Кроме того, должна быть существенно ограничена публичная реклама финансовых продуктов и услуг, не предназначенных для неквалифицированных потребителей либо вводящая потребителя в заблуждение относительно полезности и рискованности финансовых продуктов. Банк России предполагает информировать население о деятельности недобросовестных финансовых посредников и финансовых пирамид, а также предусмотреть дополнительные требования к рекламе финансовых продуктов и услуг в целях ограничения недобросовестной деятельности на финансовом рынке.

В настоящее время серьезной проблемой, препятствующей как развитию российского финансового рынка, так и удовлетворенности населения финансовыми продуктами и услугами, является недостаточный уровень финансовой грамотности населения. Зачастую граждане не знают ни своих прав, ни обязанностей. Заключая договор о получении финансовой услуги, гражданин, как правило, подписывает его не читая, до конца не осознавая всех последствий. В связи с этим важно обеспечить понимание потребителем выбираемых им финансовых продуктов и услуг. При этом не всегда ценност-

ное предложение, которое содержит в себе финансовый продукт или услугу, соответствует реальным потребностям гражданина, что в ряде случаев порождает совокупный негативный эффект от использования такого продукта с последующей потерей доверия гражданина к услугам на финансовом рынке в целом. Такое недоверие транслируется гражданином широкому кругу потенциальных потребителей финансовых услуг, а также средствами массовой информации гораздо активнее, чем позитивная информация, что существенно снижает общий уровень доверия населения к финансовой системе страны.

Так как обучение населения финансовой грамотности является долгосрочной задачей, в среднесрочном периоде предложение населению доступных для понимания финансовых продуктов и услуг может быть обеспечено за счет их стандартизации, в том числе договорной базы. Это будет способствовать как повышению общего уровня информированности граждан о финансовом рынке, так и повышению уровня доверия населения к финансовым инструментам.

В долгосрочной перспективе повышение уровня финансовой грамотности позволит сформировать у населения как культуру потребления финансовых услуг, так и понимание проводимой Банком России денежно-кредитной политики. Таким образом, повышение уровня финансовой грамотности наравне с другими процессами и мероприятиями будет способствовать сглаживанию колебаний инвестиционной и покупательной способности населения, что важно для достижения целей по обеспечению устойчивости экономического роста и стабильно низкого уровня роста цен, а также формированию ресурсной базы в финансовом секторе.

Финансовая грамотность предполагает формирование у населения базы общих знаний:

- о потребностях человека в течение всей

его жизни и стандартных способах их удовлетворения за счет использования инструментов финансового рынка при соблюдении финансовой дисциплины;

- об основных продуктах и услугах финансового рынка, а также рисках, сопровождающих их использование;
- о способах получения информации о поставщиках, продуктах и услугах финансового рынка;
- о причинах и последствиях решений Банка России в области денежно-кредитной политики;
- об имеющихся возможностях защиты своих прав на финансовом рынке.

Вместе с тем финансовая грамотность предполагает не только получение теоретических знаний, но и наличие базовых навыков практического использования инструментов финансового рынка и способности оценивать как экономическую ситуацию в стране, так и действия монетарных властей.

Реализация задачи по повышению уровня финансовой грамотности требует массового подхода. Прежде всего, в течение планового периода необходимо ввести обязательные учебные занятия по финансовой грамотности в рамках существующих дисциплин в общеобразовательных учебных заведениях. Первым шагом на пути решения указанной задачи является введение Министерством образования и науки Российской Федерации с 2016 года модуля по финансовой грамотности в обязательную школьную программу по предмету «обществознание». Для дальнейшей реализации этого проекта необходима разработка учебно-методических материалов и стандартов образовательных программ в соответствии с рекомендациями Министерства образования и науки Российской Федерации, соответствующая подготовка учителей средних школ, для чего необходима организация курсов повышения квалификации учителей, так и внедрение новой

специализации для выпускников педагогических вузов. Кроме того, в среднесрочном периоде целесообразно организовать процесс по взаимодействию с российскими вузами в части создания в их структуре кафедр, занимающихся вопросами финансовой грамотности, а также по разработке соответствующих учебно-методических комплексов.

Одним из ключевых проектов Банка России по повышению уровня финансовой грамотности населения является создание Банком России в соответствии с наилучшей международной практикой специализированного интернет-ресурса, содержащего понятную разным целевым группам информацию по широкому кругу вопросов финансовой грамотности. По данным Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, в России в 2014 году информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет» пользовалось 62% взрослого населения страны²¹, причем отмечается тенденция к увеличению числа пользователей, что подтверждает эффективность использования такого информационного ресурса. Посредством использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и иных средств массовой информации может быть реализовано комплексное продвижение тем по финансовой грамотности среди населения России.

Для устранения важных пробелов в финансовой грамотности населения Банк России в плановый период планирует сконцентрироваться на донесении до различных групп населения информации о наиболее подходящих типах финансовых продуктов в зависимости от индивидуальных характеристик (например, возраст, материальное благополучие, образование) и ожиданий потребителей финансовых услуг. Формирование специфических наборов финан-

совых продуктов и услуг для соответствующих групп населения и разъяснение того, как пользоваться этими продуктами, позволит учесть неоднородность и специфику социально-экономического развития регионов России для максимизации полезности взаимодействия финансового сектора и гражданина в интересах последнего. Реализация такого подхода позволит уделить особое внимание наименее защищенному сегменту потребителей финансовых услуг – с низким уровнем дохода.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов и соответствующей необходимости решения задачи по оптимизации их использования важно создать инструментарий по измерению уровня финансовой грамотности и оценке эффективности различных каналов ее продвижения. С этой целью Банк России планирует проведение тематических информационных кампаний с фиксацией изменения уровня информированности целевых аудиторий до и после проведения соответствующих мероприятий; периодичность кампаний будет связана с изменением законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков. Необходимо также повышение роли Контактного центра и создаваемой Банком России общественной приемной, обеспечивающей взаимодействие с потребителями финансовых услуг. Данные ресурсы также могут использоваться в целях повышения уровня финансовой грамотности населения посредством предоставления разъяснений потребителям по интересующим их вопросам. Кроме того, с целью продвижения финансовой грамотности среди разных поколений населения Российской Федерации с учетом степени и особенностей влияния информационных технологий на их жизнедеятельность Банк России будет активно использовать такие каналы продвижения финансовой грамотности, как социальные сети.

²¹ Согласно отчету Минкомсвязи России «Основные результаты работы Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 2014 году», представленному в Правительство Российской Федерации в марте 2015 года.

II.2. Повышение доступности финансовых услуг для населения и субъектов малого и среднего предпринимательства

Во многих странах в качестве фундаментальной потребности и неотъемлемого права гражданина и субъекта предпринимательства рассматривается доступность базовых финансовых услуг²². Международные институты по разработке стандартов в финансовой сфере считают финансовую доступность существенным фактором в повышении уровня жизни населения и способствуют выработке единого методологического подхода в этом направлении. Финансовая доступность представляет собой такое состояние финансового рынка, при котором все дееспособное население страны, а также субъекты малого и среднего предпринимательства имеют полноценную возможность получения базового набора финансовых услуг. В то же время возможность получения доступных финансовых услуг выражается не только в физическом доступе к финансовым продуктам (наличии инфраструктуры предоставления финансовых услуг), но и в их понятности, качестве и полезности для потребителей.

Таким образом, повышение финансовой доступности должно рассматриваться с точки зрения комплексного повышения ее четырех составляющих: ценовой, физической, ассортиментной и ментальной доступности. Для обеспечения конкретных задач и ожидаемых результатов, которые должны быть достигнуты в части повышения финансовой доступности, Банк России в среднесрочном периоде планирует разработку стратегии повышения финансовой доступности. При этом обеспечение

²² Услуги, оказываемые финансовыми организациями, включающие услуги страхования, кредитования, услуги по формированию вкладов/сбережений и платежные услуги.

должного уровня доступности финансовых услуг возможно только при полноценном совершенствовании всех составляющих финансового рынка и в условиях финансовой стабильности.

В условиях большой протяженности нашей страны и значительного разрыва в плотности населения актуальной проблемой является недостаточная степень географического охвата территории Российской Федерации поставщиками финансовых услуг. В настоящее время наблюдается уход поставщиков финансовых услуг из ряда малонаселенных районов страны, где традиционная форма взаимодействия с потребителями финансовых услуг не дает требуемой отдачи на капитал. Таким образом, для повышения уровня доступности финансовых услуг необходимо прежде всего создать условия для развития различных видов поставщиков финансовых услуг, которые, к слову, уже появляются на российском финансовом рынке²³. При пользовании финансовыми услугами таких финансовых посредников потребители берут на себя повышенный уровень рисков, в то время как регулирование и надзор за предоставляющими их участниками финансового рынка в настоящее время отсутствуют. Банк России начал мониторинг деятельности указанных финансовых посредников, по результатам которого может быть принято решение о целесообразности и возможных формах регулирования указанных секторов финансового рынка Банком России. Кроме того, Банк России при выстраивании регуляторной политики обеспечивает невозможность отказа финансовой организации другой финансовой организации в доступе к финансовым инструментам клиента или информации о нем, если клиент дал согласие на такой доступ.

Особую важность приобретает также возможность предоставления финансовых услуг посредством информационно-телекоммуни-

²³ P2P-кредитование, или социальное кредитование, мобильные операторы, краудфандинг, интернет-площадки.

кационной сети «Интернет», мобильных технологий и иных современных технологий во всех населенных пунктах Российской Федерации. В связи с этим необходимо упростить взаимодействие финансовых организаций и потребителей финансовых услуг, в том числе с помощью расширения возможностей использования электронного или удаленного доступа к финансовым услугам, внедрения дистанционных способов продаж финансовых продуктов и услуг с применением современных информационных технологий. Банк России планирует содействовать внедрению системы регистрации доступа физических лиц на финансовый рынок, позволяющей исключить необходимость дополнительной или повторной идентификации при получении различных финансовых продуктов и услуг при взаимодействии с новым продавцом. Рост объемов дистанционного обслуживания населения, предприятий малого и среднего бизнеса положительно скажется на качестве конкурентной среды, что со своей стороны будет способствовать повышению качества самих финансовых продуктов. При этом Банк России стремится к обеспечению высокого уровня добросовестной конкуренции на финансовом рынке как важному фактору повышения финансовой доступности, так как недостаточный уровень конкуренции приводит к замедлению внедрения инноваций, нерыночному ценообразованию, ограничению ассортимента финансовых услуг.

Однако в силу того что в среднесрочной перспективе сохранится использование банкнот, необходимо содействовать поддержанию оптимального соотношения между потребностями населения и фактическим наличием достаточного количества банкоматов, электронных и платежных терминалов. При этом приоритетным направлением деятельности Банка России будет стимулирование безналичного обращения национальной валюты. Одновременно важно обеспечить бесперебойное и безопасное предоставление финансовых услуг, повышение

уровня доверия граждан к финансовым институтам и представляемым ими услугам, повышение ассортиментной, ценовой и ментальной доступности финансовых услуг для потребителей.

Повышению доступности финансовых услуг инвестиционного характера будет способствовать создание правовых основ для деятельности финансовых консультантов, прежде всего систем автоматизированного консультирования, и индустрии мелких управляющих. Их деятельность обеспечит доступ широкого круга населения к более сложным продуктам финансового рынка (по сравнению с традиционными банковскими и страховыми продуктами).

При совершенствовании системы доступа к продуктам и услугам финансового рынка важно одновременно обеспечить их востребованность и полезность для потребителей. На финансовом рынке должны быть представлены понятные потребителю финансовые продукты и услуги, чтобы гражданин имел возможность оценить степень их положительного либо отрицательного влияния на удовлетворение своих потребностей и качество жизни. Такие финансовые продукты должны пользоваться устойчивым спросом со стороны населения и субъектов малого и среднего предпринимательства. Данная задача тесно связана с финансовой грамотностью и предполагает создание возможностей у потребителей финансовых услуг к обучению и получению дополнительных знаний о финансовом рынке. При этом для создания инвестиционно привлекательных для населения финансовых продуктов Банк России совместно с органами законодательной и исполнительной власти планирует провести всесторонний анализ целесообразности корректировки налоговых стимулов для физических лиц на финансовом рынке.

Наличие налоговых стимулов является существенным фактором при инвестировании средств населением. Финансовые продукты, для которых предусмотрены налоговые сти-

мулы, становятся более привлекательными для инвесторов по сравнению со стандартными альтернативами и характеризуются большей доступностью. С целью сохранения баланса привлекательности специфических и стандартных инструментов необходимо дальнейшее совершенствование и обеспечение прозрачности процедуры формирования цен финансовых продуктов и услуг, разъяснение обоснованности стоимости финансовых услуг. Кроме того, в плановый период будет проведен анализ целесообразности создания механизмов снижения рисков граждан при приобретении ценных бумаг российских компаний на организованном рынке по аналогии с механизмом страхования банковских вкладов физических лиц.

С целью повышения уровня понимания характеристик финансовых продуктов потребителями, в большинстве своем не обладающими достаточным уровнем финансовой грамотности, будет продолжена работа по стандартизации проведения финансовых операций и оказания финансовых услуг, включая разработку типовых договоров на оказание финансовых услуг и стандартизацию требований по взаимодействию продавцов финансовых услуг с потребителями при их продаже и последующем исполнении договорных обязательств. В частности, Банк России продолжит оказывать активное содействие процессу стандартизации в рамках согласования стандартов саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. В настоящее время в ряде случаев Банк России наделен правом определять минимальные (стандартные) требования к условиям и порядку осуществления отдельных видов деятельности на финансовом рынке, а в некоторых случаях – комплексно регулировать предоставление наиболее значимых в социальном плане финансовых услуг. Ожидается, что процесс стандартизации получит еще большее развитие после установления саморегулируемыми организациями стандартов деятельности финансовых

организаций. Внедрение единых стандартов обеспечит прозрачность деятельности участников финансового рынка, следование принципам клиентоориентированного подхода.

Важнейшим фактором ценовой доступности финансовых услуг является сокращение издержек финансовых институтов в условиях достаточного уровня конкуренции. Решению данной задачи будет способствовать использование инновационных средств продаж. Так, например, распространение дистанционного метода продаж финансовых услуг позволит снизить затраты финансовой организации на содержание дополнительных офисов, что, в свою очередь, повлияет на конечную стоимость финансовой услуги. Финансовая организация может снизить издержки за счет совершенствования систем оценки рисков. Для этого Банк России совместно с заинтересованными ведомствами в среднесрочной перспективе планирует обеспечить дальнейшее развитие деятельности рейтинговых агентств и различных доступных участникам рынка баз данных (например, бюро кредитных и страховых историй, статистическая информация на сайте Банка России, агрегированная аналитическая информация, раскрываемая репозитарием, информация из рейтингового репозитария). Кроме того, требует решения вопрос о предоставлении доступа к актуальной информации об обязательных платежах потенциальных клиентов из баз данных, находящихся в государственных структурах (в частности, в Пенсионном фонде Российской Федерации, Федеральной налоговой службе Российской Федерации). При этом важно обеспечить соответствующее раскрытие информации о финансовом положении участников финансового рынка и о предлагаемых финансовых продуктах, достаточное для оперативной оценки рисков со стороны инвесторов и клиентов и для осуществления потребителем рационального выбора.

В финансовой сфере целесообразно также

устранить излишние барьеры для использования аутсорсинга. Это позволит финансовым посредникам сконцентрироваться на основном виде деятельности, передав все сопровождающие ведение бизнеса операции специализирующимся на этом компаниям, что приведет к сокращению издержек финансовых посредников и, как следствие, стоимости их продуктов и услуг для потребителей. Такое разделение будет способствовать также существенному повышению производительности труда в финансовом секторе.

Важные изменения необходимы в части дальнейшего повышения финансовой доступности для субъектов малого и среднего бизнеса. Существенное значение имеет деятельность государственных институтов поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в части установления стандартов финансирования кредитными организациями и субъектами инфраструктуры предприятий малого и среднего бизнеса, а также одновременная разработка требований к таким кредиторам. Роль таких институтов значительна в части системного снижения рисков, упрощения запуска программ секьюритизации, в том числе в форме содействия улучшению качества базового актива.

Банк России считает целесообразным поддержать деловую активность на всех уровнях развития бизнеса, в частности посредством повышения доступности облигационных займов и развития инструментария проектного финансирования для средних предприятий, имеющих потенциал стать крупными компаниями, обеспечения доступности микрофинансирования для начинающих предпринимателей. Важным шагом на этом пути является разработка мер стимулирования для новой категории микрофинансовых организаций – микрофинансовых организаций предпринимательского финансирования.

Среди мер, способствующих повышению

финансовой доступности для субъектов малого и среднего предпринимательства, предполагается также развитие механизмов секьюритизации портфелей различных активов (в том числе микрозаймов для субъектов малого и среднего предпринимательства), упрощение процедуры совершения лизинговых и факторинговых платежей.

Кроме того, Банком России с 2016 года установлен пониженный коэффициент риска по кредитам малому бизнесу, соответствующим определенным критериям – 75% вместо 100%. Дальнейшим шагом после установления пониженного коэффициента риска по определенным кредитам малому бизнесу, который повысит для кредитных организаций привлекательность кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства, будет более широкое использование Банком России стимулирующих норм в соответствии с рекомендациями Базельского комитета по банковскому надзору.

II.3. Дестимулирование недобросовестного поведения на финансовом рынке

Обеспечение добросовестного поведения на финансовом рынке представляет собой многофакторную задачу, в решении которой заинтересованы надзорные органы, потребители финансовых продуктов и услуг и непосредственно участники финансового рынка, ведущие законную деятельность и сталкивающиеся с недобросовестной конкуренцией. Ключевым фактором успеха в решении данной задачи является способность регулятора выявлять факты недобросовестного поведения и обеспечить эффективность и соразмерность мер принуждения в отношении недобросовестных участников финансового рынка. При этом важной задачей наряду с реализацией мер по противодействию

недобросовестным практикам поведения является создание условий для привлечения на российский финансовый рынок добросовестных участников, что позволит укрепить доверие к финансовому рынку, повысить устойчивость финансовых посредников, а также будет способствовать обеспечению справедливой конкуренции на финансовом рынке, его стабильному функционированию и развитию. Повышению доверия на финансовом рынке также будет способствовать продолжение работы Банка России совместно с правоохранительными и судебными органами по недопущению на рынок финансовых организаций без наличия лицензии, аккредитации, включения в реестр в случаях, когда для осуществления их деятельности получение таких документов необходимо.

Особое внимание необходимо уделить взаимодействию Банка России с правоохранительными органами в отношении пресечения незаконной деятельности по выдаче потребительских займов нелегальными кредиторами, искажающей добросовестную конкуренцию и нарушающей права физических лиц. Планируется также применение модели автоматизированного поиска нелегальных участников, построенной по технологии Big Data, позволяющей на постоянной основе отслеживать факты незаконной деятельности по выдаче потребительских займов для дальнейшей передачи информации в правоохранительные органы.

Банк России совместно с правоохранительными органами продолжит реализацию мероприятий, направленных на ограничение недобросовестного поведения и противодействие использованию криминальных и схожих с ними бизнес-практик, предполагающих нарушение российского законодательства и формирующих соответствующие конкурентные преимущества для нарушителей. Банк России в среднесрочной перспективе продолжит совершенствование механизма выявления недобросовестных практик поведения, в частности сокращая

время на их выявление и сбор доказательной базы, а также развитие механизма взаимодействия Банка России и правоохранительных органов, в том числе в части повышения оперативности передачи и рассмотрения материалов.

Планируется также создать условия, при которых выгода от недобросовестного поведения как для организаций, так и для их сотрудников будет полностью нивелироваться применением эффективных и соразмерных мер принуждения. При этом соразмерность должна определяться не только величиной непосредственных потерь третьих лиц, пострадавших в результате противоправных действий, но и с учетом степени вреда от правонарушения для уровня доверия и справедливой конкуренции на финансовом рынке.

Помимо указанных мер наказания за совершенные правонарушения, Банк России планирует использовать деловую репутацию членов органов управления участников финансового рынка как систему выведения с финансового рынка недобросовестных менеджеров и сотрудников.

Усложнение правил или наказание за нарушение принципов

Ключевым фактором, определяющим конкурентоспособность российского финансового рынка, является достижение оптимального соотношения между издержками отрасли на соответствие законодательно установленным регулятивным требованиям и уровнем свободы осуществления предпринимательской деятельности.

К элементам эффекта от регулирования относятся:

- уровень доверия на рынке как ключевой компонент;
- уровень стабильности финансового рынка;
- финансовая устойчивость институтов финансового рынка;
- качество работы институтов финансового рынка, включая работу оценщиков, аудиторов, актуариев, третейских судов, бюро кредитных и страховых историй и т.д.;
- непрерывность работы инфраструктуры;
- качество конкурентной среды;
- степень потерь при банкротстве.

При этом к издержкам регулирования относятся:

- затраты на комплаенс-процедуры;
- затраты на выполнение функций агента государства по осуществлению контроля в налоговой и валютной сфере, а также функций, связанных с исполнением требований по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- затраты на создание и модификацию бизнес-процессов по подготовке отчетности;
- дополнительные затраты на информационные технологии и персонал в связи с изменением регулирования;
- затраты на соблюдение иных требований и нормативов;
- ограничения, тормозящие процесс внедрения новых финансовых инструментов и форм обслуживания клиентов на финансовом рынке;
- уход части рынка в серую зону, свободную от регулирования.

Так, например, введение новых требований к финансовой отчетности в рамках перехода на Международные стандарты финансовой отчетности для некредитных финансовых организаций, с одной стороны, связано с высоким уровнем издержек перехода, а с другой – создает преимущества для пользователей такой отчетности и развития самой индустрии. При этом существует риск нивелирования эффективности данной меры в случае отсутствия доверия к качеству и достоверности такой отчетности. Указанное недоверие может быть основано на отсутствии ответственности органов управления за ее искажение и на недобросовестном аудите. С целью снижения данного риска возможны два варианта реакции регулятора:

- создание правоприменительных практик жесткой ответственности сотрудников финансовых организаций за представление недостоверной финансовой отчетности и искажение данных, представленных для аудита, а также ответственности аудиторских компаний за качество аудита. Данная мера способствует возникновению страха перед неотвратимостью наказания за нарушение. Издержки применения этого варианта для отрасли минимальные, но он требует высокой степени координации между регулятором и правоохранительной системой;
- противодействие искажению данных и предоставлению недостоверной финансовой отчетности механическим путем за счет детализации правил и совершенствования порядка составления отчетности, повышение интенсивности надзорно-инспекционных мероприятий Банка России в отношении всех поднадзорных организаций.

Очевидно, что правила не страхуют систему от их нарушения, однако создают дополнительную нагрузку на всех участников финансового рынка, включая добросовестных. При этом доверие к отчетности если и возникает, то в недостаточной степени.

Правила вне зависимости от степени их детализации могут нарушаться. Одновременно архитектура операций, направленных на осуществление противоправных действий, может в рамках действующих правил маскировать их экономический смысл. Реакция регулятора на выявленные правонарушения, выраженная в изменении правил, всегда носит реактивный характер. При этом правонарушители имеют преимущество, так как правила им заранее известны. Более эффективной системой противодействия недобросовестным практикам является регулирование на основе принципов и неотвратимости наказания за их нарушения. Указанная система не создает высокой регуляторной нагрузки, но обеспечивает снижение противоправной активности и создает атмосферу доверия к работе рынка. Данный подход возможно использовать в случае появления у регулятора права применять профессиональное суждение.

Банк России также рассматривает в среднесрочном периоде возможность развития системы, предусматривающей применение мер ответственности как к финансовой организации, являющейся отдельным юридическим лицом, так и к ее сотрудникам, руководителям, контролирующим собственникам. Такие меры ответственности могут быть направлены, в частности, на корректировку бизнес-модели и системы управления финансовой организации без применения наиболее строгой меры воздействия – отзыва (аннулирования) лицензии.

Основой для создания новых финансовых инструментов, а также одним из условий развития срочного рынка являются надежные финансовые индикаторы. Наличие негативной международной практики, связанной с выявлением случаев манипулирования при формировании отдельных финансовых индикаторов, и повышенное внимание иностранных регуляторов к процессу и принципам формирования индикаторов финансового рынка ставят перед Банком России задачу по внедрению механизма регулирования финансовых индикаторов в России. В первую очередь это относится к индикаторам, выступающим базовым активом для биржевых производных финансовых инструментов и иных

договоров, имеющих массовый характер. В связи с этим в рамках мер по соблюдению принципов надежности и прозрачности в сфере формирования финансовых индикаторов, активно используемых на финансовом рынке, разработан подход, предполагающий добровольную аккредитацию в Банке России организаций, осуществляющих деятельность по формированию финансовых индикаторов. Процесс аккредитации подразумевает соответствие определенным минимальным требованиям, сформулированным Банком России. К таким требованиям, в частности, относятся наличие правил формирования индикатора и их публичное раскрытие, обеспечение непрерывности, идентификация возможных конфликтов интересов и мер контроля за ними.

Кроме того, в целях повышения точности расчета величины резервов страховщиков и обязательств негосударственных пенсионных фондов в плановый период Банк России планирует дальнейшее развитие системы актуарного оценивания. Важной задачей является также повышение качества работы и квалификационного уровня оценщиков и аудиторов, результаты деятельности которых широко используются при принятии надзорных и регуляторных

решений.

Вместе с тем в целях оперативного выявления возникающих проблем и их решения до наступления критической ситуации требуется также реализация мероприятий, направленных на противодействие фиктивному ценообразованию на открытых рынках.

Для обеспечения устойчивости, стабильности и непрерывности работы биржевых рынков Банк России планирует создание ситуационного центра мониторинга биржевых торгов. Создание ситуационного центра необходимо для реализации следующих задач:

- своевременное обнаружение и анализ причин возникновения существенных изменений в динамике торгов на биржевых рынках;
- выявление случаев манипулирования рынком, их оперативный анализ, оперативная реакция с применением адекватных мер воздействия;
- выявление других негативных практик, в частности выставления участником финансового рынка собственных заявок перед заявками клиента в целях увеличения стоимости финансового инструмента и исполнения поручений клиента не по лучшей цене;
- обеспечение руководства Банка России средствами оперативного анализа ситуации на биржевых рынках, необходимыми для принятия решений в кризисной ситуации.

В результате создания такого ситуационного центра Банк России предполагает существенно повысить степень оперативности анализа и принятия решений по ситуациям, возникающим на биржевых рынках. Это приведет к повышению стабильности и предсказуемости работы биржевых рынков, обеспечит возможность детального анализа как отдельных сделок, так и комплексных торговых стратегий, и в целом положительно повлияет на привлекательность

российского финансового рынка.

II.4. Повышение привлекательности для инвесторов долевого финансирования публичных компаний за счет улучшения корпоративного управления

Акционерные общества являются ключевым звеном современной российской экономики. Дальнейшее совершенствование регулирования, в соответствии с которым происходит образование и функционирование акционерных обществ, а также корпоративных отношений, связанных с участием в таких обществах и управлением ими, позволит улучшить условия для привлечения акционерного капитала. Кроме того, развитию рынка долевого финансирования будет способствовать создание в России необходимой инфраструктуры и форм финансового посредничества, которые обладают необходимой компетенцией по привлечению капитала в долевое финансирование предприятий на этапе первоначального внедрения бизнес-идей и последующего роста.

Среда функционирования акционерных обществ складывается из требований законодательства (жесткое регулирование), а также из обычаев делового оборота, этических норм, наилучших практик и рекомендаций, следуя которым, организации могут получить дополнительные конкурентные преимущества (мягкое регулирование). Если жесткое регулирование по возможности четко отвечает на вопрос «что делать?», то мягкое регулирование призвано ответить на вопрос «как делать?». При этом в отличие от правоприменительной практики жесткого регулирования мягкое регулирование подразумевает наличие разнообразных инструментов и механизмов стимулирования приме-

нения соответствующих практик.

Достижть максимального экономического эффекта с минимальными издержками для субъектов регулирования позволяет эффективное выстраивание системы корпоративных отношений, которая предполагает сбалансированное сочетание жесткого и мягкого регулирования. Следуя такому подходу, Банк России планирует осуществлять работу, направленную на совершенствование корпоративных отношений в двух взаимодополняющих направлениях: реализации инициатив, направленных на совершенствование законодательства об акционерных обществах, и внедрении наилучших стандартов корпоративного управления в практику российских акционерных обществ. Учитывая необходимость следования принципу предсказуемости регулирования, что особенно актуально для корпоративных отношений, изменения должны носить постепенный характер и сопровождаться общественными обсуждениями инициатив в данной области. В плановый период вопросы совершенствования корпоративных отношений будут в значительной степени касаться публичных акционерных обществ.

В 2014 году Совет директоров Банка России одобрил Кодекс корпоративного управления, предоставивший российским публичным акционерным обществам ориентиры по внедрению передовых стандартов корпоративного управления. Кодекс корпоративного управления фактически является пособием по выстраиванию эффективной системы управления в компании и надлежащего взаимодействия между всеми заинтересованными лицами, принимающими участие в ее деятельности. При этом в зависимости от масштабов и специфики деятельности, стратегии и этапа жизненного цикла компании могут применяться различные подходы и инструменты корпоративного управления, в том числе и отличные от рекомендуемых Кодексом корпоративного управления.

В связи с этим для обеспечения доверия

акционеров и инвесторов важнейшее значение имеет выполнение принципа «соблюдай или объясняй», предполагающего качественное раскрытие полной и достоверной информации о причинах несоблюдения принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления, а также осуществление надлежащего контроля за раскрытием такой информации. Банк России планирует разработать стандарты раскрытия информации о соблюдении Кодекса корпоративного управления. Рекомендации и руководства по применению стандартов раскрытия, которые также будут разработаны Банком России, помогут акционерным обществам избежать формального подхода, который многие компании ранее применяли при раскрытии информации о соблюдении Кодекса корпоративного поведения²⁴ и который представляется неприемлемым.

Банк России в целях стимулирования внедрения российскими публичными акционерными обществами наилучшей практики корпоративного управления, нашедшей отражение в принципах и рекомендациях Кодекса корпоративного управления, планирует разработать необходимый инструментарий для оценки качества и полноты раскрываемой акционерными обществами информации на постоянной основе.

В странах с развитым рынком акционерного капитала мониторинг и освещение вопросов практики корпоративного управления осуществляются на постоянной основе заинтересованными в совершенствовании практики корпоративного управления органами – регуляторами финансовых рынков, квазирегуляторами (структуры, существующие на взносы участников рынка), общественными организациями, объединяющими представителей индустрии и экспертного сообщества. Таким образом, Банк России планирует дальнейшую работу по широкому освещению текущей ситуации в области

²⁴ Кодекс корпоративного поведения одобрен на заседании Правительства Российской Федерации от 28.11.2001 (протокол № 49).

корпоративного управления, вопросов применения российскими акционерными обществами рекомендаций Кодекса корпоративного управления, доведения до сведения участников финансового рынка особенностей внедрения и использования принципов корпоративного управления, требующих повышенного внимания, в том числе посредством публикации обзоров о практике корпоративного управления.

В целях создания преференций для публичных акционерных обществ по привлечению долевого и долгового финансирования Банк России планирует задействовать прямые количественные требования, позволяющие направить средства институциональных инвесторов: пенсионных фондов и страховых компаний – на формирование портфелей акций и облигаций российских предприятий.

Для повышения уровня защиты интересов акционеров и обеспечения надлежащих условий для реализации ими своих прав планируется урегулировать на законодательном уровне вопросы, связанные с голосованием квазиказначейскими акциями, совершением крупных сделок и сделок с заинтересованностью, приобретением крупных пакетов акций публичных акционерных обществ.

Важнейшим направлением в совершенствовании правового регулирования публичных обществ является усиление роли советов директоров в стратегическом управлении и повышение ответственности членов органов управления акционерных обществ за результаты управления. В рамках указанной работы планируется внесение в законодательство изменения, направленного на устранение барьеров, препятствующих передаче компетенции по формированию исполнительных органов управления от акционерного собрания совету директоров публичного акционерного общества. Внедрение данной меры позволит советам директоров осуществлять эффективный контроль за деятельностью исполнительных органов, а также обес-

печатить преемственность при их формировании.

Для повышения эффективности работы советов директоров по наиболее важным направлениям планируется разработать предложения по формированию комитетов советов директоров. В целях обеспечения возможности применения стратегического планирования на долгосрочный период и повышения качества управления обществом предполагается рассмотреть вопрос об увеличении срока, на который избираются члены совета директоров (наблюдательного совета) общества. Необходимо также закрепить персональную ответственность членов органов управления акционерных обществ: совета директоров и исполнительных органов – за решения, принимаемые ими при осуществлении прав и исполнении возложенных на них обязанностей, включая ответственность за бездействие. Для обеспечения эффективности дальнейших шагов по усилению ответственности членов органов управления и расширения оснований для привлечения их к ответственности необходимо содержательное раскрытие таких категорий, как «разумные действия» и «добросовестные действия», в отношении руководителя или члена органа управления организацией.

Банк России планирует создание механизмов, предотвращающих вхождение в состав органов управления лиц, недобросовестные и (или) неразумные действия которых по управлению компанией привели к потере или существенному снижению ее акционерной стоимости или иным образом существенно нарушили права и законные интересы акционеров. Разработанные механизмы должны применяться для всех публичных акционерных обществ вне зависимости от отрасли, в которой общество осуществляет свою деятельность.

Банк России планирует в целях повышения доверия со стороны инвесторов и акционеров рассмотреть также вопрос о введении дополнительных механизмов контроля за соответстви-

ем реальной деятельности публичной компании заявленной стратегии. Такой механизм может быть реализован, в частности, через установление требования о проверке соответствия деятельности компании ее стратегическим документам внешним аудитором.

В целях повышения прозрачности финансового рынка и доступности информации об акционерных обществах, а также для достижения баланса интересов акционерных обществ, акционеров и инвесторов Банк России совместно с заинтересованными ведомствами планирует провести обсуждение и принять соответствующие решения по изменению требований к раскрытию эмитентами информации, а также к порядку предоставления акционерам доступа к документам общества. С учетом того, что объем раскрываемой информации оценивается эмитентами и инвесторами, с одной стороны, как избыточный, а с другой – как не охватывающий все существенные аспекты деятельности компании, влияющие на принятие инвестиционных решений, требуется внесение изменений в законодательство в части установления правил, регулирующих раскрытие информации на рынке ценных бумаг. В рамках этих изменений предполагается переход от раскрытия информации на основе формальных критериев к раскрытию информации, основанному на принципе существенности.

Качество корпоративного управления инфраструктурных организаций финансового рынка, учитывая их определяющую роль в становлении и развитии финансового рынка, а также отдельных его сегментов заслуживает особого внимания. В связи с этим Банк России планирует разработать и ввести в действие требования к инфраструктурным организациям, которые будут основаны на международных стандартах корпоративного управления.

В целях повышения конкурентоспособности российского финансового рынка, создания комфортных условий для инвесторов, предостав-

ления возможности осуществления корпоративных прав с использованием современных информационных технологий и без прямого взаимодействия владельца ценных бумаг с акционерным обществом Банк России реализует комплекс мероприятий, направленных на регулирование каскадного порядка осуществления корпоративных действий через учетную систему.

II.5. Развитие рынка облигаций и синдицированного кредитования

Приоритетным направлением развития финансового рынка, от успеха которого зависят результаты функционирования системы рефинансирования Банка России, развитие срочного рынка, стабильность денежного рынка и инвестиционный результат отрасли негосударственного пенсионного обеспечения и страхования жизни, является развитие рынка облигаций.

Развитие данного сегмента должно способствовать решению вопроса дефицита рыночного обеспечения в финансовой системе, а также снятию с банковского сектора нагрузки по кредитованию крупнейших российских корпораций. Спрос на рыночное обеспечение продолжит расти в связи с планируемым переводом рынка производных финансовых инструментов на обеспеченную основу, а также развитием денежного рынка в сторону преимущественного использования инструментов обеспеченного кредитования, включая развитие рынка репо на базе центрального контрагента с использованием клиринговых сертификатов участия. Дополнительный спрос на облигации обеспечит банковский сектор в связи с внедрением пакета регулятивных норм Базеля III²⁵. Расширение

²⁵ Стандарты Базель II, Базель 2.5 и Базель III – документы Базельского комитета по банковскому надзору, содержащие подходы и методологию в области банковского регулирования и надзора.

инвестиционных портфелей негосударственных пенсионных фондов и страховых компаний также приведет к росту спроса на облигации.

Развитый публичный рынок облигаций позволит трансформировать относительно короткие ресурсы банковской системы в форме депозитов в долгосрочные источники капитала для российских эмитентов. С целью привлечения на рынок облигаций новых эмитентов, повышения спроса на данный механизм заемного финансирования и создания альтернативы рынку банковского кредитования Банк России в течение среднесрочного периода планирует осуществление ряда мер по стимулированию лучших заемщиков (представителей крупного бизнеса) к переходу на облигационный рынок. Такой переход, в свою очередь, будет способствовать высвобождению капитала кредитных организаций, что позволит им увеличить кредитование непубличных заемщиков, в том числе предприятий малого и среднего бизнеса.

Важным условием развития рынка облигаций является сокращение издержек эмитентов при эмиссии ценных бумаг. Банк России совместно с заинтересованными ведомствами продолжит работу по оптимизации регулирования процедуры эмиссии ценных бумаг, предполагающую в том числе упрощение процедуры государственной регистрации выпусков ценных бумаг посредством удаления дублирующей и избыточной информации из эмиссионной документации и создания возможности ее подачи на регистрацию в электронном виде. Указанная информация в перспективе будет формироваться и распространяться в формате XBRL (eXtensible Business Reporting Language; расширяемый язык деловой отчетности), что будет способствовать сокращению издержек эмитентов на ее подготовку, а инвесторов – на ее обработку и использование.

Банк России планирует дальнейшую реализацию мер, направленных на сокращение срока, который проходит со дня размещения обли-

гаций, выпускаемых в рамках программы облигаций, включенной в Ломбардный список Банка России, до начала их фактического использования в операциях рефинансирования и операциях репо Банка России.

В силу того что ликвидность облигаций изначально ограничена, необходимо создать условия для развития ценовых центров, которые осуществляют деятельность по сбору и обработке информации о справедливой стоимости финансовых инструментов, в том числе неликвидных, а также по предоставлению доступа к указанной информации заинтересованным пользователям. Потребность в такого рода информации возникает как у участников финансового рынка (в целях бухгалтерского и налогового учета, оценки активов и обязательств, управления портфелями активов), так и непосредственно у Банка России при осуществлении им надзорных функций для предотвращения ценового манипулирования, повышения прозрачности финансового рынка, а также для оценки активов, предоставляемых Банку России в обеспечение по операциям рефинансирования. В плановый период Банк России предполагает разработать механизм добровольной аккредитации ценовых центров.

Банк России совместно с заинтересованными органами власти продолжит реализацию мер по развитию механизма выпуска облигаций по упрощенной схеме (в рамках программы облигаций) и его популяризации среди эмитентов посредством совершенствования законодательства, регулирующего эмиссию облигаций. Кроме того, в плановый период Банк России планирует проведение анализа ограничений, сдерживающих развитие рынка облигаций, и последующую разработку и реализацию мероприятий по их устранению и дальнейшему развитию рынка облигаций, включая проведение работы по совершенствованию механизма урегулирования дефолтов по облигациям через институт коллективного управления и контроля

(общее собрание владельцев облигаций) для появления на долговом рынке бумаг с более длительным сроком обращения и сокращения эмитентами облигаций числа дефолтов по ценным бумагам, а также потерь держателями облигаций инвестированных в них средств.

Повышению инвестиционной привлекательности и динамичности развития облигационного рынка не только в стабильных условиях функционирования экономики, но и в условиях турбулентности будут способствовать развитие рынка облигаций с плавающей ставкой и создание новых продуктов, что позволит привлекать инвестиционные ресурсы в долгосрочные проекты, интересные как эмитентам, так и инвесторам.

Одним из важнейших условий развития рынка облигаций является адекватная оценка их кредитного качества со стороны национальных рейтинговых агентств и признание таких оценок регулятором и инвесторами. В сложившейся геополитической ситуации российский финансовый рынок не может полагаться исключительно на крупнейшие международные рейтинговые компании, осуществляющие свою деятельность в отношении российских клиентов из-за рубежа. В связи с этим необходимо осуществить комплексный перезапуск российской индустрии рейтинговых агентств. Банк России совместно с заинтересованными ведомствами на основе новых законодательных норм планирует создать эффективные механизмы регулирования, контроля и надзора за деятельностью рейтинговых агентств, направленные на обеспечение качества рейтинговой информации и исключение недобросовестной конкуренции. Регулирование рейтинговой деятельности будет основано на лучших международных практиках, что позволит в среднесрочной перспективе обеспечить признание российских рейтинговых агентств иностранными регуляторами.

В целях сокращения издержек участников финансового рынка по поиску и обработке ин-

формации о корпоративных действиях по ценным бумагам на базе центрального депозитария Банк России осуществляет содействие созданию единого центра корпоративной информации. В плановый период продолжится совершенствование соответствующего нормативного регулирования и предполагается завершение всех необходимых технологических доработок для его эффективного функционирования.

В условиях ограниченного доступа российских эмитентов к рынку еврооблигаций регулятор будет осуществлять поддержку развития выпуска в России облигаций, номинированных в иностранных валютах, включая юань. Выход на новые рынки отчасти заместит падающий спрос на российские облигации со стороны западных кредиторов.

В случае когда выпуск облигаций по тем или иным причинам затруднителен или невозможен, потребность заемщика в финансировании в крупных объемах может быть удовлетворена за счет такой формы коллективного кредитования, как синдицированное кредитование. Использование этого механизма позволяет со стороны заемщиков удовлетворять потребность в привлечении крупных кредитов, а со стороны кредиторов дает возможность кредитным организациям, в том числе небольшим, получать доступ к обслуживанию крупных клиентов и способствует диверсификации кредитных портфелей. В то же время в России сегмент синдицированного кредитования в настоящее время недостаточно развит. В связи с этим в плановый период Банк России планирует провести анализ существующих ограничений, сдерживающих развитие данного сегмента, и по его итогам разработать мероприятия по их устранению и дальнейшему развитию синдицированного кредитования.

II.6. Совершенствование регулирования финансового рынка, в том числе применение пропорционального регулирования, оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка

Оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка – необходимое условие повышения конкурентоспособности сектора. При этом наличие в Российской Федерации финансовых конгломератов требует применения комплексных подходов в регулировании и надзоре за деятельностью различных субъектов финансового рынка, предусматривающих сближение существующих принципов и методик. Однако различия в регулировании и надзоре за разными сегментами финансового рынка сложились объективно, и не все надзорные принципы и правила должны быть унифицированы. Таким образом, для Банка России базовым принципом при совершенствовании системы регулирования и надзора остается стимулирование развития разных сегментов финансового рынка как единого организма, обеспечение к ним доверия участников и его устойчивости. Оптимизация должна осуществляться по нескольким направлениям:

- пропорциональность регуляторной нагрузки согласно системной значимости финансового посредника;
- внедрение современных информационных технологий, сокращающих затраты финансовых посредников на составление различного рода отчетности;
- исключение дублирования при сборе отчетных данных и информации о функцио-

нировании отдельных сегментов финансового рынка;

- соответствие регуляторной нагрузки достигаемому результату.

В связи с вышесказанным первоочередной мерой по оптимизации регуляторной нагрузки является внедрение селективного подхода к регулированию и надзору за финансовыми организациями в зависимости от уровня развития сектора и с учетом его специфики, а также осуществляемых финансовых операций и рисков, сопутствующих деятельности финансовых посредников. Банк России будет выстраивать систему пропорционального регулирования финансовых организаций, предполагающую их условное разделение внутри определенного сектора на три группы: системно значимые организации, небольшие организации и прочие компании. Банк России предполагает установление различных требований к таким группам финансовых организаций. Так, к системно значимым финансовым организациям будут применяться повышенные требования, для небольших компаний будет использоваться упрощенное регулирование, к остальным компаниям будут применяться базовые регуляторные требования в зависимости от рисков их деятельности. При таком подходе будут использоваться различные требования к капиталу, обязательным нормативам и иным регулятивным требованиям в зависимости от индивидуальных характеристик отдельных видов финансовых организаций и рисков, сопутствующих их функционированию. Аналогичный диверсифицированный подход к регулированию реализуется Банком России в отношении платежных систем. В частности, российским законодательством установлены особые требования к системно значимым платежным системам и социально значимым платежным системам, что обусловлено их ролью на финансовом рынке и возможным влиянием на его участников.

Дальнейшему повышению прозрачности

финансового рынка будет способствовать созданию эффективной надзорной среды, включающей в себя интеграцию информационных потоков в отношении кредитных и некредитных финансовых организаций, а также проведение встречных и синхронизированных проверок. В связи с этим перед Банком России прежде всего стоит задача по совершенствованию процедуры надзора за финансовыми организациями. В среднесрочной перспективе Банк России планирует провести во всех регионах России комплекс мероприятий по обеспечению стандартизации надзорных процессов. Унифицированный подход в надзоре за финансовыми организациями позволит как повысить качество проводимых надзорных мероприятий, так и снизить регулятивную нагрузку на финансовые организации. Для реализации данной задачи Банк России планирует провести комплексный анализ применения надзорных практик за поднадзорными финансовыми организациями в разных регионах страны. По результатам такого анализа будет осуществляться дальнейшая работа по внедрению стандартизированного подхода при осуществлении Банком России надзорных полномочий с четким определением функций, созданием системы кураторства на всех сегментах финансового рынка и созданием досье на каждого участника финансового рынка. Повышение стандартизации надзорных процессов будет способствовать упрощению взаимодействия регулятора с участниками финансового рынка, выравниванию условий функционирования финансовых организаций на всей территории страны, а также снижению избыточной административной нагрузки.

Важной задачей для Банка России является исключение необоснованного регулятивного арбитража, который возник из-за различий в подходах к регулированию и надзорной практике на едином российском финансовом рынке. В то же время будет продолжена работа по устранению пробелов в регулировании отдель-

ных секторов финансового рынка.

По инициативе Банка России после получения им функций единого регулятора финансового рынка Рабочей группой по созданию международного финансового центра в Российской Федерации при Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации в 2013 году был сформирован первоначальный перечень из 233 предложений профессионального сообщества по совершенствованию регулирования финансового рынка, которые были ранжированы согласно оценке их приоритетности²⁶. В дальнейшем формат в виде ежегодных встреч стал площадкой для обсуждения Банком России с профессиональным сообществом приоритетов на предстоящий год, что повышает прозрачность и предсказуемость действий регулятора и способствует эффективному взаимодействию с участниками финансового рынка.

Достижению задачи по оптимизации регуляторной нагрузки также будет способствовать переход некредитных финансовых организаций на Международные стандарты финансовой отчетности, а также внедрение датацентричного подхода во взаимодействии Банка России с поднадзорными организациями в области получения отчетных данных на основе единого унифицированного формата предоставления отчетности XBRL. В дальнейшем указанный формат будет использоваться при подготовке управленческой и надзорной отчетности.

Принимая во внимание значимую роль финансовых групп на российском финансовом рынке, необходимо постепенно осуществлять сокращение административных издержек таких групп, возникающих при осуществлении различных видов деятельности. Указанные изменения

²⁶ В ходе состоявшейся осенью 2013 года стратегической сессии «Ориентиры политики в области регулирования финансового рынка» был сформирован перечень из 233 предложений профессионального сообщества по совершенствованию регулирования финансового рынка (233 KPIs).

могут быть достигнуты путем исключения дублирующей и неиспользуемой информации, а также дополнением единой отчетности данными, позволяющими одновременно осуществлять эффективный дистанционный надзор за различными видами деятельности на финансовом рынке. Совершенствование, оптимизация и унификация отчетности позволят повысить ее сопоставимость и прозрачность. Кроме того, Банк России планирует снижение регулятивных ограничений в части обеспечения финансовым организациям возможности использования аутсорсинга, в частности при ведении бухгалтерского учета, подготовке отчетности и раскрытии информации.

Реализации данной задачи будет способствовать также широкое применение процедур оценки регулирующего воздействия нормативных актов Банка России. В связи с этим планируется совершенствование практики применения процедур оценки регулирующего воздействия нормативных актов Банка России на этапе их разработки и внедрение практики применения процедур оценки фактического воздействия нормативных актов Банка России по прошествии определенного времени после вступления их в силу. По результатам такой оценки планируется принимать решения о необходимости корректировки требований к финансовым посредникам и (или) отчетности, получаемой регулятором для оценки рисков их деятельности.

Необходимо отметить, что использование формальных подходов при осуществлении функций по надзору за кредитными и некредитными финансовыми организациями продолжает оставаться существенным недостатком, одной из причин которого является ограниченность правовых возможностей Банка России по реализации содержательных подходов к оценке рисков кредитных и некредитных финансовых организаций и их деятельности в целом. В связи с этим Банк России предполагает последова-

тельное внедрение механизма профессионального суждения по отдельным вопросам деятельности финансовых организаций при одновременном повышении контроля за процедурой принятия решений Банком России.

Банк России намерен также проработать подходы по предоставлению сервисов для малых поднадзорных финансовых организаций, позволяющих вести учет хозяйственной деятельности без обязанности сдавать отчетность при предоставлении Банку России права непосредственного использования данных бухгалтерского учета, в том числе с использованием облачных технологий. Указанные организации также смогут использовать упрощенный формат годовой отчетности. Реализация датацентричного подхода взаимодействия регулятора с поднадзорными организациями в области получения отчетных данных послужит основой для будущего доступа регулятора к информационным базам участников финансового рынка с первичными данными, необходимыми для выполнения надзорных функций.

В отношении финансовых посредников, одновременно имеющих несколько лицензий, позволяющих вести деятельность на различных секторах финансового рынка, Банк России при участии заинтересованных ведомств планирует завершить работу по преодолению изолированного секторального регулирования и, как следствие, исключить избыточную нагрузку по составлению отчетности и выстраиванию процедур внутреннего контроля. Необходимость таких изменений распространяется и на финансовых посредников, являющихся публичными компаниями. В частности, для кредитных организаций, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, планируется совершенствование системы внутреннего контроля в части закрепления за единым структурным подразделением всех вопросов, связанных с внутренним контролем банковских операций и сделок, операций профессиональных

участников, а также вопросов, связанных с противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В среднесрочной перспективе Банк России как единый регулятор финансового рынка будет уделять особое внимание осуществлению комплексного надзора и мониторинга деятельности финансовых конгломератов, в том числе ввиду того, что миграция рисков между различными составляющими финансовых групп обуславливает возможность их высокой концентрации в отдельных сегментах рынка, надзор за которыми в настоящее время является недостаточно интенсивным. Совершенствование надзора будет способствовать повышению качества управления рисками в финансово-банковских группах и холдингах, а также своевременному выявлению сфер повышенных рисков.

II.7. Повышение квалификации лиц, профессиональная деятельность которых связана с финансовым рынком

Для создания качественной основы функционирования института финансового посредничества необходимо обеспечить решение фундаментальных вопросов по подготовке соответствующих квалифицированных трудовых ресурсов для финансовой индустрии. Учитывая достаточный уровень общетеоретической подготовки студентов в России, Банк России совместно с заинтересованными органами власти полагает целесообразным при формировании учебных программ уделять особое внимание получению практических знаний по ряду направлений деятельности специалистов на финансовом рынке.

Прежде всего, на основе международной практики будут проведены мероприятия, направленные на повышение качества подготовки преподавателей высшего профессионального образования. Необходимо также усовершенствовать образовательные программы, методики подготовки специалистов финансового рынка и программы по повышению их квалификации и переподготовке, в том числе с учетом лучшей международной практики, путем локализации иностранных учебных программ, взаимодействия с иностранными учебными заведениями, что также будет способствовать формированию внутреннего конкурентоспособного рынка труда специалистов финансовой сферы. Выпускники российских вузов, закончив соответствующие курсы и получив сертификаты, должны быть готовы к работе в финансовой индустрии без дополнительных существенных затрат на обучение со стороны работодателей. В связи с этим особое внимание будет уделено подготовке специалистов внутреннего аудита, стратегического планирования, управления активами и финансового консультирования, обеспечения кибербезопасности и корпоративного управления. Кроме того, Банк России в плановый период подготовит предложения по совершенствованию процесса подготовки аудиторов, оценщиков и актуариев, включая последующую разработку соответствующих требований к данным специалистам.

Важной задачей является совершенствование существующей системы сертификации и аттестации специалистов финансового рынка. Банк России планирует внедрение системы сертификации на всех сегментах финансового рынка (за исключением кредитных организаций) и включение для ряда должностей положения о наличии сертификата специалиста финансового рынка в список требований к занимаемой должности в целях обеспечения гарантированного необходимого уровня квалификации у всех специалистов финансового рынка, участвующих

щих в принятии ключевых решений в своих организациях. Для новой системы сдачи квалификационных экзаменов Банк России должен постоянно актуализировать перечень вопросов, включающий в себя комплекс заданий по всему финансовому рынку. Предполагается, что вопросы будут иметь взаимосвязь с соответствующими обучающими программами. Планируется также разработка механизма признания в России иностранных сертификатов для специалистов финансового рынка. Кроме того, необходимо включить положение о наличии сертификата специалиста финансового рынка в список требований к ряду должностей, где необходимо наличие специальных навыков, перечень которых будет определен Банком России в плановый период. Банк России планирует разработку и внедрение обучающих программ, проведение тематических семинаров для сотрудников правоохранительных и судебных органов в целях содействия повышению компетенций персонала и качества рассмотрения вопросов финансовой сферы. Проведение этих мероприятий будет способствовать росту доверия к институтам урегулирования финансовых споров, судебных и иных разбирательств по экономическим преступлениям, повышению эффективности борьбы с экономическими преступлениями.

II.8. Стимулирование применения механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке

Применение в финансовом секторе новых информационных технологий нацелено на радикальное снижение транзакционных издержек участников финансового рынка и на расширение доступа потребителей к различным финансовым продуктам и услугам. В качестве задачи рассматривается переход к дистанционному безбумажному взаимодействию, позволяющему

сделать финансовый рынок экстерриториальным, то есть доступным потребителям финансовых услуг в любое время вне зависимости от их местоположения или местоположения финансовых организаций. Необходимым условием достижения этой задачи является расширение системы дистанционной идентификации потребителей финансовых услуг со стороны финансовых посредников.

В целях совершенствования механизмов электронного взаимодействия Банк России совместно с участниками финансового рынка и заинтересованными министерствами и ведомствами при организационном и аналитическом содействии АЦ «Форум» провел работу по определению юридических и технологических барьеров, мешающих использованию на финансовом рынке современных информационных технологий. На основе проведенного анализа был разработан План мероприятий (дорожная карта) по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке, представляющий собой комплекс мер по совершенствованию механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке и по переходу на электронный документооборот всех участников рынка, их клиентов, федеральных органов исполнительной власти и Банка России. Дорожная карта была утверждена Правительством Российской Федерации 18 мая 2015 года. В связи с этим планируется создание сквозных, непрерывных цепочек электронного взаимодействия всех субъектов финансового рынка, которые будут выстроены при постепенном уменьшении доли бумажного документооборота на финансовом рынке, а также при недопущении и устранении разрывов в них, обеспечивая достаточную информационную безопасность участников финансового рынка.

Кроме того, Банк России реализует переход на информационный обмен с каждой поднадзорной организацией через ее индивидуальный электронный кабинет в Банке России. Планиру-

ется также переход части услуг и сервисов Банка России в электронный вид с использованием инфраструктуры Электронного правительства (в том числе Единого портала государственных услуг). В части расширения доступа физических лиц к электронным услугам финансового рынка планируется дальнейшее совершенствование технической платформы для обеспечения возможности получения потребителями финансовых продуктов и услуг без физического присутствия и необходимости повторной регистрации.

При этом Банк России рассматривает вопрос поэтапного изменения автоматизированных процессов сбора и анализа всех видов отчетности поднадзорных организаций на базе нового формата, который позволит устранить избыточность и дублирование отчетных данных, повысить достоверность и качество поступающей информации, унифицировать формат межведомственного электронного обмена данными. В перспективе использование такого единого формата поможет снизить нагрузку на поднадзорные организации по подготовке комплектов отчетности для различных целей и в различные ведомства. В качестве единого электронного формата представления отчетности Банком России выбран формат XBRL – современный формат передачи данных финансовой, надзорной и другой бизнес-отчетности на основе модели данных, обогащенной описаниями форм отчетности, библиотеками справочников и классификаторов, правилами согласования и проверки данных, в совокупности составляющих таксономию XBRL. Наличие общедоступной, детально проработанной базовой таксономии XBRL должно также значительно облегчить завершение работы по унификации отчетности поднадзорных Банку России организаций на основе Международных стандартов финансовой отчетности. В плановом периоде введение обязанности представления отчетности в едином электронном формате XBRL будет реализовано для некредитных финансовых организа-

ций. Решение о целесообразности внедрения указанного формата предоставления отчетности для кредитных организаций в целях унификации регулирования и надзора (в частности, устранения из отчетности избыточной и дублирующей информации) будет принято по итогам анализа полученных результатов его использования некредитными финансовыми организациями. Для обеспечения достоверности информации, передаваемой при электронном взаимодействии, а также во избежание ее дублирования требуется комплексное использование информационных систем различных органов власти, которые содержат необходимые сведения.

С целью предоставления гражданам и участникам финансового рынка вне зависимости от их местоположения равных возможностей по доступу к финансовым услугам, включая платежные услуги, планируется дальнейшее развитие электронных средств платежа, электронных технологий в практике продаж и предоставления финансовых продуктов и услуг. Одним из основных препятствий развития электронного взаимодействия является психологический или поведенческий барьер, обусловленный во многом неосведомленностью граждан или недостатком у них информации о возможности использования безбумажных способов совершения тех или иных финансовых операций, а также недоверие к новым формам взаимодействия. Для преодоления данного барьера необходимо повышение удобства работы, уровня доверия и психологического комфорта граждан при использовании электронных способов взаимодействия с финансовыми организациями, в частности посредством обучения использованию электронных финансовых услуг, а также предоставление потребителям более выгодных условий при использовании электронных форм взаимодействия.

При реализации планируемых мероприятий должна обеспечиваться информационная безопасность участников финансового рынка,

прозрачность и защита финансовых операций.

II.9. Международное взаимодействие в области выработки и внедрения правил регулирования глобального финансового рынка

Российская Федерация принимает активное участие в различных интеграционных объединениях для решения актуальных общемировых вопросов, в том числе касающихся финансовых рынков. Развитие международного взаимодействия и интеграционных процессов будет осуществляться Банком России по следующим направлениям:

- взаимодействие с органами, устанавливающими стандарты, и международными организациями в ходе разработки международных стандартов регулирования финансовых рынков;
- имплементация международных стандартов в российское законодательство;
- обеспечение признания российского регулирования соответствующим международным стандартам и эквивалентным режимам отдельных стран, признание соответствия российских инфраструктурных организаций финансового рынка и платежных систем международным стандартам;
- обеспечение информационного обмена с иностранными регуляторами;
- обмен опытом в области регулирования финансовых рынков и надзора за профессиональными участниками финансового рынка, надзора и наблюдения за инфраструктурными организациями финансового рынка и платежными системами, а также сотрудничество в области транс-

граничного урегулирования несостоятельности.

Основное взаимодействие будет вестись в рамках «Группы двадцати», БРИКС, ЕАЭС, Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Совета по финансовой стабильности, Базельского комитета по банковскому надзору и Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам, Международной ассоциации органов страхового надзора, Международной организации комиссий по ценным бумагам, Международной организации органов пенсионного надзора, Альянса за финансовую доступность и других.

В формате БРИКС и форума АТЭС деятельность будет направлена на обмен опытом и разработку эффективных норм регулирования финансовых рынков, учитывающих особенности экономики стран с формирующимися рынками, гармонизацию существующих систем регулирования и интеграцию финансовых рынков. В частности, в плановом периоде будет создана система координации внедрения практик корпоративного управления среди стран – участниц БРИКС.

Банк России продолжит работу по имплементации в российской юрисдикции международного стандарта «Принципы для инфраструктур финансового рынка»²⁷, а также деятельность по оценке инфраструктурных организаций финансового рынка и значимых платежных систем на соответствие указанному стандарту с использованием соответствующей методологии оценки. Имплементация положений указанного стандарта в различных юрисдикциях имеет существенное значение как для международного финансового рынка в целом, так и для отдельных его участников. В частности, возможность применения единого подхода к оценке юрисдик-

²⁷ Доклад Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам при Банке международных расчетов и Международной организации комиссий по ценным бумагам «Принципы для инфраструктур финансового рынка» / Principles for Financial Market Infrastructures, CPSS-IOSCO, April 2012.

ций, сопоставимость ее результатов с другими юрисдикциями стран «Группы двадцати» позволяют участникам финансового рынка, в том числе иностранным инвесторам, оценивать потенциальные риски, связанные с осуществлением своей деятельности в рамках российской юрисдикции.

Совершенствование регулирования, надзора и наблюдения на российском финансовом рынке происходит в контексте интеграционных процессов, происходящих в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Банк России в течение среднесрочного периода будет участвовать в разработке и согласовании государствами – участниками ЕАЭС планов гармонизации национальных законодательств в финансовой сфере, поэтапном взаимном устранении барьеров и ограничений по доступу на рынок, предусмотренных перечнями специфических обязательств, прилагаемыми к Договору о ЕАЭС. Кроме того, планируется налаживание эффективного информационного обмена между регуляторами финансового рынка стран – участниц ЕАЭС на основе Соглашения об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания на финансовых рынках условий для обеспечения свободного движения капитала. Взаимодействие между регуляторами стран ЕАЭС будет расширяться и в отношении отдельных секторов финансового рынка.

Важным направлением для дальнейшего развития международного взаимодействия и интеграционных процессов является продолжение работы по снятию барьеров для доступа иностранного капитала на российский финансовый рынок, а также выход российских участников на новые долговые рынки азиатского региона. В целях упрощения доступа внешнего финансирования Банк России поддерживает интеграцию российской инфраструктуры с глобальным инвестиционным сообществом. Будет продолжена политика содействия расширению ис-

пользования национальных валют во взаимных расчетах с участниками рынка из ключевых стран – партнеров Российской Федерации. В плановый период будет реализовано сотрудничество с Китаем в вопросах присвоения российской юрисдикции статуса расчетного центра по юаню.

Учитывая членство России в «Группе двадцати» и Совете по финансовой стабильности, Банк России продолжит реализовывать достигнутые в формате этих организаций договоренности по реформе регулирования финансового сектора. В частности, в плановый период существенным образом будет завершен перевод рынка стандартизированных внебиржевых производных финансовых инструментов на клиринг с центральным контрагентом, а по производным финансовым инструментам, не подпадающим под требования об использовании центрального контрагента, будут введены требования по обеспечению открытых позиций и их маржированию.

II.10. Совершенствование инструментария по обеспечению стабильности финансового рынка

Внешние шоки, банкротства или временные нарушения в работе инфраструктурных организаций финансового рынка и его системно значимых участников, спекулятивные атаки и операции крупнейших участников, порождающие высокую волатильность и сильные движения процентных кривых, оказывают непосредственное влияние как на стабильность финансовой системы, так и на всю экономику страны в целом, а также оказывают неблагоприятное воздействие на доверие на финансовом рынке. Негативные эффекты от подобных событий

определяют необходимость как снижения вероятности их возникновения, так и ограничения негативного влияния этих событий на финансовый сектор и экономику в целом.

В работе Банка России по обеспечению финансовой стабильности можно выделить шесть направлений:

- мониторинг финансовой стабильности посредством разработки и использования индикаторов, характеризующих финансовую стабильность;
- регулирование, надзор и наблюдение за финансовыми организациями, в том числе инфраструктурными организациями финансового рынка, и платежными системами;
- макропруденциальное регулирование и надзор;
- мониторинг рисков с целью выявления потенциальных системных угроз, стресс-тестирование отдельных секторов финансового рынка и анализ эффекта заражения;
- обеспечение бесперебойности и эффективности функционирования инфраструктурных организаций финансового рынка и платежных систем;
- реализация антикризисных мер в случае финансовой нестабильности.

Прежде всего, для обеспечения Банком России стабильности финансового рынка Российской Федерации планируется реализация мер, направленных на улучшение аналитических способностей Банка России по выявлению угроз финансовой стабильности. Речь идет о дальнейшем развитии инструментов ранней идентификации проблем как в деятельности финансовых организаций, так и на отдельных рынках финансовых активов.

В рамках реализации задачи по совершенствованию регулирования и надзора за финансовыми институтами в целях повышения их финансовой устойчивости Банк России продолжит

внедрение риск-ориентированного регулирования, в частности посредством установления требований к собственному капиталу финансовых организаций с учетом профиля рисков (в отношении кредитных организаций будет завершено введение таких требований). Повышению финансовой устойчивости кредитных организаций, осуществляющих торговые операции с ценными бумагами и производными финансовыми инструментами на финансовом рынке, будет способствовать дальнейшее внедрение стандартов Базеля II и Базеля 2,5 в части регулирования рыночного риска. Банк России продолжит осуществлять мероприятия по созданию эффективной системы консолидированного надзора за финансовыми группами и снижению риска концентрации по инвестиционным вложениям финансовых организаций.

Кроме того, в целях стимулирования эффективного ценообразования и повышения прозрачности сделок, а также устранения проблем, связанных с управлением рисками на внебиржевом срочном рынке, Банк России совместно с заинтересованными ведомствами планирует дальнейшее совершенствование законодательства в части рынка внебиржевых производных финансовых инструментов. Помимо этого, Банк России с учетом международных тенденций рассматривает целесообразность институализации электронных торговых систем и систем финансового консультирования.

В части совершенствования практик макропруденциального регулирования и надзора с учетом международных подходов Банк России планирует разработать и внедрить дополнительные требования к системно значимым финансовым организациям, чья финансовая несостоятельность может угрожать финансовой стабильности или вызывать сбои в предоставлении определенного вида финансовых услуг (в частности, для системно значимых банков планируется внедрение новых нормативов ликвидности в соответствии с Базелем III, для некре-

дитных финансовых организаций – специальных нормативов (как на индивидуальной, так и на групповой основе), дополнительных требований к раскрытию информации, требований по составлению и согласованию с Банком России плана восстановления финансовой устойчивости). Кроме того, в рамках реализации международных рекомендаций в области урегулирования несостоятельности Банком России будут разработаны предложения по созданию особых режимов финансового оздоровления и урегулирования несостоятельности системообразующих некредитных финансовых организаций. В среднесрочном периоде Банк России в целях повышения устойчивости финансового рынка при участии заинтересованных органов власти планирует проведение комплексной работы по совершенствованию российского законодательства в части развития механизма санации участников финансового рынка.

Эффекту заражения участников финансового рынка от банкротства крупных финансовых посредников должен противодействовать институт центрального контрагента. В связи с этим устойчивость центрального контрагента приобретает первостепенное значение. Банк России планирует совершенствование законодательного регулирования института центрального контрагента, в частности внедрение риск-ориентированных нормативов и специального разрешения на осуществление деятельности центрального контрагента. Для создания условий по обеспечению непрерывности работы финансового рынка Банк России планирует уделять особое внимание развитию механизма переноса позиций и обеспечения клиентов участников клиринга к другому участнику клиринга в случае невыполнения действующим участником клиринга своих обязательств, а также в случае его банкротства. Решение этой задачи будет способствовать как минимизации рыночных шоков из-за принудительного закрытия клиентских позиций, так и повышению эф-

фективности защиты клиентов участника клиринга и минимизации их потерь в случае невыполнения действующим участником клиринга своих обязательств. Кроме того, в целях выполнения Российской Федерацией требований Питтсбургского саммита «Группы двадцати» необходимо имплементировать в российское законодательство нормы, устанавливающие эффективный механизм перевода стандартизированных производных финансовых инструментов на клиринг с участием центрального контрагента.

Для обеспечения стабильности финансового рынка Банк России планирует также применять для страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов и профессиональных участников рынка ценных бумаг контрциклическую политику с использованием механизма буфера резервов, позволяющего амортизировать различные шоки, в частности кредитные. При этом сглаживанию негативных эффектов экономического цикла будет способствовать совершенствование механизма стабилизационного резерва для страховых организаций, определение плавающих лимитов по финансовому рычагу на денежном рынке для брокеров, а также плавающих ставок отчислений в гарантийный фонд в зависимости от средней доходности в системе обязательного пенсионного страхования. Одновременно Банк России стремится к установлению и соблюдению оптимального уровня требований к поднадзорным финансовым организациям, способствующим как поддержанию финансовой стабильности, так и увеличению эффективности работы капитала в финансовом секторе.

Актуальной задачей на среднесрочную перспективу является также совершенствование работы по выявлению и мониторингу рисков на финансовом рынке. Дальнейшее развитие института репозитария позволит Банку России создать систему мониторинга уязвимости внебиржевого сегмента рынка к системным шокам. В дополнение к информации репозитариев

Банк России расширяет мониторинг сделок на денежном рынке, который будет включать в себя не только сведения об исходных параметрах сделок, но и информацию о жизненном цикле, то есть о происходящих изменениях в отношении контрагентов (например, досрочное прекращение обязательств, прекращение обязательств новацией, а также по иным основаниям). Расширение мониторинга денежного рынка имеет важное значение с точки зрения своевременного анализа кредитного качества участников финансового рынка, возможных эффектов распространения кредитных рисков по финансовой системе и оценки системной устойчивости денежного рынка в целом. В целях ограничения образования избыточных валютных рисков, угрожающих финансовой стабильности, в плановый период Банк России планирует через регулирование деятельности кредитных и некредитных финансовых организаций, в том числе через предъявление требований к обязательным нормативам, ограничивать образование валютных позиций на балансах корпоративных заемщиков.

Банк России планирует реализовать мониторинг кредитного качества участников финансового рынка в том числе посредством создания рейтингового репозитория, представляющего собой единую публично доступную базу данных о рейтинговых действиях, в которую будет включаться информация, размещаемая на сайтах рейтинговых агентств. В целях своевременного выявления потенциальных системных угроз планируется также рассмотрение вопроса о введении для всех финансовых организаций требования об обязательном внутреннем стресс-тестировании в рамках подготовки ими плана восстановления финансовой устойчивости.

Для своевременного выявления системных рисков и поддержания стабильности финансового рынка Банком России будет осуществляться мониторинг различных финансовых индикаторов.

Приведенные ниже индикаторы устойчивости финансового рынка будут дополнены Банком России индикаторами финансовой доступности.

В плановый период Банк России будет осуществлять дальнейшее совершенствование деятельности инфраструктурных организаций финансового рынка и платежных систем, которые способствуют развитию финансового рынка и являются критически важными для укрепления и поддержания финансовой стабильности. Бесперебойно функционирующие инфраструктурные организации финансового рынка и платежные системы также способствуют эффективному распределению финансовых ресурсов и обеспечению глобальной конкурентоспособности национальных финансовых рынков. Однако в отсутствие эффективного и соответствующего уровню возникающих угроз управления рисками, корпоративного управления и баланса интересов они могут порождать системные риски для финансового сектора, особенно в периоды рыночного стресса. Целью Банка России в области развития инфраструктурных организаций финансового рынка и платежных систем является достижение их соответствия международным стандартам для обеспечения доступности, бесперебойности и эффективности их функционирования. При этом результаты проведенных оценок российской юрисдикции на предмет соответствия положениям международного стандарта «Принципы для инфраструктур финансового рынка»²⁸ свидетельствуют о достигнутом прогрессе в его внедрении на территории Российской Федерации. Вместе с тем Банку России еще предстоит значительный объем работы по приведению правовой базы в отношении инфраструктурных организаций финансового рынка (центрального депозитария, центрального

²⁸ В ходе последнего обновления результатов оценки юрисдикции Российской Федерации в части регулирования платежных систем (2015 год) был присвоен максимальный рейтинг – «4».

Индикаторы устойчивости финансовых рынков

В рамках работы по выявлению системных рисков Банк России осуществляет постоянный мониторинг устойчивости финансовых рынков с помощью системы опережающих индикаторов.

Риски финансовых рынков	
Риск рублевого денежного рынка	<ul style="list-style-type: none"> Отклонение ставки RUONIA от ключевой ставки Банка России. Спред Mosprime–Roisfix. Спред Mosprime 6 месяцев – 1 месяц. Дисконты и маржин-коллы на рынке междилерского репо в рублях
Риск валютного денежного рынка	<ul style="list-style-type: none"> Кросс-валютные спреды на разные сроки (овернайт, месяц, год). Ставки, дисконты, маржин-коллы на рынке междилерского репо в долларах США
Риск валютного рынка	<ul style="list-style-type: none"> Отклонение курса рубля к доллару США от среднего значения за год. Временная волатильность курса рубля к доллару США (1 месяц). Отношение временной волатильности курса рубля относительно доллара США к временной волатильности нефти. Разница между форвардным курсом (1 месяц) и текущим курсом рубля к доллару США. Спред аск–бид по текущему значению курса рубля к доллару США. Спред между ставкой NDF на срок 1 месяц и ключевой ставкой Банка России
Риск рынка акций	<ul style="list-style-type: none"> Временная и историческая волатильность индекса РТС (1 месяц). Дисконты и маржин-коллы по операциям междилерского репо с акциями в рублях
Риск рынка государственных заимствований	<ul style="list-style-type: none"> Историческая волатильность доходности гособлигаций (1 месяц). Спред доходности ОФЗ к ключевой ставке Банка России. Спреды бид–аск доходностей ОФЗ. Спред доходности ОФЗ к доходности казначейских облигаций США. Премия по CDS России и ее разница относительно премии по CDS других стран с формирующимися рынками. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ
Риск рынка корпоративных заимствований	<ul style="list-style-type: none"> Историческая волатильность доходности корпоративных облигаций (1 месяц). Спред доходности корпоративных рублевых облигаций к ОФЗ и корпоративных еврооблигаций к суверенным еврооблигациям. Объем рыночных выпусков и погашений за месяц
Риски на внешних рынках	<ul style="list-style-type: none"> Временная и историческая волатильность нефти (1 месяц). Отклонение сырьевых цен (нефти и металлов) от среднего значения за год. Отклонение глобальных фондовых индексов от среднего значения за год. Временная волатильность акций (VIX) и казначейских облигаций (MOVE). Отклонение индекса доллара США к ключевым валютам (DXY) и индекса валют стран с формирующимися рынками к доллару США (MSCI EM) от скользящей средней за год. Индексы волатильности курсов валют JP Morgan для стран «Большой семерки» и стран с формирующимися рынками (3 месяца). Суверенные и корпоративные спреды доходности JP Morgan EMBI. Чистый отток/приток вложений в фонды, инвестирующие в акции и облигации стран с формирующимися рынками
Риски банковского сектора	
Риск массового изъятия вкладов	<ul style="list-style-type: none"> Месячный темп прироста вкладов физических лиц в рублях и иностранной валюте. Накопленное снижение вкладов физических лиц в рублях и иностранной валюте с момента начала снижения
Риск массовой конверсии рублей в иностранную валюту	<ul style="list-style-type: none"> Объем нетто-покупок наличной иностранной валюты населением. Разница курса покупки и продажи доллара США. Уровень долларизации вкладов физических и юридических лиц (с коррекцией на курсовую переоценку)
Риск дефицита обеспечения	<ul style="list-style-type: none"> Коэффициент утилизации рыночных и нерыночных активов (для крупнейших банков, для государственных банков)
Риск неустойчивости фондирования	<ul style="list-style-type: none"> Отношение кредитов к депозитам. Доля базовых обязательств (депозитов физических и юридических лиц свыше года) в общем объеме обязательств. Отношение депозитов сроком до года к общему объему депозитов (для физических лиц, для юридических лиц). Показатель краткосрочной ликвидности
Процентный риск	<ul style="list-style-type: none"> Отношение чистого процентного дохода в целом по кредитам и депозитам к капиталу/активам банковского сектора. Доля процентных доходов в общих доходах. Разница между ставками по новым кредитам и депозитам (для физических лиц, для юридических лиц)
Кредитный риск	<ul style="list-style-type: none"> Доля ссуд IV и V категорий качества по кредитам юридическим лицам (кроме банков). Доля реструктурированных ссуд в совокупном кредитном портфеле. Отношение сформированных резервов к объему задолженности (по кредитам юридическим лицам, по потребительским кредитам физическим лицам). Прирост резервов за 12 месяцев к среднему размеру портфеля кредитов (по кредитам юридическим лицам, по необеспеченным потребительским кредитам физическим лицам). Доля капитала, приходящаяся на банки с нормативом Н1.0 ниже 12% в совокупном капитале. Доля банков с ROE ниже 1%. Оценка объема привлечения капитала для компенсации кредитного риска (по ссудам юридическим лицам, по ссудам физическим лицам)

контрагента, репозитария) в более полное соответствие с требованиями данного международного стандарта и, как следствие, по повышению соответствующих оценок.

Банк России обладает широким инструментарием по поддержке стабильного функционирования финансового рынка в случае реализации негативного сценария. В 2014 году Банк России существенно увеличил возможности по рефинансированию кредитных организаций, введя новые инструменты и расширив перечень принимаемого обеспечения. В случае необходимости могут быть востребованы дополнительные меры Банка России по смягчению проблем с ликвидностью у некредитных финансовых организаций. Российским законодательством предусмотрено наделение Банка России правом заключать с лицами, осуществляющими функции центрального контрагента, соглашения, в соответствии с которыми Банк России обязуется компенсировать таким лицам часть убытков (расходов), возникающих у них по сделкам с участниками клиринга, в том числе с некредитными финансовыми организациями, у которых была отозвана (аннулирована) лицензия на осуществление соответствующего вида деятельности. В случае реализации рыночных шоков и отклонения уровня кривой доходности облигаций федерального займа от фундаментального уровня Банк России может принять решение о покупке облигаций федерального займа на открытом рынке, а также о выкупе обеспечения у центрального контрагента. Кроме того, когда механизмы рыночного ценообразования дают сбой, Банком России в целях ограничения избыточной волатильности на отдельных сегментах финансового рынка и поддержания финансовой стабильности будет использоваться механизм вмешательства в рыночное ценообразование, не требующий принудительной остановки торгов. В связи с этим необходима тщательная проработка Банком России данного механизма.

В целях снижения волатильности биржевых торгов по различным классам активов и контрактов Банк России будет поощрять присутствие на них участников с различными торговыми стратегиями, что предполагает в том числе прямой допуск на биржевой рынок отдельных категорий участников, не имеющих соответствующих прав в настоящее время. Разнообразие участников торгов с разными стратегиями будет способствовать повышению глубины рынка и его эластичности.

Учитывая историю развития российского фондового рынка, где брокерские компании занимают значимое место в системе посредничества на рынке ценных бумаг, решение об их доступе к расчетным сервисам Банка России могло бы снизить риски их функционирования и расширить возможности по предоставлению Банком России расчетных сервисов на рынке ценных бумаг.

III. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СЕКТОРОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД 2016–2018 ГОДОВ

Задачи развития банковского сектора

В современных условиях развития сектора банковских услуг усиление конкуренции, в том числе со стороны некредитных организаций, занимающихся финансовыми инновациями, выдвигает на первый план качественные характеристики предлагаемых продуктов и услуг, их технологическую и интеллектуальную насыщенность. Развитию банковского сектора в среднесрочной перспективе будет способствовать повышение комплексности финансового обслуживания корпораций, развитие потребительского кредитования населения при соблюдении требований Федерального закона «О потребительском кредите (займе)», формирование условий для развития синдицированного кредитования, развитие финансовых продуктов для малого и среднего бизнеса, совершенствование риск-менеджмента в кредитных организациях, а также развитие современных финансовых технологий и широкое внедрение инновационных продуктов в сфере банковского и межсекторального обслуживания. Эти процессы будут сопровождаться изменениями правовых рамок, поощряющими конкуренцию на рынке финансовых услуг.

По результатам реализации мер по развитию банковского сектора на ближайшие три года к концу 2018 года ожидается отношение активов банковского сектора к ВВП в пределах 120-125%, отношение капитала к ВВП – около 11,5%, отношение кредитов экономике к ВВП –

свыше 70%.

Важным аспектом обеспечения качественного роста российского финансового рынка является совмещение внутри кредитных организаций и банковских групп банковских и небанковских финансовых продуктов, а также взаимодействие кредитных организаций с иными финансовыми организациями, что способно обеспечить:

- повышение доходности финансовых институтов за счет разработки новых продуктов на стыке банковских и прочих финансовых продуктов и услуг, включая секьюритизацию кредитных портфелей банков, расширение спектра инструментов долгового рынка, обеспеченных денежными требованиями;
- повышение конкурентоспособности, в том числе за счет эффективного использования сетей кредитных организаций с их налаженными каналами продаж и установившейся культурой обслуживания клиентов, а также за счет расширения продуктового ряда с целью удовлетворения потребностей клиентов в небанковских финансовых услугах (например, страховых);
- дополнительное привлечение финансовых ресурсов;
- совершенствование систем управления рисками (например, страхование банковских рисков).

Таким образом, взаимодополнение банковских и небанковских финансовых продуктовых линеек способно оказать высокий синергический эффект.

В сфере банковского регулирования основной задачей Банка России является реализация комплекса мер, направленных на дальнейшее совершенствование российского законодательства в целях рационального ограничения рисков, обеспечения финансовой стабильности банковского сектора и оптимизации административной нагрузки на кредитные организации. Банковское регулирование и надзор будут развиваться в направлении повышения роли качественной (содержательной) составляющей на основе признанных международных стандартов и с учетом особенностей функционирования российского банковского сектора.

Развитие банковского регулирования в 2016–2018 годах будет направлено на дальнейшую реализацию международно признанных подходов с учетом предусмотренных Базельским комитетом по банковскому надзору (далее – БКБН) сроков их поэтапного внедрения, а также с учетом результатов программы БКБН по оценке соответствия российского банковского регулирования базельским стандартам²⁹ и предстоящей в 2016 году оценки Российской Федерации в рамках программы оценки финансового сектора МВФ и Всемирного банка³⁰.

Банк России продолжит работу, направленную на повышение качества банковского капитала и активов, ограничение уровня рисков кредитных организаций. В частности, будут реализовываться продвинутое подходы Базеля II к оценке банковских рисков с учетом результатов пересмотра БКБН регулятивных подходов к оценке достаточности капитала.

В рамках реализации компонента 1 Базеля II с 01.10.2015 уже вступили в силу нормативные акты Банка России, изданные в целях реализации подхода к расчету кредитного риска на основе внутренних рейтингов банков (далее – ПБР) и предоставляющие российским банкам возможность применять ПБР в целях включе-

ния в расчет нормативов достаточности капитала банков величину кредитного риска, рассчитанную с использованием внутрибанковских моделей, после получения в установленном порядке разрешения Банка России. Кроме того, продолжится внедрение в российскую банковскую практику компонента 2 «Надзорный процесс» Базеля II.

В 2016 году Банк России приступит к проведению в отношении банков, подавших соответствующие ходатайства, всесторонней оценки внутрибанковских рейтинговых систем и процессов по управлению кредитным риском для принятия решения по выдаче разрешения на применение ПБР в целях расчета нормативов достаточности капитала.

В 2015 году Банк России установил для кредитных организаций (банковских групп) требования к системе управления рисками и капиталом, которая создается кредитной организацией (банковской группой) путем реализации внутренних процедур оценки достаточности капитала (далее – ВПОДК). Данные процедуры направлены на всестороннюю оценку значимых и потенциальных рисков и обеспечение достаточности капитала для их покрытия на постоянной основе. Так, кредитные организации, величина активов которых превышает 500 млрд рублей, должны были разработать ВПОДК на индивидуальной основе до конца 2015 года, ВПОДК на уровне банковской группы им предстоит разработать до конца 2016 года. Остальные кредитные организации должны будут разработать ВПОДК на индивидуальной основе до конца 2016 года, на уровне банковской группы – до конца 2017 года. Кроме того, в 2016 году вступит в силу нормативный акт Банка России, определяющий процедуры надзорной оценки достаточности капитала кредитных организаций и банковских групп и качества их систем управления рисками и капиталом, а также подходы к установлению для кредитных организаций повышенных предельных значений обяза-

²⁹ Regulatory Consistency Assessment Programme – RCAP.

³⁰ Financial Sector Assessment Program – FSAP.

тельных нормативов в зависимости от оценки качества и результатов ВПОДК. Банк России планирует осуществить в 2017 году первую оценку качества и результатов ВПОДК.

Приоритетной задачей в сфере банковского регулирования остается улучшение правовых условий оценки качества активов и противодействия схемам фиктивного формирования капитала. В связи с этим Банк России продолжит работу по предоставлению ему права применять профессиональное суждение в рамках оценки предмета залога, принятого в качестве обеспечения кредитными организациями. Кроме того, при осуществлении банковского надзора Банк России с 2017 года будет также вправе выносить профессиональное суждение в отношении наличия связанности кредитной организации с юридическими и физическими лицами. По итогам формирования соответствующей практики будет произведена оценка необходимости дальнейшего расширения полномочий Банка России по использованию профессионального суждения в банковском надзоре.

Банк России продолжит работу по повышению требований к прозрачности деятельности российских кредитных организаций как одного из важных инструментов обеспечения стабильности финансового сектора. В частности, в 2016 году будут реализованы рекомендации БКБН «Структура требований о раскрытии информации в отношении собственных средств (капитала)»³¹. Таким образом, кредитные организации на индивидуальной и консолидированной основе в 2016 году впервые раскроют перед широким кругом пользователей информацию о структуре и инструментах капитала и расчете норматива краткосрочной ликвидности.

В рамках работы по внедрению в практику российского консолидированного надзора международно признанных подходов Банком России с 2016 года устанавливается уточненный в соответствии со стандартами БКБН поря-

док расчета собственных средств (капитала) и нормативов на консолидированной основе, а также числовые значения надбавок к достаточности капитала банковской группы (надбавка поддержания достаточности капитала, антициклическая надбавка и надбавка за системную значимость).

В части дальнейшего развития регулирования деятельности кредитных организаций, являющихся участниками банковских холдингов, в 2016 году Банком России будет осуществляться более тесное взаимодействие с головными организациями банковских холдингов, предусматривающее в том числе переход на электронный документооборот. Кроме того, Банк России вводит новые формы отчетности банковских холдингов, существенно увеличивающие раскрываемый объем информации об их деятельности.

В целях получения полной и достоверной информации о реальном финансовом состоянии кредитной организации, адекватной оценки принимаемых ей рисков планируется законодательно установить полномочия представителей Банка России и Агентства по страхованию вкладов, которые позволят при проведении анализа финансового состояния кредитной организации проводить также анализ состояния финансовых организаций – участников банковской группы (холдинга), в которую они входят. Банк России планирует внесение изменений в законодательство в части повышения ответственности руководителей, членов советов директоров (наблюдательных советов), а также владельцев кредитных организаций по обеспечению добропорядочного и сбалансированного ведения бизнеса, а также достоверности публикуемой и представляемой в органы контроля и надзора информации. В целях обеспечения защиты прав заемщиков с сохранением баланса интересов кредиторов Банк России продолжит совместную с банковским сообществом работу по анализу практики применения законодатель-

³¹ Composition of capital disclosure requirements.

ства о потребительском кредите (займе) и при необходимости по разработке предложений по совершенствованию регулирования в этой области, в том числе в части деятельности по взысканию задолженности.

В условиях динамичного развития банковского бизнеса, расширения спектра банковских услуг повышается роль эффективного надзора как одного из важных элементов обеспечения финансовой стабильности. При этом будет расти значимость обеих составляющих банковского надзора – дистанционного надзора и инспектирования кредитных организаций. Значимость надзора усиливается и при реализации задач Банка России как мегарегулятора.

В плановый период приоритетными направлениями надзорной политики Банка России в банковском секторе останутся:

- повышение устойчивости кредитных организаций, в том числе к макроэкономическим шокам;
- дальнейшее обеспечение транспарентности финансовой отчетности;
- ограничение рисков, принимаемых на бизнес аффилированных лиц;
- противодействие схемным операциям и сделкам банков, осуществляемым в целях манипулирования учетом/отчетностью и (или) направленным на вывод активов;
- создание условий для справедливой конкуренции;
- развитие риск-ориентированных подходов в надзоре, в том числе в части консолидированного надзора;
- совершенствование риск-менеджмента;
- развитие дифференцированных надзорных подходов, прежде всего введение дополнительных надзорных требований к системно значимым банкам и банкам с повышенным уровнем рисков;
- обеспечение применения эффективных и соразмерных мер принуждения как реак-

ции на недобросовестное поведение кредитных организаций и их руководителей.

В числе приоритетных объектов надзора со стороны Банка России останутся активы кредитных организаций, несущие повышенные риски, в том числе имеющие нерыночный характер, скрытое обременение, кредитование бизнеса собственников банков, а также заемщиков с признаками отсутствия реальной деятельности. Усилия банковского надзора будут направлены на предотвращение манипулирования с отчетностью, выявление операций, нацеленных на сокрытие от регулятора сведений о реальном уровне принятых рисков.

Банк России продолжит политику усиления надзора, при этом приоритетным направлением останется повышение эффективности функционирования системы раннего реагирования на первые признаки проблем в деятельности кредитных организаций. Развитие этой системы базируется на усилении проактивной функции надзора и обеспечивается повышением ответственности и квалификации сотрудников в сочетании с совершенствованием техники и процедур надзора. Одним из необходимых условий решения задачи ранней идентификации проблем в банковском секторе является максимальная прозрачность деятельности кредитных организаций. Реализация риск-ориентированных подходов, включая профессиональное суждение об уровне принимаемых банками рисков, будет способствовать повышению эффективности мер надзорного реагирования.

Банк России намерен совершенствовать подходы к оценке финансового положения крупнейших банков и банковских групп с учетом рисков и особенностей их деятельности, уделяя повышенное внимание системе управления риском ликвидности и формированию дополнительных буферов капитала на случай избыточной волатильности финансового рынка.

Кроме того, Банк России предполагает раз-

вивать рыночные (конкурентные) принципы принятия решений, более активно вовлекать частный капитал и обеспечивать прозрачность процедур финансового оздоровления кредитных организаций. Банк России в среднесрочном периоде также планирует рассмотреть перспективу внедрения механизма bail-in, предполагающего использование средств клиентов и вкладчиков сверх установленного порогового значения для восстановления капитала кредитной организации.

Мерой устранения практики применения криминальных банкротств является повышение эффективности взаимодействия и содержательности информационного обмена с правоохранительными органами. Деятельность Банка России, направленная на оздоровление банковского сектора, повышает доверие к финансовой системе и обеспечивает укрепление ее финансовой устойчивости. Надзорная политика, направленная на выведение с рынка исключительно экономически нежизнеспособных и (или) грубо нарушающих законодательство и представляющих недостоверную отчетность, а значит, создающих угрозу интересам кредиторов и вкладчиков банков, обеспечивает укрепление финансовой устойчивости банковской системы.

Изменение условий банковского бизнеса объективно определяет общую тенденцию к консолидации банковского сектора. Консолидация российского банковского сектора не является непосредственной задачей банковского надзора. В рамках осуществления функций по банковскому регулированию и банковскому надзору Банк России не будет ни подгонять, ни тормозить указанный процесс.

Задачи по развитию платежных систем и платежной инфраструктуры

Бесперебойное функционирование платеж-

ных систем и предоставление качественных платежных услуг являются необходимыми предпосылками для эффективного функционирования экономики России, субъектов финансового рынка как внутри страны, так и на международной арене.

Для развития платежных систем и платежной инфраструктуры Банк России планирует реализацию новой платежной инфраструктуры в платежной системе Банка России.

В платежной системе Банка России будут реализованы механизмы завершения расчетов в национальной валюте внешних платежных, расчетных и клиринговых систем, организована возможность доступа к платежной системе Банка России юридических лиц, являющихся участниками организованных торгов и (или) участниками клиринга, для завершения расчетов по операциям на финансовом рынке.

Банк России планирует также провести анализ потребностей рынка в использовании механизмов DVP и установлении условий взаимодействия платежной системы Банка России с другими платежными, расчетными и клиринговыми системами, а также юридическими лицами, являющимися участниками организованных торгов и (или) участниками клиринга, для завершения расчетов по операциям на финансовом рынке, совершаемым профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

Банк России предусматривает мероприятия по созданию национальных стандартов финансовых (платежных) сообщений, сформированных с учетом методологии международного стандарта ISO 20022, и их внедрению в платежную систему Банка России. Внедрение указанных стандартов в платежную систему Банка России будет способствовать повышению эффективности электронного взаимодействия в рамках платежной системы Банка России.

В целях обеспечения эффективного и бесперебойного осуществления переводов денежных средств, а также суверенитета и целостности

платежного пространства Российской Федерации, развития национальных платежных инструментов Банк России продолжит оказывать содействие развитию национальной системы платежных карт (НСПК).

Для поддержки национальной финансовой инфраструктуры Банком России планируется также дальнейшее развитие системы передачи финансовых сообщений за счет расширения спектра оказываемых услуг и состава пользователей. Использование сервисов системы передачи финансовых сообщений позволит минимизировать риск прекращения предоставления услуг по передаче финансовых внутрироссийских сообщений иностранными провайдерами услуг.

Задачи по развитию рынка ценных бумаг

В плановый период необходимо обеспечить дальнейшее развитие рынка ценных бумаг для повышения эффективности перераспределения капитала и расширения возможности привлечения внешнего капитала для организаций. Правовая база, регулирующая деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг и инфраструктурных организаций, в целом сформирована, однако в среднесрочной перспективе необходимо пересмотреть ряд концептуальных подходов в регулировании указанных субъектов финансового рынка.

Одним из наиболее узких мест в регулировании деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг является отсутствие требований к финансовой устойчивости. Действующие в отношении капитала профессиональных участников нормы законодательства не учитывают ни фактический объем бизнеса компании, ни объем принимаемых ею рисков и касаются только его размера. Банк России планирует ввести для профессиональных участников рынка ценных бумаг требования к покрытию

рисков капиталом, а также установить нормы ликвидности для финансовых посредников, использующих денежные средства клиентов в своих операциях. Данный подход предусматривает также пропорциональное регулирование величины капитала профессиональных участников рынка ценных бумаг в зависимости от объема принимаемого ими риска.

Важным аспектом деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг является их операционная устойчивость в стрессовых ситуациях. Банк России намерен установить требования к организации системы управления рисками профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также к их операционной непрерывности. В основу подхода к регулированию данного направления деятельности будут заложены рекомендации международных стандартов по управлению рисками, часть из которых уже является национальными стандартами Российской Федерации (например, включены в стандарт ИСО 31000 «Менеджмент рисков»). Эти меры позволят повысить уверенность инвесторов в операционной надежности обслуживающих их финансовых организаций и, как следствие, в сохранности их активов.

Значимым элементом регулирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг являются также требования к организации их систем внутреннего контроля. Для малых компаний установленные в плановый период требования к системе внутреннего контроля будут предусматривать возможность аутсорсинга функций по внутреннему контролю либо формирование единой системы внутреннего контроля в рамках группы компаний. Для крупных компаний с диверсифицированным и сложноструктурированным бизнесом требования к системе внутреннего контроля будут предполагать наличие внутреннего аудита. Применение такого пропорционального подхода к регулированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг позво-

лит оптимизировать затраты отрасли, сохранив ее устойчивость к регуляторному и операционному рискам. Кроме того, по мере усложнения и расширения многообразия инвестиционных технологий очевидна необходимость усовершенствования правил внутреннего учета клиентских операций у профессиональных участников рынка ценных бумаг. Для малых организаций Банком России совместно с заинтересованными ведомствами будет создана правовая возможность аутсорсинга информационных систем и систем внутреннего учета. Таким образом, с одной стороны, будут оптимизированы расходы профессиональных участников рынка ценных бумаг, с другой – ускорен процесс стандартизации систем внутреннего учета.

Банк России планирует также установление требований к внутреннему аудиту инфраструктурных организаций финансового рынка, к которым в настоящее время установлены требования только в части внутреннего контроля. При этом, в отличие от профессиональных участников рынка ценных бумаг, эти организации являются ядром финансового рынка, а значит, их системы внутреннего контроля и аудита должны отвечать наиболее высоким международным стандартам.

Российское законодательство содержит незначительный по своему разнообразию и действенности инструментарий для защиты прав собственности, а также иных прав и интересов инвестора в случае аннулирования лицензии у финансовой организации, в то время как инвестиционный климат во многом определяется эффективностью механизмов защиты права собственности, в том числе в рамках ликвидационных процедур. Банк России будет решать эту задачу путем совершенствования контрольных процедур в отношении финансовых организаций как до аннулирования лицензии, так и после. В связи с этим регулятор усовершенствует также механизмы прекращения депозитариями исполнения ими функций номиналь-

ного держателя.

Для повышения качества и доступности услуг учетной инфраструктуры Банк России в среднесрочной перспективе будет уделять особое внимание деятельности регистраторов. Будет продолжена работа по стандартизации деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг в части порядка обмена документами, хранения записей и передачи реестра. При этом требования к обмену документами будут установлены стандартами саморегулируемых организаций или нормативными актами Банка России с акцентом на внедрение электронного взаимодействия. Ввиду того, что постепенная эволюция финансового рынка предоставляет все более новые механизмы и продукты для удовлетворения различных потребностей инвесторов, важно обеспечить, чтобы между ними не возникало конкуренции рисков. Для этого в отношении деятельности финансовых посредников Банк России планирует разработать унифицированные маржинальные требования как по спот-инструментам, так и по производным финансовым инструментам. Сопоставимость рисков в рамках единых маржинальных правил также позволит инвестору лучше ориентироваться в разнообразии сложных финансовых продуктов.

Задачи по развитию страхового сектора

В сложившейся экономической ситуации существенно повышается роль страховых компаний как институциональных инвесторов. В условиях ограниченных возможностей по использованию внешних источников финансирования внутренние сбережения становятся важнейшим источником инвестиций, и одним из них может стать страхование жизни. В среднесрочной перспективе Банк России совместно с заинтересованными ведомствами ставит задачу по разви-

тию долгосрочного накопительного страхования жизни. Для решения этой задачи необходимо повысить привлекательность страхования жизни как инвестиционного института для граждан и организаций, что планируется достичь в том числе путем расширения перечня разрешенных для инвестирования активов, удовлетворяющих высоким качественным требованиям.

На основе проведенного Банком России анализа ситуации на российском рынке перестрахования из-за введения со стороны ряда стран санкций в отношении Российской Федерации был сделан вывод о необходимости формирования российской перестраховочной емкости. Для этого Банком России планируется содействие созданию национальной перестраховочной компании, уставный капитал которой на момент создания будет полностью принадлежать регулятору. Ее деятельность в зависимости от норм законодательства может способствовать обеспечению платежеспособности российских страховщиков, сокращению оттока капитала, при этом бизнес-модель данной организации должна обеспечивать необходимый уровень ее финансовой устойчивости. Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации продолжит работу по развитию страхового механизма оказания помощи гражданам на восстановление (приобретение) имущества, утраченного в результате пожаров, наводнений и иных стихийных бедствий. Указанные мероприятия повлекут за собой не только повышение защищенности жилищных прав граждан, но и широкий охват страхованием принадлежащих гражданам жилых помещений, а также соответствующую экономию бюджетных средств.

Среди приоритетных задач по развитию страхового сектора Банк России на среднесрочный период выделяет необходимость повышения качества активов субъектов страхового дела, обеспечение устойчивости страхового рынка, а также повышение защиты прав потребите-

лей страховых услуг. В частности, необходимо введение количественных нормативов и качественных требований к субъектам страхового рынка, соответствующих подходам риск-ориентированного надзора в рамках концепции Solvency II.

Банк России в целях повышения качества входящих на страховой рынок организаций и для защиты прав потребителей страховых услуг считает целесообразным внесение изменений в российское законодательство в части совершенствования процедуры лицензирования субъектов страхового дела. Ожидается установление процедуры регистрации страховой организации в качестве юридического лица через Банк России.

Значимые изменения запланированы в области страхового надзора. Банк России продолжит внедрение института кураторства, что требует прежде всего построения индивидуальной для страховщика карты рисков с целью определения группы риска и формата контрольно-надзорных мероприятий в отношении страховщика. Банк России уже выделил в качестве отдельной категории системно значимые страховые организации, в дальнейшем планируется разработка для них отдельного режима регулирования в части финансовой устойчивости и платежеспособности, санации и банкротства. Для осуществления раннего надзорного реагирования на страховом рынке Банк России будет использовать программные продукты по автоматизации процессов проведения комплексного анализа деятельности страховых организаций, основанного на принципах пруденциального надзора. Для осуществления контроля наличия реальных активов страховых организаций Банк России будет проводить встречные проверки наличия реальных активов на балансах страховых организаций путем запроса информации у депозитариев, банков, организаторов торговли на рынке ценных бумаг. При этом в случае выявления отсутствия реальных активов после-

дует оперативное применение мер страхового надзора и мер, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве). Банк России планирует построение системы мониторинга страховых организаций, позволяющей преодолеть недостатки форматов и сроков предоставления регламентной отчетности страховых организаций, а для страховщиков, отнесенных к повышенной группе риска, также внедрение обязанности предоставления отчетности на более оперативной основе.

Для обеспечения устойчивости страхового рынка требуется совершенствование российского законодательства в части уточнения оснований для осуществления мер по предупреждению банкротства и расширению их перечня, урегулированию вопросов, связанных с процедурами банкротства страховых организаций. Кроме того, Банк России полагает целесообразным внедрить механизм санации страховщиков за счет средств инвесторов и Агентства по страхованию вкладов, определить критерии санации в зависимости от категории страховщиков и осуществляемых видов страхования.

Обеспечению защиты прав потребителей страховых услуг во всем комплексе запланированных Банком России мер будет способствовать стандартизация страховых услуг, включающая в себя как применение разрабатываемых саморегулируемыми организациями и иными объединениями страховщиков стандартов по отдельным видам страхования, так и установление Банком России минимальных (стандартных) требований к порядку и условиям осуществления отдельных видов добровольного страхования. Кроме того, планируется дальнейшее совершенствование регулирования социально значимых розничных видов страхования, в первую очередь обязательного страхования автогражданской ответственности (ОСАГО) и автокаско, в частности создание предпосылок для формирования единой системы урегулиро-

вания убытков в автостраховании. В дальнейшем, в том числе за горизонтом планируемого периода, готовятся мероприятия, направленные на двустороннее расширение тарифного коридора на рынке ОСАГО.

Одновременно в плановый период Банк России продолжит реализацию мероприятий Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года.

Задачи по развитию сектора коллективных инвестиций и доверительного управления

Приоритетной задачей развития рынка коллективных инвестиций и доверительного управления является развитие пенсионной системы Российской Федерации и, как следствие, повышение в долгосрочной перспективе финансового благополучия граждан. Вместе с тем в плановый период развитие этого сегмента призвано решить такие задачи, как увеличение объемов долгосрочных инвестиций, совершенствование систем управления рисками негосударственных пенсионных фондов, повышение привлекательности инвестиционных фондов и доверие к такому способу инвестирования.

В рамках комплекса мероприятий по совершенствованию регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов и обеспечению управления пенсионными накоплениями граждан Банк России планирует установить ответственность за управление пенсионными накоплениями в интересах застрахованных лиц. Аналогичная обязанность доверительного управляющего – управлять имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя) – установлена в Гражданском кодексе Российской Федерации. В то же время будет осуществлено развитие систем управления рисками негосударственных пенсионных фондов с последующим снятием

ряда ограничений на инвестирование средств добровольных пенсионных сбережений (пенсионных резервов) и пенсионных накоплений.

В целях устранения влияния резких изменений цен долгосрочных активов на результат инвестирования средств пенсионных накоплений (в том числе на величину назначаемых пенсионных выплат) и для стимулирования размещения средств пенсионных накоплений в ценные бумаги на длительный период Банк России поддерживает предложения по учету ценных бумаг в качестве удерживаемых до погашения без их ежедневной переоценки.

Изменение системы вознаграждения и оплаты услуг субъектов отношений по обязательному пенсионному страхованию призвано стимулировать негосударственные пенсионные фонды размещать средства в долгосрочные финансовые активы для обеспечения стабильного уровня дохода в интересах застрахованных лиц на долгосрочном инвестиционном горизонте. Банк России совместно с заинтересованными ведомствами в среднесрочном периоде планирует выделение фиксированной части вознаграждения негосударственных пенсионных фондов, не зависящей от краткосрочных колебаний цен и краткосрочных результатов инвестирования и выплачиваемой из средств пенсионных накоплений.

Вместе с тем Банком России будут реализованы меры по повышению гибкости и инвестиционной привлекательности инвестиционных фондов как формы коллективного инвестирования. В частности, планируется расширение направлений инвестирования и переход к более свободному формированию правил доверительного управления для учета нужд отдельного инвестора. Указанные меры будут разрабатываться с учетом степени квалифицированности инвесторов при условии защиты их интересов и недопущения нарушения их прав.

В связи со значимостью задачи по обеспечению

приемлемых для участников финансового рынка подходов к размещению средств коллективных инвестиций в недвижимое имущество и ипотечные ценные бумаги Банк России в плановый период продолжит реализовывать мероприятия, направленные на формирование соответствующих стандартов, критериев и правил такого инвестирования. Предложения по изменениям нормативных актов в данной сфере будут широко обсуждаться с профессиональным сообществом.

Кроме того, в целях повышения уровня доверия как квалифицированных, так и неквалифицированных инвесторов Банком России при участии заинтересованных ведомств планируется проведение работ по совершенствованию раскрытия информации о деятельности инвестиционных фондов.

Вместе с тем Банк России продолжит выполнение мероприятий, включенных в Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

Задачи по развитию сектора микрофинансирования

Дальнейшее развитие рынка микрофинансирования является задачей, обусловленной прежде всего наличием достаточно высокого спроса на микрофинансирование со стороны малого и среднего бизнеса. При этом правовые основы деятельности микрофинансовых организаций и контрольно-надзорных функций за субъектами рынка микрофинансирования (включая микрофинансовые организации, ломбарды, кредитные потребительские кооперативы, сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы и жилищные накопительные кооперативы) в российском законодательстве в целом сформированы.

В числе приоритетных задач на среднесрочный период Банк России видит внедрение стан-

дартов по взаимодействию микрофинансовых организаций с потребителями финансовых продуктов и услуг, стандартов их деятельности и корпоративного управления.

В целях снижения социального и экономического риска для заемщиков микрофинансовых организаций, предоставляющих услуги по потребительскому кредитованию, Банк России предлагает установить предельно допустимый уровень задолженности заемщика по процентам по договору потребительского займа перед микрофинансовой организацией. Внедрение данных мер сможет обеспечить снижение задолженности потребителей финансовых услуг и обеспечить им дополнительную защиту. Удешевлению услуг микрофинансовых организаций и повышению удобства их использования для потребителей будет способствовать дальнейшее развитие цифровых финансовых услуг и новых информационных технологий и внедрение их в деятельность микрофинансовых организаций, в том числе возможность для микрофинансовых организаций поручать (делегировать) кредитной организации проведение идентификации (упрощенной идентификации) клиентов.

Банк России планирует в среднесрочном периоде установить требования к финансовой устойчивости микрофинансовых компаний (в частности, требования к капиталу, введение отдельных нормативов) и к организации системы управления рисками участников рынка микрофинансирования.

Приоритетной задачей Банка России в части развития микрофинансирования является обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансированию. Регулятор совместно с Минэкономразвития России во исполнение норм Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» планирует

осуществить разделение субъектов рынка микрофинансирования на микрофинансовые организации, осуществляющие поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, и микрофинансовые организации потребительского кредитования.

В сфере кредитной кооперации Банк России в среднесрочном периоде в целях обеспечения надлежащей защиты прав пайщиков планирует совершенствование механизма имущественной ответственности саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов по обязательствам перед членами кредитных потребительских кооперативов (пайщиками). В целях стимулирования развития данного сектора финансового рынка Банк России планирует реализовать мероприятия по преобразованию существующей системы имущественной ответственности саморегулируемых организаций перед пайщиками кредитных потребительских кооперативов в единую систему гарантирования сохранности личных сбережений на рынке кредитной кооперации. Кроме того, вместе с созданием единой системы гарантирования сохранности личных сбережений Банк России в среднесрочном периоде планирует совершенствование других механизмов страхования имущественной ответственности в области кредитной кооперации, в том числе через развитие обществ взаимного страхования. В связи с этим предполагается пересмотреть нормы законодательства о взаимном страховании в части ограничения предельной численности членов общества взаимного страхования.

В сфере кредитной кооперации необходимо также дальнейшее совершенствование норм кооперативного управления. Прежде всего, Банк России при участии профессионального сообщества разработает и установит принцип общности в деятельности кредитных потребительских кооперативов, подразумевающий предъявление определенных требований к членам кредитного кооператива (пайщикам) при

формировании кредитного потребительского кооператива (такие требования будут основаны на определенных принципах: территориальном, профессиональном, социальном и иных). Через развитие кооперативной общности и механизмов управления кредитными потребительскими кооперативами планируется обеспечить большую вовлеченность членов (пайщиков) в деятельность кредитных потребительских кооперативов и повысить уровень их понимания ответственности, что в том числе будет способствовать снижению рисков и распространению (популяризации) кредитных потребительских кооперативов. При этом особое внимание будет уделено механизмам, которые позволят существующим кредитным потребительским кооперативам без чрезмерных затрат внедрять соответствующие законодательные изменения.

В области кредитной кооперации в среднесрочном периоде Банк России планирует рассмотреть возможность расширения допустимых видов деятельности кредитных потребительских кооперативов с целью повышения эффективности их деятельности и более полного удовлетворения потребностей пайщиков.

Важно также реализовать мероприятия по устранению возможности злоупотреблений со стороны отдельных лиц, входящих в органы управления кредитных потребительских кооперативов, и сформировать у членов кредитного потребительского кооператива (пайщиков) понимание основных прав и обязанностей, связанных с членством в кредитном потребительском кооперативе, и ответственное отношение к их исполнению. Банк России при участии заинтересованных ведомств в целях исключения возможности проведения формальных общих собраний, а также для вовлечения членов кредитных потребительских кооперативов (пайщиков) в деятельность по управлению кредитным потребительским кооперативом планирует совершенствование российского законодательства в части порядка проведения общих

собраний, а также для вовлечения членов кредитных потребительских кооперативов (пайщиков) в деятельность по управлению кредитным потребительским кооперативом планирует совершенствование российского законодательства в части порядка проведения общих собраний кредитных потребительских кооперативов в форме собрания уполномоченных, а также по детализации требований к раскрытию информации о деятельности кредитных кооперативов.

В части развития сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, оказывающих поддержку субъектам сельского хозяйства, Банк России для обеспечения финансовой устойчивости их деятельности планирует установить соответствующие финансовые нормативы и продолжить внедрение и применение принципов пропорционального регулирования и надзора по отношению к таким организациям. Кроме того, Банк России планирует уделить дополнительное внимание особенностям сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, связанным с членством в них преимущественно сельскохозяйственных товаропроизводителей и личных подсобных хозяйств. Эти особенности должны учитываться при осуществлении регулирования деятельности сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (в том числе в части расчета значений полной стоимости займа и оценки присущего риска). При этом не исключается возможность использования Банком России механизмов, эффективно зарекомендовавших себя в сфере кредитной кооперации, с учетом специфики сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов.

В отношении жилищных накопительных кооперативов Банк России в среднесрочном периоде планирует рассмотреть пути совершенствования правового регулирования с целью повышения эффективности их деятельности и расширения числа потенциальных пайщиков.

В целях повышения прозрачности рынка ломбардов, направленной на защиту прав потребителей финансовых услуг, Банк России планирует установить для ломбардов процедуру специального допуска, при которой правоспособность ломбарда возникает не с момента регистрации в качестве юридического лица, а только с момента внесения сведений о нем в государственный реестр ломбардов. В среднесрочном периоде Банк России совместно с заинтересованными ведомствами планирует рассмотреть возможность расширения для ломбардов разрешенных видов предпринимательской деятельности. В частности, будет рассматриваться возможность наделения ломбардов правом в качестве дополнительного вида деятельности сдавать в аренду или субаренду недвижимое имущество и оказывать некоторые услуги в качестве агента, а также правом увеличения минимальной суммы оценки невостребованной вещи, при превышении которой реализация вещи сможет быть осуществлена только путем продажи с публичных торгов. Планируется также рассмотреть вопрос о взаимодействии ломбардов со страховыми организациями в связи с обязанностью ломбарда страховать заложенные вещи и возникающими сложностями по реализации указанного требования. Дальнейшее развитие регулирования деятельности ломбардов должно быть направленным на удовлетворение потребностей и защиту прав потребителей финансовых услуг.

IV. РИСКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД 2016–2018 ГОДОВ

Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов носят целостный характер, и максимальный эффект от их реализации может быть достигнут только при комплексной реализации. Предлагаемые в документе мероприятия затрагивают деятельность российских финансовых институтов в отношении широкого спектра используемых финансовых инструментов, порядка отражения финансовой деятельности в отчетности, формата представления отчетных данных, требований к капиталу, характеристик бизнес-моделей, требований к персоналу, подходов к оценке платежеспособности, модернизации информационных и технологических систем и прочих инноваций. В условиях текущего экономического положения и состояния финансового сектора России, а также в силу сложности и инновационности некоторых реформ существует ряд факторов, которые могут привести к задержке имплементации предлагаемых мероприятий в достаточном для появления значимого позитивного результата объеме по итогам планового периода. В связи с этим реализация предлагаемых мероприятий будет осуществляться с учетом рисков и ограничений, связанных, в частности, с геополитическими рисками и внешними шоками, высокой скоростью проводимых изменений, ограниченными человеческими, финансовыми и организационными ресурсами в финансовой индустрии.

