

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 июня 2014 года № 30К (976) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики в 2013 году»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Ассоциацию российских банков и Ассоциацию региональных банков «Россия».*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики в 2013 году»**

**Основание для проведения мероприятия:** пункт 2.12.7.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет мероприятия**

Реализация Центральным банком Российской Федерации Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 год и период 2014 и 2015 годов в 2013 году.

#### **Объект мероприятия**

Центральный банк Российской Федерации (далее - Банк России) (по отчетным данным и запросам).

**Сроки проведения мероприятия:** с 3 марта по 30 мая 2014 года.

#### **Цели мероприятия**

1. Оценить реалистичность прогнозных условий проведения денежно-кредитной политики.
2. Проанализировать реализацию Банком России денежно-кредитной политики в 2013 году.
3. Проанализировать выполнение Плана важнейших мероприятий Банка России по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и национальной платежной системы.
4. Оценить влияние денежно-кредитной политики, проводимой в 2013 году, на развитие экономики Российской Федерации.

**Исследуемый период:** 2013 год (более ранние периоды при необходимости).

## Результаты мероприятия

Осуществление в Российской Федерации денежно-кредитной политики регулируется Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее - Закон № 86-ФЗ).

Согласно статье 18 данного Закона Совет директоров Банка России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, а также обеспечивает их выполнение. Статья 45 Закона № 86-ФЗ устанавливает, что Банк России ежегодно не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря - основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год.

В соответствии с этими нормами Совет директоров Банка России 1 ноября 2012 года одобрил «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 год и период 2014 и 2015 годов» (далее - Основные направления). Они были рассмотрены и приняты к сведению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 ноября 2012 года (постановление № 1218-6 ГД).

В 2013 году в Закон № 86-ФЗ был внесен ряд кардинальных изменений, вступивших в силу с 1 сентября 2013 года, которые расширили цели, функции и сферу компетенции Центрального банка Российской Федерации. Из органа, регулирующего денежно-кредитную сферу, он трансформируется в единый регулятор финансовых рынков.

Так, целями деятельности Банка России (согласно статье 3 Закона № 86-ФЗ в редакции Федерального закона от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ), наряду с защитой и обеспечением устойчивости рубля, развитием и укреплением банковской системы Российской Федерации и обеспечением стабильности и развития национальной платежной системы, с 1 сентября 2013 года также являются развитие и обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

В соответствии с новой статьей 34.1 Закона № 86-ФЗ, введенной Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ, основными целями денежно-кредитной политики Банка России являются защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста.

Указанные изменения вступили в силу с 1 сентября 2013 года, таким образом, они регулировали денежно-кредитную политику Банка России в течение 4 из 12 месяцев 2013 года. При этом соответствующие изменения в Основные направления Банком России внесены не были.

## **1. Оценка реалистичности прогнозных условий проведения денежно-кредитной политики**

Банк России в соответствии со статьей 45 Закона № 86-ФЗ ежегодно должен составлять сценарный (состоящий не менее чем из двух вариантов) прогноз развития экономики Российской Федерации на предстоящий год с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта для каждого сценария развития экономики.

### **1.1. Оценка соответствия сценариев макроэкономического развития фактическим итогам развития российской и мировой экономики в 2013 году**

Основные направления, разработанные Банком России, предусматривали в 2013 году три возможных варианта развития, в основу которых была положена различная динамика цен на нефть<sup>1</sup>.

В рамках первого варианта в 2013 году предполагалось снижение среднегодовой цены на российскую нефть сорта «Юралс» на мировом рынке до 73 долл. США за баррель и сокращение ВВП на 0,4 %. В рамках третьего варианта в 2013 году прогнозировались увеличение цены на нефть сорта «Юралс» до 121 долл. США за баррель и рост объема ВВП на 4 % при повышении инвестиционной активности (увеличение темпа прироста инвестиций в основной капитал - на 7,6 процента).

Второй вариант на 2013 год базировался на прогнозе, утвержденном Правительством Российской Федерации, положенном в основу разработки параметров федерального бюджета на 2013-2015 годы. Он предусматривал среднегодовую цену на российскую нефть сорта «Юралс» на уровне 97 долл. США за баррель. В этих условиях прогнозировались: рост объема ВВП - на 3,7 %, повышение объема инвестиций в основной капитал - на 7,2 %, увеличение реальных располагаемых денежных доходов населения - на 3,7 процента:

	2012 г. (факт)*	2013 г. (по прогнозу на 2013-2015 гг.)			2013 г. (факт)
		I вариант	II вариант (базовый)	III вариант	
Средняя цена за нефть сорта «Юралс», долл. США/баррель	110,8	73	97	121	108,3
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю, %	6,6				6,8

<sup>1</sup> Базовым показателем (индикатором) для разработки всех трех вариантов, согласно ДКП, по-прежнему выступает только нефть сорта «Юралс», несмотря на то, что статьей 45 Закона № 86-ФЗ предусмотрено применение и других товаров российского экспорта. Сводный индикатор на группу особо значимых товаров для экспорта в ДКП на 2013 год по-прежнему не был предусмотрен.

	2012 г. (факт)*	2013 г. (по прогнозу на 2013-2015 гг.)			2013 г. (факт)
		I вариант	II вариант (базовый)	III вариант	
ВВП, %	3,4	0,4	3,7	4,0	1,3
Инфляция, %	6,6	5-6			6,5
Прирост инвестиций в основной капитал**, %	6,6	2,1	7,2	7,6	-0,2
Экспорт товаров и услуг, млрд. долл. США	589,8	485,1	575,9	664,2	593,2
Импорт товаров и услуг, млрд. долл. США	444,7	412,7	474,0	492,1	471,5
Финансовый счет (кроме резервных активов)***, млрд. долл. США	-36,1	-22,2	2,8	13,2	-54,4
Ставка рефинансирования, %	8,25				8,25
Ключевая ставка, %	-				5,5

\* Согласно данным Банка России, представленным в запросе.

\*\* На официальном сайте Банка России за 2013 год: прирост инвестиций - выполнено 99,7 % (значит -0,3).

\*\*\* На официальном сайте Банка России в Годовом отчете за 2012 год финансовый счет - минус 56,5 млрд. долл. США.

По второму (базовому) варианту в Основных направлениях прогнозировалось развитие экономики Российской Федерации в условиях реализации активной государственной политики, направленной на улучшение инвестиционного климата, повышение конкурентоспособности и эффективности бизнеса, на стимулирование экономического роста и модернизации, а также на повышение эффективности расходов бюджета.

По итогам 2013 года фактические темпы прироста объемов составили: ВВП - 1,3 %, реальных располагаемых денежных доходов населения - 3,3 %, а инвестиции в основной капитал сократились на 0,2 %. Таким образом, реальные макроэкономические показатели за 2013 год оказались существенно ниже тех значений, которые предусматривались для них базовым вариантом прогноза, приближаясь к первому варианту сценария.

По мнению Банка России, на инвестиционной активности в 2013 году негативно отразились неопределенность перспектив экономического развития и ухудшение финансового положения организаций. Действие большинства внутренних факторов, определявших подъем экономики в послекризисный период (восстановление уровня спроса, дозагрузка производственных мощностей, расширение занятости, высокий рост зарплаты и потребительского кредитования), практически достигло предела. Развитие российской экономики замедлилось в связи с исчерпанием возможностей восстановительного роста. Таким образом, исходные предпосылки основного варианта прогноза, предполагавшие успешную реализацию активной государственной политики, способствующей улучшению экономической ситуации, оказались неоправданно оптимистическими.

Следует также отметить, что умеренно сдерживающее влияние на развитие российской экономики в 2013 году оказали в определенной степени ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры и слабый внешний спрос.

Оценки ситуации в мировой экономике, сделанные МВФ в конце 2012 года и принятые во внимание Банком России при разработке Основных направлений, оказались слишком оптимистичными. Темп прироста производства товаров и услуг в мире в 2012 году прогнозировался

на уровне 3,3 %, ускорение роста мировой экономики в 2013 году - до 3,6 %. Но по уточненным расчетам МВФ на начало 2014 года темп прироста производства товаров и услуг в мире в 2012 году составил 3,1 %, а в 2013 году снизился до уровня 3 %. Основной причиной несоответствия темпов роста мировой экономики прогнозам, по оценке Банка России, были более низкие, чем ожидалось, темпы роста ВВП еврозоны (падение ВВП, по оценке МВФ, на конец 2012 года прогнозировалось на 0,4 % в 2012 году и его рост на 0,2 % в 2013 году). Фактически ВВП еврозоны в 2012 году снизился на 0,7 %, в 2013 году - на 0,5 %. Кроме того, несколько хуже ожиданий оказались темпы роста ВВП в странах BRICS и ряде других стран с формирующимися рынками.

Тем не менее, ценовая конъюнктура на мировых товарных рынках в 2013 году, как и в предыдущие два года, оставалась благоприятной. Среднегодовая цена на российскую нефть сорта «Юралс» на мировом рынке в 2013 году составила 108,3 долл. США за баррель, что значительно превышает уровень, предусмотренный базовым сценарием прогноза, приближаясь к третьему варианту сценария. Между тем именно цена на нефть использовалась в качестве базового параметра, положенного в основу различных сценариев макроэкономического прогноза.

Таким образом, можно констатировать неадекватность инструментов прогнозирования, которые использовались Банком России при разработке сценариев макроэкономического развития в 2013 году. При более благоприятных, чем прогнозировалось, показателях основного переменного параметра - мировой цены на нефть - фактические макроэкономические показатели оказались значительно ниже прогнозируемых уровней. Это требует пересмотра самой модели экономического развития и переоценки роли факторов экономического роста, которые используются Банком России в макроэкономическом прогнозировании.

Прогнозные значения финансового счета (кроме резервных активов) предусматривались Банком России в первом сценарии отрицательными (-22,2 млрд. долл. США), в третьем сценарии - положительными (+13,2 млрд. долл. США), а во втором (базовом) варианте были близки к сбалансированному значению (+2,8 млрд. долл. США)<sup>2</sup>.

Фактический результат финансового счета (кроме резервных активов), несмотря на более высокие, чем в базовом сценарии, цены на нефть, оказался отрицательным и составил -54,4 млрд. долл. США (на 1 января 2014 года). Такой результат не соответствует ни одному из прогнозных сценариев. Даже в самом неблагоприятном первом варианте, который

---

<sup>2</sup> Это наиболее соответствует прогнозу платежного баланса Российской Федерации по счету текущих операций на период 2011-2015 годов (2,1 млрд. долл. США, 2,0 млрд. долл. США и 1,7 млрд. долл. США по трем вариантам, соответственно (в % к ВВП), указанному в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанному Минэкономразвития России.

предполагал цены на нефть на 35,3 долл. США за 1 баррель ниже, чем они сложились на самом деле, отрицательное сальдо финансового счета прогнозировалось на уровне (-)22,2 млрд. долл. США, то есть в 2,5 раза меньше, чем оказалось в реальности.

Это также подтверждает вывод о неудовлетворительности методов прогнозирования, которые применялись Банком России при разработке макроэкономических сценариев на 2013 год, и о необходимости их пересмотра.

## 1.2. Оценка реализации прогноза платежного баланса в 2013 году

Статья 45 Закона № 86-ФЗ предусматривает включение в Основные направления прогноза основных показателей платежного баланса Российской Федерации на предстоящий год. Основные направления предусматривали три возможных варианта данного прогноза на 2013 год, в основу которых положена та же динамика цен на нефть, что и в макроэкономическом прогнозе:

(млрд. долл. США)

	2012 г. (факт)*	2013 г. (по прогнозу на 2013-2015 гг.)**			2013 г. (факт)
		I вариант	II вариант базовый	III вариант	
Счет текущих операций	71,3	11,9	31,0	94,7	32,8
Баланс товаров и услуг	145,1	72,5	101,9	172,0	121,7
Экспорт товаров, услуг	589,8	485,1	575,9	664,2	593,2
Импорт товаров, услуг	-444,7	-412,7	-474,0	-492,1	-471,5
Баланс первичных и вторичных доходов	-73,8	-60,5	-71,0	-77,4	-88,9
Счет операций с капиталом	-5,2	-10,0	-10,0	-10,0	-0,4
Сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом	66,1	1,9	21,0	84,7	32,3
Финансовый счет (кроме резервных активов)	-36,1	-22,2	2,8	13,2	-54,4
Сектор государственного управления и центральный банк	19,8	12,8	12,8	13,2	6,3
Частный сектор (включая чистые ошибки и пропуски)	-56,6	-35,0	-10,0	0	-60,7
Изменение валютных резервов («+» - снижение, «-» - рост)	-30,0	20,2	-23,8	-97,9	22,1

\* Согласно данным Банка России, представленным по запросу.

\*\* Прогноз платежного баланса России на 2013 год по второму варианту составлен Банком России исходя из предположения о среднегодовой цене на нефть сорта «Юралс» на мировом рынке на уровне 97 долл. США за 1 баррель, а в первом и третьем вариантах предполагались отклонения нефтяных цен от указанной величины на 24 долл. США в меньшую и большую стороны.

Основные показатели платежного баланса Российской Федерации за предыдущий год (база для прогноза на 2013 год) были наиболее близки к оптимистичному прогнозу (III вариант). В качестве базового на 2013 год Банком России был определен второй вариант прогноза платежного баланса.

Фактические показатели платежного баланса России за 2013 год по значимым позициям уменьшились относительно показателей предыдущего года. В 2013 году динамика счета текущих операций платежного баланса Российской Федерации в целом соответствовала прогнозу Банка России.

Годовой профицит текущего счета составил 32,8 млрд. долл. США, что выше прогнозируемой в рамках базового сценария величины (31,0 млрд. долл. США) на 5,8 %. По мнению Банка России, это в значительной мере

было обусловлено более высоким фактически сложившимся средним уровнем цены на нефть за год (108,3 долл. США за баррель) относительно базового сценария. При этом баланс товаров и услуг за 2013 год (121,7 млрд. долл. США) превысил базовый прогноз (101,9 млрд. долл. США) за счет роста экспорта товаров, услуг, а также снижения импорта товаров, услуг относительно ожидаемого уровня.

Во всех вариантах прогноза, как указано Банком России в Основных направлениях, учтено потенциальное влияние на платежный баланс вступления России в ВТО. Это, по мнению Банка России, не должно было оказать заметного влияния на изменение экспорта товаров, а дополнительный прирост импорта за счет изменения тарифной политики был оценен в 2,5-5,0 млрд. долл. США. Фактический уровень импорта товаров, услуг по итогам 2013 года оказался на 2,5 млрд. долл. США ниже уровня базового сценария.

Хотя положительное сальдо счета текущих операций оказалось в 2013 году больше, чем предусматривалось базовым сценарием прогноза, по сравнению с 2012 годом оно сократилось в 2,2 раза, или на 54 %. Это произошло не только за счет уменьшения профицита торгового баланса, но и вследствие сохранения высоких темпов роста дефицитов баланса услуг и баланса первичных и вторичных доходов (согласно отчету Банка России за 9 месяцев 2013 года).

На фоне сохраняющегося значительного профицита счета текущих операций в условиях умеренного инвестиционного спроса российской экономики сложились предпосылки для активизации вывоза частного капитала. Структура платежного баланса Российской Федерации за 2013 год ухудшилась за счет увеличения оттока капитала частного сектора выше ожидаемого уровня на 25,7 млрд. долл. США, или на 73,4 %. По пессимистическому варианту прогноза на 2013 год отрицательное сальдо движения средств частного сектора по финансовому счету, включая чистые ошибки и пропуски, могло составить 35,0 млрд. долл. США. Фактически по состоянию на 31 декабря 2013 года оно составило (-)60,7 млрд. долл. США<sup>3</sup>, увеличившись на 7,2 % по сравнению с 2012 годом (-56,6 млрд. долл. США).

Базовый вариант прогноза платежного баланса России на 2013 год по финансовому счету (кроме резервных активов) предполагался положительным (+2,8 млрд. долл. США). Фактически по состоянию на 31 декабря 2013 года его сальдо было отрицательным: (-)54,4 млрд. долл. США (для сравнения на конец 2012 года (-)36,1 млрд. долл. США).

Прогноз Банка России предполагал устойчивый нетто-приток валютных ресурсов на внутренний рынок и наращивание международных резер-

---

<sup>3</sup> Вместе с тем следует отметить, что в сравнении с оттоком капитала частного сектора в предыдущие годы (в 2011 году - (-)81,3 млрд. долл. США, в 2010 году - (-)30,8 млрд. долл. США, в 2009 году - (-)57,5 млрд. долл. США, в 2008 году - (-)133,6 млрд. долл. США) в 2013 году в целом имела место тенденция к сокращению этого показателя.

вов во втором и третьем варианте (на 23,8 млрд. долл. США и 97,9 млрд. долл. США, соответственно). Однако фактически по итогам 2013 года произошло их сокращение на 22,1 млрд. долл. США, то есть больше, чем предусматривал даже первый, пессимистический сценарий (на 20,2 млрд. долл. США), который предполагал снижение цен на нефть до 73 долл. США за 1 баррель.

Прогнозы значительного наращивания международных резервов в основном были связаны с планируемым пополнением Резервного фонда в соответствии с действием нового бюджетного правила в условиях цен на нефть, превышающих базовые уровни. Действительно, ценовая конъюнктура на мировых товарных рынках в 2013 году сохранялась благоприятной. Средняя цена на нефть сорта «Юралс» за 2013 год (108,3 долл. США за баррель) даже превысила базовый показатель прогноза. Это привело к значительному притоку валюты в Российскую Федерацию и создало предпосылки для увеличения валютных резервов. Баланс товаров, услуг на 19,8 млрд. долл. США превысил прогнозные показатели (121,7 млрд. долл. США фактически по сравнению с 101,9 млрд. долл. США по базовому прогнозу).

Несмотря на эти благоприятные факторы, приток средств по счету текущих операций уменьшился по сравнению с 2012 годом при сохранении значительного оттока капитала частного сектора (сопоставимого с уровнем 2012 года). В итоге прогноз увеличения валютных резервов не оправдался.

Отрицательное изменение величины валютных резервов, по мнению Банка России, было связано с продолжением реализации в 2013 году курсовой политики в рамках режима управляемого плавающего валютного курса. В условиях повышения волатильности курса рубля, в частности под воздействием динамики трансграничных потоков капитала (в первую очередь нефинансового сектора), Банк России большую часть года осуществлял операции по продаже иностранной валюты с целью сглаживания колебаний курса рубля.

## **2. Анализ реализации Банком России денежно-кредитной политики в 2013 году**

### **2.1. Анализ соответствия проводившейся денежно-кредитной политики принципам денежно-кредитной политики на среднесрочную перспективу**

В качестве приоритетной цели на трехлетний период Основные направления определяли обеспечение ценовой стабильности, то есть поддержание стабильно низких темпов роста цен. Контроль над инфляцией, как предполагалось, должен способствовать обеспечению условий для устойчивого и сбалансированного экономического роста и финансовой стабильности.

К 2015 году Банк России планировал завершить переход к таргетированию инфляции на основе установления целевого интервала изменения индекса потребительских цен (ИПЦ) при сохранении преемственности реализуемых принципов. В этой связи на ближайшие годы было запланировано последовательное снижение темпов роста потребительских цен (в 2013 году - до 5-6 %, в 2014 и 2015 годах - до 4-5 %), а на более отдаленную перспективу - поддержание стабильно низких темпов роста цен (стабильность цен).

Фактическая инфляция в 2013 году составила 6,5 % и превысила планируемые показатели. Следует отметить, что на 2014 год снижение темпов роста потребительских цен предусмотрено в настоящее время по верхней границе целевого интервала (в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и на период 2015 и 2016 годов, одобренных Советом директоров Банка России 8 ноября 2013 года, - 5 %). Однако по итогам I квартала 2014 года инфляция существенно выше - 6,9 % в годовом исчислении<sup>4</sup>.

Важнейшую роль в реализации денежно-кредитной политики должны играть процентные ставки. По мнению Банка России, изменения краткосрочных рыночных ставок влияют через различные каналы трансмиссионного механизма<sup>5</sup> на средне- и долгосрочные процентные ставки и в конечном итоге на уровень деловой активности и инфляционное давление в экономике. Поэтому в качестве важной стратегической задачи в среднесрочной перспективе планируется выстраивание более действенного трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики, повышение доверия к Банку России.

В сентябре 2013 года Банк России ввел показатель ключевой процентной ставки денежно-кредитной политики на уровне 5,5 %. Ею стала единая ставка по основным операциям на аукционной основе на срок 1 неделя. При этом ставку рефинансирования (с 14 сентября 2012 года она остается на уровне 8,25 %) предполагается использовать в качестве справочной, а в 2016 году она должна быть приравнена к ключевой ставке.

---

<sup>4</sup> Это серьезно осложнило задачу по достижению целевых ориентиров по инфляции по итогам 2014 года в связи с ускорившейся в начале 2014 года девальвацией рубля, обусловленной как внешними, так и внутренними факторами (из Ежемесячного обзора экономических показателей, подготовленного Экономической экспертной группой Минфина России от 16 апреля 2014 года № 22-01-14/165, стр. 18).

<sup>5</sup> Трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики, по определению Банка России, - это процесс воздействия решений в области денежно-кредитной политики (в частности, решения центрального банка относительно изменения процентных ставок по своим операциям) на экономику в целом и, прежде всего, на ценовую динамику. Важнейшим каналом трансмиссии денежно-кредитной политики является процентный канал, действие которого основано на влиянии политики центрального банка на изменения процентных ставок, по которым субъекты экономики могут размещать и привлекать средства, а через них - на решения о потреблении, сбережении и инвестировании и, таким образом, на уровень совокупного спроса, экономическую активность и инфляцию (из Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов).

Создание инструмента, который расширяет (через еженедельные аукционы) реальный доступ коммерческих банков к кредитам Банка России по ставке значительно меньшей, чем ставка рефинансирования, представляется весьма важной мерой, которую можно расценить положительно. Вместе с тем необходимо отметить, что эта мера не была предусмотрена Основными направлениями на 2013 год, и ни в процессе ее подготовки, ни после ее реализации в Основные направления не были внесены соответствующие изменения. Это говорит о том, что Основные направления, статус которых определен Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», на деле не в полной мере определяют проводимую Банком России денежно-кредитную политику.

В рамках перехода к плавающему валютному курсу (с 2015 года) в условиях гибкого курсообразования было запланировано прекращение проведения регулярных валютных интервенций с целью воздействия на динамику курса рубля. Согласно заявлению Банка России, с 13 января 2014 года снижен объем целевых валютных интервенций (приводящих к сдвигу границ операционного интервала) с 60 млн. долл. США в день до 0 долл. США. Предполагалось, что в связи с этим произойдет уменьшение влияния операций по купле-продаже Банком России иностранной валюты на внутреннем рынке на формирование ликвидности банковского сектора, и политика управления процентными ставками станет приоритетным инструментом денежно-кредитного регулирования. Вместе с тем в течение 2013 года Банком России проводились значительные по объему валютные интервенции как для сглаживания колебаний курса рубля к основным мировым валютам, так и целевые. Нетто-объем продажи долларов США на внутреннем валютном рынке по итогам 2013 года составил 27 млрд. долл. США (за период с июня по декабрь 2013 года), что сыграло основную роль в сокращении объема международных резервов Российской Федерации вместо прогнозируемого их увеличения.

В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов, которые были одобрены Советом директоров Банка России 8 ноября 2013 года, предусматривалось сокращение в 2014 году объемов интервенций Банка России, направленных на сглаживание колебаний обменного курса рубля. Несмотря на это, в условиях высокой нестабильности на финансовых рынках Банк России не смог отказаться от валютных интервенций. Уже в I квартале 2014 года объемы нетто-продажи валюты Банком России оказались рекордными за посткризисный период и составили 26,3 млрд. долл. США и 3,5 млрд. евро, что значительно превышает объем валютных интервенций за весь 2013 год. Это еще раз говорит о слабой связи между реально проводимой

денежно-кредитной политикой и содержанием Основных направлений даже в ближайшее после их принятия время.

Поддержание финансовой стабильности предполагалось обеспечивать за счет развития риск-ориентированных подходов при осуществлении надзора с учетом зарубежного опыта (в том числе за счет своевременной идентификации и оценки системных рисков в банковском секторе и иных сегментах финансовых рынков, дифференцированного режима надзора за отдельными кредитными организациями в зависимости от системной значимости, применения дополнительных механизмов регулирования контроля в отношении системно значимых банков, соблюдения регулятивных норм и т.д.). При этом Банк России одним из важных направлений деятельности впервые рассматривал содействие развитию рынка производных финансовых инструментов, предоставляющих субъектам экономики возможности по хеджированию курсового и процентного рисков.

Банк России предполагал продолжить координацию усилий с Правительством Российской Федерации по индексации регулируемых цен и тарифов с учетом целевых ориентиров по инфляции.

Следует отметить, что Банк России оценивал достигнутые условия вступления России в ВТО как дополнительные механизмы сохранения сложившихся условий конкуренции в российском банковском секторе.

Основными направлениями установлено также, что основные параметры денежно-кредитной политики на предстоящий трехлетний период должны определяться развитием ситуации на внешних рынках, соотношением между уровнем ставок на внутреннем и внешнем рынках, ходом реализации экономических реформ. По мнению Банка России, состояние общего макроэкономического равновесия будет зависеть от степени устойчивости и эффективности работы банковской системы и развития инфраструктуры финансовых рынков и их емкости, развития национальной платежной системы, а также качества управления бюджетной политикой в целях постепенного сокращения нефтяного дефицита бюджета, достижения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы.

Вместе с тем значительное замедление темпов роста экономики, несмотря на высокие цены на нефть, оказывает негативное воздействие на стабильность государственных финансов. Дефицит федерального бюджета, согласно отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2013 год, по итогам 2013 года составил 323 млрд. рублей, или 0,5 % ВВП. Напряженность на финансовом рынке провоцировало постепенное обесценение рубля (на фоне растущих интервенций Банка России по продаже иностранной валюты из международных резервов), продолжался стремительный рост чистого вывоза капитала, величина которого на конец 2013 года достигла 60,7 млрд. долл. США.

## 2.2. Анализ достижения количественных ориентиров денежно-кредитной политики и выполнения денежной программы

В соответствии со статьей 45 Закона № 86-ФЗ Банк России должен включать в Основные направления на предстоящий год основные показатели денежной программы, а также варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров при различных сценариях экономической конъюнктуры.

Расчеты по денежной программе на 2013-2015 годы (далее - Денежная программа) проведены Банком России исходя из показателей спроса на деньги, соответствующих целевым ориентирам по инфляции (в 2013 году - 5-6 %, в 2014 и 2015 годах - до 4-5 %), прогнозной динамике ВВП и других макроэкономических показателей, а также прогноза платежного баланса и параметров проекта федерального бюджета на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов.

Во исполнение указанных положений Закона № 86-ФЗ Банк России разработал три варианта Денежной программы на 2013 год с указанием оценочных данных на 1 января 2013 года, которые приведены в таблице:

(млрд. руб.)

	01.01.2013 г. факт	01.01.2013 г. оценка	01.01.2014 г. прогноз			01.01.2014 г. факт
			I вариант	II вариант (базовый*)	III вариант	
Денежная база (узкое определение)	7960	8019	8551	8805	9114	8598
наличные деньги в обращении (вне Банка России)	7668	7718	8219	8458	8755	8308
обязательные резервы	292	301	332	347	359	291
Чистые международные резервы в млрд. долл. США	15767 519	16346 508	15695 487	17112 531	19498 606	16112 492
Чистые внутренние активы	-7807	-8326	-7144	-8306	-10383	-7513
Чистый кредит расширенному правительству	-6312	-6622	-6108	-7172	-8231	-7060
чистый кредит федеральному правительству	-4588	-5446	-4932	-5997	-7055	-5505
остатки средств консолидированных бюджетов субъектов РФ и государственных внебюджетных фондов на счетах Банка России	-1724	-1175	-1175	-1175	-1175	-1555
Чистый кредит банкам	1498	1771	2567	2364	1477	3233
валовой кредит банкам	3257	3000	3800	3550	2800	5021
корреспондентские счета кредитных организаций, депозиты банков в Банке России и другие инструменты абсорбирования свободной банковской ликвидности	-1760	-1229	-1233	-1186	-1323	-1788
Прочие неклассифицированные активы	-2993	-3476	-3604	-3498	-3629	-3687

\* Второй вариант программы базируется на макроэкономических показателях, использованных при формировании проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

В зависимости от вариантов прогноза запланированный темп прироста денежной базы в узком определении должен был составлять 7-14 % (в базо-

вом варианте - 9,8 %), темп прироста денежного агрегата М2 в 2013 году - 9-18 % (в базовом варианте - 9,6 процента).

Фактически денежная база в узком определении составила на 1 января 2014 года 8598 млрд. рублей, увеличившись за 2013 год на 8 %. Это оказалось на 2,4 % ниже прогнозного значения (базовый вариант), которое составляло 8805 млрд. рублей. Темпы роста количества наличных денег в обращении в 2013 году составили 8,3 % по сравнению с 10,3 % согласно базовому прогнозу (относительно факта на 1 января 2013 года - 7668 млрд. рублей). Отклонение фактической динамики денежной базы от ожидаемой, по мнению Банка России, связано с увеличением в конце 2013 года коэффициента усреднения обязательных резервов (с 0,6 до 0,7), которое привело к снижению средств обязательных резервов, депонированных на счетах в Банке России. Следует отметить, что фактические итоги 2014 года по денежной базе (узкое определение), наличным деньгам в обращении (вне Банка России) и обязательным резервам за 2013 год оказались более близкими к первому, неблагоприятному варианту прогноза, чем к базовому.

Чистые международные резервы (ЧМР) на 1 января 2014 года составили 16112 млрд. рублей, что ниже прогнозного значения на 1000 млрд. рублей. Как отмечалось выше, более существенное, чем ожидалось, снижение ЧМР в 2013 году происходило за счет проведения Банком России операций по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в целях сглаживания волатильности курса рубля.

Величина чистых внутренних активов (ЧВА) на 1 января 2014 года составила 7513 млрд. рублей, что на 9,5 % ниже базового прогноза (8306 млрд. рублей). По сравнению с концом 2012 года ЧВА снизились на 294 млрд. рублей, или 3,8 %, хотя прогнозировался их рост на 499 млрд. рублей, или на 6,4 процента.

Основным фактором снижения банковской ликвидности в 2013 году, по мнению Банка России, стал отток средств банковского сектора за счет операций Банка России на внутреннем валютном рынке (сглаживание колебаний валютного курса), а также за счет повышения спроса экономики на наличные деньги в обращении. При этом следует отметить, что курсовая политика Банка России, который активно проводил интервенции на валютном рынке для поддержки курса рубля, также оказала негативное влияние на ликвидность банковского сектора.

В случае снижения денежной базы ниже базового прогноза (что предусматривалось первым, неблагоприятным вариантом и реализовалось в 2013 году фактически) в Денежной программе планировался переход к формированию денежного предложения в большей степени за счет рефинансирования кредитных организаций Банком России при снижении влияния динамики ЧМР. При этом Банк России в Денежной программе указы-

вал, что при реализации первого сценария в 2013-2015 годах прирост чистого кредита банкам может составить 0,8-1,3 трлн. рублей в год за счет активизации операций Банка России по предоставлению ликвидности банковскому сектору.

Фактически величина чистого кредита расширенному правительству составила 7060 млрд. рублей, незначительно отклонившись от базового прогноза (7172 млрд. рублей). Чистый кредит банкам на 1 января 2014 года достиг 3233 млрд. рублей, увеличившись на 1735 млрд. рублей относительно начала 2013 года и на 869 млрд. рублей относительно базового прогноза. Таким образом, ориентиры прироста чистого кредита банкам, намеченные в Основных направлениях на случай сокращения денежной базы, были Банком России выполнены и даже с превышением на 435 млрд. рублей, или на 33,5 %. По информации Банка России, увеличение чистого кредита банкам в первую очередь было вызвано увеличением спроса кредитных организаций на рефинансирование со стороны Банка России на фоне изъятия рублевой ликвидности по каналу операций Банка России на внутреннем валютном рынке.

Валовой кредит, предоставленный Банком России банковскому сектору посредством системы процентных инструментов (под обеспечение ценными бумагами, нерыночными активами, иностранной валютой, а также золотом), за 2013 год увеличился на 1764 млрд. рублей и составил 5021 млрд. рублей. При этом общая задолженность кредитных организаций перед Банком России на 1 января 2014 года достигла рекордного уровня - порядка 4,5 трлн. рублей<sup>6</sup>. Объем валового кредита банкам превысил прогнозные показатели по базовому варианту (3,55 трлн. рублей) и первому варианту прогноза (3,8 трлн. рублей) на 1,45 трлн. рублей и 1,2 трлн. рублей, соответственно.

При этом на 1 января 2014 года внешний долг банков составил 214,4 млрд. долл. США, или 7,0 трлн. рублей по курсу Банка России на эту дату. Таким образом, привлечение заимствований из внешних источников на 39,5 % превысило объем валового кредитования банков, предоставленного Банком России. Из общей суммы внешнего долга банков погашению в течение 2014 года подлежит задолженность на сумму 60,4 млрд. долл. США, или 1,97 трлн. рублей по курсу Банка России на 1 января 2014 года. Общая сумма выплат по внешнему долгу (со стороны не только банков, а всех российских заемщиков) в течение 2014 года должна составить 163,1 млрд. долл. США,

---

<sup>6</sup> Из валового кредита исключены суммы субординированного кредита Сбербанку России (300,0 млн. рублей) и стабилизационные депозиты (212,6 млн. рублей). Общая задолженность кредитных организаций (4,5 трлн. рублей) подтверждается и данными из Ежемесячного обзора экономических показателей, подготовленного Экономической экспертной группой Минфина России, № 22-01-14/165 от 16 апреля 2014 года: «Общая задолженность кредитных организаций перед Банком России достигла на конец марта 2014 года рекордного уровня (4,5 трлн. рублей), а чистая задолженность - 3,4 трлн. рублей», стр. 57.

или 5,3 трлн. рублей, что на 6 % больше, чем вся сумма валового кредита, предоставленного Банком России российским банкам.

В условиях растущей международной напряженности это создает значительные риски. Они связаны, во-первых, с необходимостью погашения уже имеющихся долгов при затрудненном рефинансировании их из прежних источников, а во-вторых, со сложностями в привлечении кредитных ресурсов в тех объемах, которые обеспечивали функционирование российской экономики до настоящего времени.

Политика сдерживания роста кредитования, которая проводилась Банком России на протяжении ряда лет, на деле привела не к ограничению объемов заимствований, а к переключению наиболее кредитоспособных заемщиков на зарубежные финансовые рынки, на которых один только российский банковский сектор занял в 1,4 раза больше денег, чем у Банка России. В случае затруднения дальнейшего доступа к этим рынкам может произойти обвальное сокращение ликвидности банковского сектора, а вслед за ним и всей экономики. Альтернативой этому может стать кардинальное расширение объемов кредитования экономики со стороны Банка России и, как следствие, рублевой денежной массы.

Как один, так и другой сценарий чреват негативными последствиями для социально-экономической ситуации в Российской Федерации. Но в любом случае сложившееся положение заставляет критически оценить проводившуюся до настоящего времени Банком России денежно-кредитную политику и поставить вопрос о необходимости ее пересмотра.

### **2.3. Анализ реализации политики валютного курса**

Курсовая политика Банка России осуществлялась в 2013 году в рамках режима управляемого плавающего валютного курса. Банк России осуществлял сглаживание колебаний валютного курса без препятствования формированию тенденций в динамике курса рубля, обусловленных действием фундаментальных макроэкономических факторов, и без установления каких-либо целевых значений или фиксированных ограничений динамики валютного курса.

Операционным ориентиром курсовой политики оставалась рублевая стоимость бивалютной корзины, состоящей из 0,55 долл. США и 0,45 евро. Диапазон допустимых значений стоимости бивалютной корзины задавался плавающим операционным интервалом, границы которого автоматически корректировались на 5 копеек при достижении установленного накопленного объема интервенций, совершенных Банком России, за вычетом величины ежедневных целевых интервенций.

Банк России совершал валютные интервенции, направленные на сглаживание колебаний курса рубля, при нахождении стоимости бивалютной корзины вне «нейтрального» диапазона, расположенного в середине операционного интервала. По мере удаления стоимости корзины от «нейтрального» диапазона объем интервенций увеличивался. При попадании стоимости бивалютной корзины на границу операционного интервала действовавший механизм курсовой политики предполагал осуществление Банком России покупок (продаж) иностранной валюты в неограниченном объеме до тех пор, пока стоимость бивалютной корзины не вернется в операционный интервал или не окажется внутри новых границ операционного интервала после их автоматического сдвига.

Динамика валютных интервенций Банка России в 2013 году представлена в таблице:

	Операции Банка России с долларами США, млн. долл. США				Операции Банка России с евро, млн. евро			
	покупка		продажа		покупка		продажа	
	всего	целевые	всего	целевые	всего	целевые	всего	целевые
Январь	596,96	595,96	0	0	47,89	47,89	0	0
Февраль	118,96	118,96	0	0	24,68	24,68	0	0
Март	0	0	0	0	0	0	0	0
Апрель	0	0	663,06	663,06	0	0	45,05	45,05
Май	0	0	236,81	236,81	0	0	18,65	18,65
Июнь	0	0	2707,63	2125,89	0	0	245,73	199,59
Июль	0	0	4182,51	3074,66	0	0	376,47	286,70
Август	0	0	5455,92	3054,57	0	0	475,63	296,47
Сентябрь	0	0	3178,40	2190,95	0	0	214,96	147,76
Октябрь	255,42	0	1909,30	1280,63	38,48	0	171,84	113,51
Ноябрь	0	0	3328,13	1023,66	0	0	284,06	86,89
Декабрь	0	0	3569,93	1117,34	0	0	326,44	104,12
Итого	970,34	714,92	25231,69	14767,57	111,05	72,57	2158,83	1298,74

В связи с подготовкой перехода в 2015 году к таргетированию инфляции Банк России с 7 октября 2013 года расширил с 1,0 до 3,1 рубля диапазон операционного интервала, в котором не совершаются валютные интервенции, направленные на сглаживание колебаний обменного курса рубля. В целях повышения чувствительности границ операционного интервала к объему совершенных валютных интервенций Банк России дважды снижал величину накопленных интервенций, приводящих к сдвигу его границ: 9 сентября 2013 года (с 450 до 400 млн. долл. США) и 10 декабря 2013 года (до 350 млн. долл. США). С 21 октября 2013 года Банк России также снизил объем целевых валютных интервенций до 60 млн. долл. США в день.

В динамике курса рубля в 2013 году наблюдалась тенденция к его ослаблению по отношению к основным мировым валютам. Стоимость бивалютной корзины на протяжении указанного периода оставалась внутри операционного интервала курсовой политики, не достигая его границ. В этих условиях Банк России осуществлял преимущественно операции по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, нетто-объем которых

по итогам 2013 года составил 27 млрд. долл. США (в 2012 году Банк России осуществил нетто-покупку иностранной валюты на 7,6 млрд. долл. США).

На 1 января 2014 года стоимость бивалютной корзины составила 38,24 рубля, увеличившись на 9,9 % по сравнению с началом 2013 года. Номинальный эффективный курс рубля к иностранным валютам за 2013 год снизился на 6,4 %, а реальный эффективный курс рубля к иностранным валютам - на 2,8 %. Среднегодовой курс рубля по отношению к доллару США в 2013 году составил порядка 31,82 рубля, по отношению к евро - 42,27 рубля.

Несмотря на декларирование Банком России последовательного сокращения вмешательства в процессы рыночного курсообразования, влияние Банка России на валютный рынок в 2013 году, как и в 2012 году, оставалось существенным.

## 2.4. Анализ использования инструментов денежно-кредитной политики

Основные инструменты и методы денежно-кредитной политики Банка России определены статьей 35 Закона № 86-ФЗ. В их число входят: процентные ставки по операциям Банка России, нормативы обязательных резервов, депонируемые в Банке России (резервные требования); операции на открытом рынке; рефинансирование кредитных организаций; валютные интервенции; установление ориентиров роста денежной массы; прямые количественные ограничения; эмиссия облигаций от своего имени и другие инструменты, определенные Банком России (последний инструмент введен Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ).

В 2013 году Банк России проводил денежно-кредитную политику в условиях структурного дефицита ликвидности банковского сектора. Общий объем операций по предоставлению ликвидности, проведенных Банком России в 2013 году, составил 219,0 трлн. рублей (в том числе операции постоянного действия по фиксированным процентным ставкам - 72,4 трлн. рублей и операции на открытом рынке - 146,6 трлн. рублей). Это превышает аналогичный показатель за 2012 год (147,0 трлн. рублей) на 49 процентов:

Вид инструмента	Инструмент	Объем операций		Изменение задолженности	
		2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
(млрд. руб.)					
Предоставление ликвидности					
Операции постоянного действия (по фиксированным процентным ставкам)	Внутридневные кредиты	52673,7	57773,1	0	0
	Кредиты «овернайт»	172,3	146,5	-2,4	0
	РЕПО	1816,5	576,7	1,5	12,6
	Ломбардные кредиты	52,7	15,2	-1,1	0,8
	Сделки «валютный своп»	2607,4	12809,0	267,8	10,3
	Кредиты, обеспеченные нерыночными активами или поручительствами кредитных организаций	1520,4	1097,3	268,0	52,1
	Кредиты, обеспеченные золотом	2,2	2,1	0,5	-0,1
	Итого	58845,2	72419,9	534,3	75,7

Вид инструмента	Инструмент	Объем операций		Изменение задолженности	
		2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Операции на открытом рынке	Аукционы РЕПО	88029,4	145535,2	1269,4	1089,8
	Ломбардные аукционы	158,6	209,7	-0,4	0
	Кредиты, обеспеченные нерыночными активами или поручительствами кредитных организаций	-	806,8	-	590,2
	Операции по покупке государственных ценных бумаг Банком России	-	-	-	-
	Итого	88188,0	146551,7	1269,0	1680,0
Всего по операциям предоставления ликвидности		147033,2	218971,6	1803,3	1755,7
В трлн. рублей		147,0	219,0	1,8	1,8
Рост (снижение), %			+49,0		-2,6
Абсорбирование ликвидности					
Операции постоянного действия (по фиксированным процентным ставкам)	Депозиты по фиксированной процентной ставке	25906,0	20555,5	32,1	114,3
	Итого	25906,0	20555,5	32,1	114,3
Операции на открытом рынке	Депозитные аукционы	89,9	0	-17,2	0
	Операции с ОБР (размещение по рыночной стоимости)	-	-	-	-
	Операции по продаже государственных ценных бумаг из портфеля Банка России	-	-	-	-
	Итого	89,9	0	-17,2	0
Всего по операциям абсорбирования ликвидности:		25995,9	20555,5	14,9	114,3
В трлн. рублей		26,0	20,6		
Рост (снижение), %			-20,8		+667,1

Объем операций по абсорбированию ликвидности (депозиты по фиксированной процентной ставке) в 2013 году сократился по сравнению с 2012 годом на 20,8 % и составил 20,6 трлн. рублей.

Следует отметить, что согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов, разработанному Минэкономразвития России, основным каналом поступления денег в экономику должно стать увеличение валового кредита банкам со стороны регулятора (с 3,3 трлн. рублей по состоянию на конец 2013 года до 5,7 трлн. рублей на конец 2015 года). При этом в регулировании Банком России ликвидности в экономике будет повышаться роль процентной ставки, а вклад валютного канала эмиссии в рост денежного предложения будет сокращаться.

В 2013 году предоставление ликвидности Банком России кредитным организациям, как и в 2012 году, осуществлялось преимущественно посредством операций на аукционной основе, причем снижалась срочность инструментов (хотя на операции недельного РЕПО приходится 2/3 задолженности банков перед Банком России).

При этом основным инструментом предоставления денежных средств кредитным организациям выступали аукционы РЕПО. Требования к кредитным организациям по ним увеличились по состоянию на 1 января 2014 года до 2,9 трлн. рублей и на 1,1 трлн. рублей по сравнению с началом 2013 года. Основной объем требований к кредитным организациям

приходился на аукционы РЕПО на срок 1 неделя. Объемы операций РЕПО на аукционной основе на более длительные сроки (3 месяца, 1 год) в 2013 году оставались невысокими.

Совокупный объем задолженности кредитных организаций перед Банком России по кредитам, обеспеченным нерыночными активами или поручительствами, на которые наблюдался устойчивый спрос кредитных организаций, в 2013 году увеличился на 642,3 млрд. рублей. На 1 января 2014 года он составил 1292,3 млрд. рублей (в полном объеме за счет кредитов по фиксированным ставкам).

Первый аукцион по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами или поручительствами, по плавающей ставке на срок 12 месяцев Банк России провел в июле 2013 года (объемом 307 млрд. рублей); в октябре 2013 года - по плавающей ставке на срок 3 месяца (объемом 500 млрд. рублей). В структуре задолженности по кредитам, обеспеченным нерыночными активами или поручительствами, кредиты, предоставленные по плавающей ставке, на 1 января 2014 года составляли 590,2 млрд. рублей (45,7 процента).

Спрос на операции «валютный своп» со стороны кредитных организаций в основном носил нерегулярный характер и возникал в периоды увеличения потребности в ликвидности со стороны отдельных участников денежного рынка, в том числе в связи с осуществлением основных налоговых выплат. Доля сделок «валютный своп», заключенных в течение последней декады каждого месяца 2013 года, в общем объеме указанных операций в среднем составила 60,6 %. Средний объем операций «валютный своп» в дни заключения сделок в 2013 году составил 94,9 млрд. рублей.

Объемы других операций рефинансирования по фиксированным ставкам (кредитов «овернайт», ломбардных кредитов, кредитов, обеспеченных золотом, операций РЕПО) в отчетный период оставались незначительными.

В 2013 году Банк России расширил перечень активов, принимаемых в качестве обеспечения по операциям, и включил в Ломбардный список 232 новых выпуска ценных бумаг общей номинальной стоимостью около 1,6 трлн. рублей (без учета облигаций, выпущенных от имени Российской Федерации). В результате объем обеспечения из Ломбардного списка за 2013 год увеличился на 662,0 млрд. рублей (до 4,7 трлн. рублей), а в форме нерыночных активов - на 126,2 млрд. рублей (до 1,4 трлн. рублей).

В феврале 2013 года Банк России установил нормативы обязательных резервов по всем категориям обязательств кредитных организаций на уровне 4,25 %<sup>7</sup>. Сумма обязательных резервов, депонированных кре-

---

<sup>7</sup> В 2012 году Банк России не изменял нормативы обязательных резервов - они составляли 4 % по обязательствам перед физическими лицами и иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте и 5,5 % - по обязательствам кредитных организаций перед юридическими лицами - нерезидентами в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте (из Отчета Счетной палаты Российской Федерации за 2012 год).

дитными организациями на счетах для хранения обязательных резервов в Банке России, на 1 января 2014 года составила 408,8 млрд. рублей (снижение за год на 3,9 % обусловлено увеличением коэффициента усреднения обязательных резервов и применением данного механизма кредитными организациями). Усредненная величина обязательных резервов в течение периода усреднения с 10 декабря 2013 года по 10 января 2014 года составила 794,1 млрд. рублей (рост за год на 39,4 процента).

В апреле-июне 2013 года Банк России последовательно снижал процентные ставки по отдельным операциям на длительные сроки (в совокупности на 0,50-0,75 процентного пункта).

Банк России в 2013 году продолжил реализацию мер в части оптимизации структуры процентных ставок (в том числе снижение процентных ставок по операциям на более длительные сроки и начало проведения отдельных операций по плавающей процентной ставке).

Совет директоров Банка России в рамках перехода к режиму таргетирования инфляции 13 сентября 2013 года принял решение о: введении ключевой ставки Банка России путем унификации процентных ставок по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя; формировании коридора процентных ставок Банка России и оптимизации системы инструментов по регулированию ликвидности банковского сектора; изменении роли ставки рефинансирования в системе инструментов Банка России.

В этой связи Банк России объявил ключевой ставкой денежно-кредитной политики процентную ставку по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя (она была установлена на уровне 5,5 % годовых на 13 сентября 2013 года и оставалась неизменной до 3 марта 2014 года, когда была повышена до 7 %). К 2016 году Банк России планирует скорректировать ставку рефинансирования до уровня ключевой ставки (до этого ставка рефинансирования будет иметь справочный характер).

Ставки по операциям Банка России постоянного действия по абсорбированию и предоставлению ликвидности на срок 1 день образуют, соответственно, нижнюю (4,5 % годовых) и верхнюю (6,5 % годовых) границы процентного коридора, симметричные относительно ключевой ставки. Банк России определил ширину процентного коридора в 2 процентных пункта.

Совет директоров Банка России принял решение о выравнивании с 16 сентября 2013 года максимальной процентной ставки по депозитным операциям на аукционной основе на срок 1 неделя с уровнем минимальной процентной ставки по операциям предоставления ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя, а также о снижении процентной ставки по кредитам «овернайт» и по кредитам, обеспеченным нерыночными активами или поручительствами, до уровня процентной ставки по операциям предоставле-

ния ликвидности постоянного действия на срок 1 день (6,5 % годовых на 13 сентября 2013 года). Это завершающий шаг в формировании коридора процентных ставок Банка России, основным элементом которого будет ключевая ставка Банка России. По остальным операциям предоставления ликвидности и абсорбирования ликвидности процентные ставки не изменились:

Инструмент	Срок	Ставка с				
		11.12.2012 г.	03.04.2013 г.	16.05.2013 г.	11.06.2013 г.	16.09.2013 г.
<b>Предоставление ликвидности</b>						
<b>Операции постоянного действия (по фиксированным процентным ставкам)</b>						
Кредиты «овернайт»	1 день	8,25	8,25	8,25	8,25	6,50
РЕПО, сделки «валютный своп» (рублевая часть), ломбардные кредиты	1 день	6,50	6,50	6,50	6,50	
Кредиты, обеспеченные золотом	1 день	7,00	6,75	6,50	6,50	
Кредиты, обеспеченные нерыночными активами или поручительствами кредитных организаций	1 день	7,25	7,00	6,75	6,75	
<b>Операции на аукционной основе (минимальные процентные ставки)</b>						
Аукционы по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами	3 месяца	-	-	-	-	5,75*
Аукционы РЕПО	1 день, 1 неделя	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
<b>Абсорбирование ликвидности</b>						
<b>Операции на аукционной основе (максимальные процентные ставки)</b>						
Депозитные аукционы	1 неделя	5,00	5,00	5,00	5,00	5,50
<b>Операции постоянного действия (по фиксированным процентным ставкам), в том числе:</b>						
Депозитные операции	1 день, до востребования	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
Ставка рефинансирования		8,25	8,25	8,25	8,25	8,25

\* Плавающая процентная ставка, привязанная к уровню единой процентной ставки по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя.

Согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) в качестве ресурсной базы для банковской системы помимо депозитов будет повышаться роль операций рефинансирования со стороны Банка России. При этом сроки фондирования будут постепенно удлиняться. Это позволит поступательно наращивать кредиты экономики при удлинении сроков кредитования.

Впрочем, до настоящего времени сроки кредитования Банком России еще не увеличились.

### **3. Анализ выполнения Плана важнейших мероприятий Банка России по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и национальной платежной системы**

#### **3.1. Анализ выполнения мероприятий по совершенствованию банковской системы и банковского надзора**

В разделе по совершенствованию банковской системы и банковского надзора Плана важнейших мероприятий Банка России по совершенствова-

нию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и национальной платежной системы (далее - План) предусмотрено 16 мероприятий, 13 из них предполагалось реализовать в 2013 году, реализация 3 мероприятий была установлена до 2014 и 2015 годов.

По пункту 1 Плана (проведение работы по реализации положений, предусмотренных документом Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН) Базель II, в том числе в части оценки кредитного риска в соответствии с подходом, основанным на примере внутрибанковских рейтингов, включая подготовку и издание рекомендаций и нормативных актов Банка России)

В рамках работы по внедрению стандартов, предусмотренных Компонентом 1 Базеля II, в части предоставления российским банкам возможности использования подходов на основе внутрибанковских рейтингов (IRB-подход) в целях регулятивной оценки капитала проводились анализ документации кредитных организаций, принявших решение о реализации IRB-подхода, и тематические встречи по мониторингу подготовки к его внедрению. В январе 2013 года было опубликовано письмо Банка России от 29 декабря 2012 года № 192-Т «О Методических рекомендациях по реализации подхода к расчету кредитного риска на основе внутренних рейтингов банков», а в августе 2013 года по итогам проведенной работы на сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» были размещены ответы на часто задаваемые вопросы по указанному письму.

В октябре 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 146-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 146-ФЗ), в рамках которого закреплено право банков применять банковские методики управления рисками и модели количественной оценки рисков в целях расчета обязательных нормативов, соответствующие требованиям Банка России, при наличии разрешения Банка России.

По пункту 2 Плана (проведение работы по реализации положений, предусмотренных документом БКБН Базель III, в том числе в части расчета величины и достаточности собственных средств (капитала), включая подготовку и издание рекомендаций и нормативных актов Банка России)

Банком России была проделана работа по внедрению в практику регулирования деятельности кредитных организаций стандартов Базеля III в части капитала и новых нормативов достаточности капитала. Обусловленные этим требования были установлены следующими документами:

Указанием Банка России от 25 октября 2013 года № 3096-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 28 декабря 2012 года № 395-П

«О методике определения величины и оценке достаточности собственных средств (капитала) кредитных организаций («Базель III»))» (далее - Положение № 395-П) дата начала использования величины собственных средств (капитала) банков, рассчитанной согласно стандартам капитала Базеля III, в пруденциальных целях установлена с 1 января 2014 года;

Указанием Банка России от 25 октября 2013 года № 3093-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 10 февраля 2003 года № 215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций» (далее - Положение № 215-П) предусмотрено, что показатель собственных средств (капитала), рассчитанный в соответствии с Положением № 215-П, используется в целях применения статьи 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Указания Банка России от 30 апреля 2008 года № 2005-У «Об оценке экономического положения банков» и Указания Банка России от 16 января 2004 года № 1379-У «Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов»;

Указанием Банка России от 25 октября 2013 года № 3097-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 3 декабря 2012 года № 139-И «Об обязательных нормативах банков» предусмотрены следующие основные изменения:

- по активам, взвешенным по уровню риска, установлены три норматива достаточности различного уровня капитала банков: нормативы достаточности базового капитала, основного капитала и совокупного капитала с минимально допустимыми числовыми значениями 5 %, 5,5 % (для норматива достаточности основного капитала с 1 января 2015 года - 6 %) и 10 %, соответственно, без учета буферов капитала;

- в целях расчета нормативов достаточности капитала банков установлено требование о применении повышенных коэффициентов риска: 1000 % - в отношении существенных вложений банка в обыкновенные акции (доли) нефинансовых организаций и 250 % - в отношении существенных вложений банка в обыкновенные акции (доли) финансовых организаций и отложенных налоговых активов, не зависящих от будущей прибыли банка, не учтенных в уменьшение базового капитала;

- введен учет риска изменения стоимости кредитного требования в результате ухудшения кредитного качества контрагента по внебиржевым сделкам с производными финансовыми инструментами, заключенным без участия квалифицированного центрального контрагента (в аналитических целях - начиная с отчетности на 1 февраля 2014 года, в пруденциальных целях - с 1 октября 2014 года);

- установлен порядок оценки риска по кредитным требованиям и требованиям по получению начисленных (накопленных) процентов к контр-

агентам по сделкам, по которым исполнение обязательств перед банком, за исключением требований по синдицированным кредитам, аккредитивам, ипотечным ценным бумагам, сделкам секьюритизации, зависит от исполнения обязательств третьим лицом - конечным получателем денежных средств;

- уточнена методика определения уровня риска по синдицированным ссудам (риск оценивается вне зависимости от структуры сделки в отношении того лица, которое является источником риска по ссуде);

- предусмотрено раскрытие понятия «инсайдер банка»;

- изменена методика расчета кредитного риска по производным финансовым инструментам в части срочных сделок;

- установлены повышенные требования по покрытию капиталом необеспеченных потребительских кредитов с высокой полной стоимостью кредита, выданных после 1 января 2014 года.

Указанные стандарты вступили в силу в Российской Федерации в пруденциальных целях с 1 января 2014 года. Дата реализации указанных требований синхронизирована с ЕС и США.

Банком России сохранены действовавшие ранее более жесткие требования к минимальному уровню достаточности совокупного капитала банков, чем это предусмотрено БКБН, - 10 % вместо 8 %. Повышенные требования, установленные Компонентом 1 Базеля III, предусматриваются и в отношении достаточности базового капитала. Минимальное требование к достаточности основного капитала банков соответствует стандартам Базеля III с учетом переходных положений: с 1 января 2014 года оно составляет 5,5 %, с 1 января 2015 года - 6 процентов.

В 2014 году Банком России проводится работа по внедрению в российском банковском секторе надбавок к нормативам достаточности капитала кредитных организаций (т.н. «буферы» капитала). Ожидается, что указанные требования вступят в силу в сроки, предусмотренные планом БКБН по реализации Базеля III (с 2016 года).

По пункту 5 Плана (участие в работе по созданию законодательных основ внедрения рекомендаций Совета по финансовой стабильности (СФС) в отношении эффективных режимов оздоровления/ликвидации финансовых институтов)

В целях реализации разработанных Советом по финансовой стабильности ключевых атрибутов эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов, в том числе в сфере регулирования и надзора за системно значимыми кредитными организациями, Банком России подготовлены и направлены в адрес Минфина России (письмо

от 26 марта 2014 года № 012-33-5/1808) законопроектные предложения, предусматривающие внесение изменений в Закон № 86-ФЗ и Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» в части наделения Банка России полномочиями по определению перечня кредитных организаций, относящихся к национальным системно значимым кредитным организациям, а также в части установления обязанности таких кредитных организаций разрабатывать, представлять по требованию надзорного органа и актуализировать план восстановления финансовой устойчивости. Указанный проект федерального закона также предусматривает разработку Банком России на основании представленных национальными системно значимыми кредитными организациями планов восстановления финансовой устойчивости в отношении национальных системно значимых кредитных организаций в случае, когда предусмотренные разработанными кредитными организациями планами меры не привели к восстановлению их финансовой устойчивости.

По пункту 6 Плана (участие в подготовке проекта федерального закона, предусматривающего закрепление за государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» на постоянной основе функций по финансовому оздоровлению банков и уточнение механизмов их осуществления)

В 2013 году с участием Банка России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», отвечающий подходам «Группы двадцати» и рекомендациям Совета по финансовой стабильности по регулированию финансового оздоровления и санации финансовых институтов.

Законопроект направлен на совершенствование правового регулирования процедур финансового оздоровления и ликвидации кредитных организаций, в том числе на придание отдельным нормам Федерального закона «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года», касающимся участия государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в санации банков, статуса постоянно действующих.

В настоящее время Минфином России с участием заинтересованных министерств и ведомств осуществляется доработка законопроекта в рабочем порядке, в марте 2014 года Банком России направлены в Минфин России замечания и предложения в отношении доработанного текста указанного выше проекта федерального закона.

По пункту 7 Плана (совершенствование методики формирования резервов на возможные потери по ссудам (издание нормативного акта)

В целях повышения требований к качеству оценки рисков банковской деятельности (в том числе возникших на рынке необеспеченного потребительского кредитования заемщиков, пресечения практики сокрытия проблемной задолженности и непрофильных активов) расширен перечень существенных факторов, влияющих на решение банка в отношении классификации ссуд, повышен минимальный размер резервов на возможные потери в отношении необеспеченных потребительских ссуд.

Указанием Банка России от 15 апреля 2013 года № 2993-У:

- установлено требование по включению во внутренние документы кредитных организаций подходов, позволяющих определить реальность деятельности заемщиков - юридических лиц;

- в отношении ссуд, предоставленных заемщикам - юридическим лицам, не осуществляющим реальную деятельность, установлены требования по их классификации: не выше, чем в III категорию качества (сомнительные ссуды - значительный кредитный риск) с расчетным резервом в размере не менее 50 % (данный резерв может быть уменьшен на высоколиквидное обеспечение);

- кредитным организациям предоставлено право принимать иное решение в отношении классификации вышеуказанных ссуд с последующим информированием Банка России о принятом решении для оценки надзорным органом его соответствия требованиям Банка России;

- увеличен до 5 млн. рублей размер ссуд, которые могут включаться в портфель однородных ссуд, предоставляемых субъектам малого и среднего предпринимательства, финансовое положение которых оценивается как среднее, а также ссуд, которые могут не исключаться из портфеля однородных ссуд в случае ухудшения оценки финансового состояния данных субъектов (до плохого);

- сокращены обязательные условия, при которых кредитные организации не могут принимать обеспечение для снижения резерва, а именно: если в отношении залогодателя применяются процедуры, предусмотренные законодательством о несостоятельности (банкротстве), а также если реализация банком прав на обеспечение, предоставленное третьим лицом, повлечет за собой возникновение у залогодателя оснований для осуществления процедур, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве);

- расширены права кредитных организаций по классификации ссуд, направленных заемщиками прямо или косвенно (через третьих лиц) на погашение обязательств других заемщиков перед данной кредитной организацией либо перед другими кредитными организациями, а именно: предос-

тавляется возможность принимать решения о классификации данных ссуд лучше, чем в III категорию качества (сомнительные ссуды - значительный кредитный риск), при оценке финансового положения заемщика как среднее и хорошее с последующим информированием территориального учреждения Банка России;

- заменено требование по использованию для анализа финансового состояния заемщиков не предусмотренной законодательством квартальной бухгалтерской (финансовой) отчетности юридических лиц на анализ сведений, представляемых ежеквартально в составе форм федерального статистического наблюдения в Росстат (для целей оценки финансового положения заемщика - юридического лица);

- установлена периодичность формирования профессионального суждения на квартальные даты по ссудам в зависимости от срока представления декларации по налогу на прибыль юридических лиц в налоговые органы;

- установлен минимальный размер формируемых резервов для ссуд, по которым свыше 1 года отсутствуют платежи, в зависимости от продолжительности их отсутствия (по истечении первого года - не менее 5 % задолженности, по истечении второго года - не менее 10 % задолженности, по истечении третьего года - не менее 25 % задолженности, по истечении четвертого года - не менее 50 % задолженности, по истечении пятого года - не менее 75 % задолженности);

- для ссуд, превышающих 0,1 % от собственных средств (капитала) кредитной организации и выданных не на рыночных условиях, предусмотрено требование об их классификации не выше, чем во II категорию качества (нестандартные ссуды - умеренный кредитный риск).

Указанием Банка России от 6 сентября 2013 года № 3058-У предусмотрена для кредитных организаций, имеющих ссудную задолженность заемщиков, пострадавших в связи с возникновением чрезвычайной ситуации, связанной с наводнением в Дальневосточном федеральном округе Российской Федерации, возможность сохранения фактически сформированного резерва по ссудам, предоставленным данным заемщикам, как в случае ухудшения финансового положения заемщиков или качества обслуживания долга, так и в случае ухудшения качества обеспечения по предоставленным им ссудам.

Указанием Банка России от 25 октября 2013 года № 3098-У:

- дополнен перечень иных существенных факторов, которые могут повлиять на принятие кредитной организацией решения об ухудшении категории качества ссуд, фактором, позволяющим учесть оценку странового риска;

- повышены минимальные размеры резервов на возможные потери по необеспеченным потребительским ссудам, предоставленным заемщикам - физическим лицам и сгруппированным в портфели однородных ссуд

без просроченных платежей, с 2 % до 3 % и ссуд с длительностью просроченных платежей от 1 до 30 календарных дней - с 6 % до 8 % (для объединенного портфеля однородных ссуд без просроченных платежей и с просроченными платежами от 1 до 30 календарных дней - с 3 % до 5 процентов).

По пункту 10 Плана (участие в работе по проекту федерального закона, предусматривающего установление обязанности кредитных организаций раскрывать неограниченному кругу лиц информацию о профессиональной квалификации и деловом опыте руководителей)

Подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», предусматривающий установление обязанности кредитных организаций раскрывать неограниченному кругу лиц информацию о профессиональной квалификации и деловом опыте руководителей, в том числе раскрывать информацию о членах совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации.

В 2013 году:

- законопроект доработан с учетом замечаний и предложений Минэкономразвития России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, представленных Минфином России письмом от 7 марта 2013 года № 05-06-06/1/7023, и направлен письмом Банка России от 5 апреля 2013 года № 012-33-6/1363 в адрес Минфина России;

- Банк России письмом от 13 июня 2013 года № 012-31-2/2351 в адрес Минфина России сообщил о согласовании законопроекта;

- в связи с письмом Минфина России № 05-06-06/1/26244 от 8 июля 2013 года по вопросу о целесообразности продолжения работы над законопроектом Банк России письмом от 15 июля 2013 года № 012-31-2/2937 в адрес Минфина России сообщил, что полагает необходимым продолжить работу по подготовке законопроекта.

Законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 12 февраля 2014 года.

По пункту 11 Плана (участие в работе по проекту федерального закона, предусматривающего противодействие допуску к участию в управлении кредитными организациями лиц, не обладающих необходимыми профессиональными качествами или имеющих сомнительную деловую репутацию, создание механизма оценки деловой репутации руководителей и владельцев кредитных организаций и механизмов контроля за приобретением инвесторами акций (долей) кредитных организаций)

Федеральный закон № 146-ФЗ, принятый в июле 2013 года, направлен на обеспечение контроля на постоянной основе за крупными приобретате-

лями акций (долей) кредитных организаций, конкретизации требований к должностным лицам и учредителям кредитных организаций, в том числе в отношении учредителей (участников) кредитной организации, приобретателей (владельцев) более 10 % акций (долей) кредитных организаций, лиц, устанавливающих (осуществляющих) контроль в отношении акционеров (участников) кредитной организации, владеющих более 10 % акций (долей), их единоличных исполнительных органов.

Указанный Закон реализует рекомендации Программы оценки финансового сектора Российской Федерации (ПОФС), проводимой МВФ и Всемирным банком, по ужесточению требований к руководителям и членам совета директоров (наблюдательного совета), акционерам (участникам) кредитной организации, предоставлению Банку России полномочий по отстранению недобросовестных лиц от управления кредитной организацией, снижению порога приобретения акций (долей) кредитной организации, требующего получения предварительного согласия Банка России, с 20 % до 10 %, а также вводит понятия «контроль» и «значительное влияние», определяемые в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (IFRS 10 и IAS 28).

Положения Федерального закона № 146-ФЗ также предусматривают:

- полномочия Банка России по оценке квалификации и деловой репутации единоличного исполнительного органа, его заместителей, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации, руководителя, главного бухгалтера филиала кредитной организации, включая временно исполняющих должностные обязанности указанных лиц или исполняющих их отдельные обязанности, предусматривающие право распоряжения денежными средствами, находящимися на открытых в Банке России счетах кредитной организации (далее - руководители кредитной организации (филиала), кандидатов на указанные должности, деловой репутации членов совета директоров (наблюдательного совета), а также полномочия по оценке на постоянной основе деловой репутации учредителей (участников) кредитной организации, приобретателей (владельцев) более 10 % акций (долей) кредитных организаций, лиц, устанавливающих (осуществляющих) контроль в отношении акционеров (участников) кредитной организации, владеющих более 10 % акций (долей) (далее - контролеры, контроль в отношении акционеров (участников) кредитной организации), их единоличных исполнительных органов;

- перечень критериев для оценки соответствия деловой репутации вышеуказанных лиц установленным требованиям, предъявляемым к ним на постоянной основе;

- право Банка России требовать замены руководителей и членов совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации в случае их несоответствия установленным федеральным законом требованиям к квалификации и деловой репутации;

- полномочия Банка России запрашивать и получать на безвозмездной основе у федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, юридических лиц сведения, позволяющие оценить соответствие деловой репутации вышеуказанных лиц, а также запрашивать и получать информацию о финансовом положении приобретателей, владельцев и контролеров;

- систему мер и полномочия Банка России по ограничению участия в управлении кредитной организации владельцев более 10 % акций (долей) кредитной организации и контролеров, чьи деловая репутация и финансовое положение не соответствуют установленным законом требованиям;

- полномочия Банка России по обработке персональных данных и ведению в установленном им порядке информационной базы данных об указанных лицах, других работниках кредитных организаций и иных лицах, деятельность которых способствовала нанесению ущерба финансовому положению кредитной организации, нарушениям законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России.

Предусмотренные Федеральным законом № 146-ФЗ меры способствуют усилению стабильности банковской системы Российской Федерации в первую очередь за счет недопущения к управлению кредитными организациями и предотвращения проникновения в банковский сектор лиц с неудовлетворительным финансовым положением и деловой репутацией.

В развитие Федерального закона № 146-ФЗ издано Положение Банка России от 25 октября 2013 года № 408-П «О порядке оценки соответствия квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации лиц, указанных в статье 11.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и статье 60 Закона о Банке России, и порядке ведения базы данных, предусмотренной статьей 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», которое:

- устанавливает состав документов и порядок оценки деловой репутации руководителей кредитной организации (филиала), членов совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации, а также приобретателей (владельцев) более 10 % акций (долей) кредитной организации и контролеров, единоличных исполнительных органов указанных лиц;

- предусматривает положения, позволяющие проводить эту оценку на постоянной основе;

- определяет порядок направления предписаний Банка России с требованиями о замене руководителей кредитной организации (филиала), членов со-

вета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации, чья деловая репутация не соответствует установленным законом требованиям;

- определяет порядок направления предписания Банка России об устранении нарушений по выявленным фактам неудовлетворительной деловой репутации владельцев более 10 % акций (долей) кредитной организации и контролеров, их единоличных исполнительных органов;

- определяет порядок ведения информационной базы данных.

Также в целях реализации положений Федерального закона № 146-ФЗ издано Указание Банка России от 26 ноября 2013 года № 3124-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 2 апреля 2010 года № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций». Основные изменения, предусмотренные Указанием Банка России № 3124-У, связаны с:

- установлением требований к деловой репутации учредителей (участников) кредитных организаций, приобретающих более 10 % ее акций (долей), единоличных исполнительных органов таких учредителей (участников), членов совета директоров (наблюдательного совета) кредитных организаций, руководителей и главных бухгалтеров (заместителей главных бухгалтеров) кредитных организаций (руководителей и главных бухгалтеров филиалов), кандидатов на указанные должности в кредитных организациях (филиалах);

- исключением необходимости согласования с Банком России кандидатов на должности заместителя руководителя и заместителя главного бухгалтера филиала кредитной организации;

- снижением размера увеличения уставного капитала кредитной организации (с 20 % до 10 % от ранее зарегистрированной величины), превышение которого требует проведения Банком России проверки в кредитной организации источников происхождения средств, вносимых в оплату ее акций (долей).

В связи с вступлением с 1 января 2014 года в силу статьи 11.1-2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», статей 57.1, 57.2 Закона № 86-ФЗ (введены Федеральным законом № 146-ФЗ) Банком России принят нормативный акт, которым установлены квалификационные требования к лицам, осуществляющим функции руководителей службы управления рисками, службы внутреннего контроля, службы внутреннего аудита кредитной организации, лицам, назначаемым на данные должности, уточнены требования к деловой репутации вышеуказанных лиц, предусмотренные Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», а также определен порядок подтверждения кредитной организацией соблюдения вышеизложенных требований (Указание Банка России

от 1 апреля 2014 года № 3223-У передано в Минюст России на государственную регистрацию).

Кроме того, Положением Банка России от 25 октября 2013 года № 408-П «О порядке оценки соответствия квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации лиц», указанных в статье 11.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и статье 60 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», и порядке ведения базы данных, предусмотренной статьей 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (зарегистрировано в Минюсте России 26 декабря 2013 года, вступило в силу 31 января 2014 года), определены основания для внесения и сроки нахождения соответствующих сведений в базе данных.

По пункту 15 Плана (организация сбора и анализа показателей финансового состояния, предусмотренных документом БКБН Базель III (в том числе показателей ликвидности, левериджа), для целей дальнейшего развития регулирования деятельности банков)

С марта 2013 года вступило в силу Положение № 395-П. Банк России, реализуя рекомендации Базеля III, обязал российские банки предоставлять дополнительный отчет по результатам расчета финансового рычага (достаточности капитала к активам и внебалансовым инструментам, не взвешиваемым по уровню риска - «леверидж»).

Положение № 395-П устанавливает методику определения величины и оценку достаточности собственных средств (капитала) кредитных организаций в соответствии с требованиями Базеля III, в частности:

- выделение в составе капитала 1-го уровня (основного капитала) так называемого «базового капитала»;

- установление единого обязательного критерия для каждого инструмента капитала, не относящегося к базовому капиталу, предусматривающего наличие в инструменте обязательного условия о списании инструмента или конвертацию инструмента в обыкновенные акции кредитной организации при наступлении заранее определенных надзорным органом признаков (условий) прекращения текущей деятельности кредитной организации;

- установление обязательных условий, позволяющих отнести инструмент к определенному уровню капитала;

- установление требования о постепенном (в течение 10 лет) прекращении признания в капитале инструментов капитала, не соответствующих перечню обязательных условий;

- определение показателей, уменьшающих сумму источников капитала.

В рамках реализации стандартов Базеля III в части подходов к определению показателя финансового рычага (достаточности капитала к активам

и внебалансовым инструментам, не взвешиваемым по уровню риска) издано письмо Банка России от 30 июля 2013 года № 142-Т «О расчете показателя финансового рычага», содержащее рекомендуемую методику расчета показателя финансового рычага, форму раскрытия информации о его компонентах и порядок ее заполнения. Банк России с отчетности по состоянию на 1 августа 2013 года начал проводить сбор данных о результатах расчета данного показателя.

В целом из 13 запланированных на 2013 год мероприятий раздела по совершенствованию банковской системы и банковского надзора Плана реализовано 7 мероприятий (54 %). Из 3 мероприятий со сроком реализации до 2015 года работа велась по одному мероприятию (33 процента).

### **3.2. Анализ выполнения мероприятий по совершенствованию финансовых рынков**

Из 8 запланированных мероприятий по совершенствованию финансовых рынков 5 предусматривалось реализовать в 2013 году, 3 - в 2014 году.

По пункту 17 Плана (участие в работе по созданию центрального депозитария и совершенствование механизмов его функционирования)

В 2013 году ФСФР России принят приказ № 13-29/пз-н от 16 апреля 2013 года «Об утверждении положения о порядке, сроке и объеме раскрытия информации о получении и передаче выплат по ценным бумагам депозитарием, осуществляющим обязательное централизованное хранение ценных бумаг».

В 2013 году также принят приказ ФСФР России от 30 июля 2013 года № 13-65/пз-н «О порядке открытия и ведения держателями реестров владельцев ценных бумаг лицевых и иных счетов и о внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Федеральной службы по финансовым рынкам» (в части порядка открытия и ведения лицевого счета номинального держателя центрального депозитария).

По пункту 18 Плана (участие в работе по совершенствованию регулирования деятельности депозитариев)

Подготовленный Банком России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части определения деятельности депозитария) был направлен в Минфин России письмом Банка России от 24 мая 2013 года № 06-35-3/2061. Письмом Минфина России от 19 июля 2013 года № 05-02-08/28556 в Банк России были представлены замечания Минэкономразвития России и ФСФР России на указанный законопроект. Доработанный Банком России с учетом представленных заме-

чаний законопроект был повторно направлен в Минфин России письмом Банка России от 31 декабря 2013 года № 50-35-3/6670.

Кроме того, в целях уточнения порядка предоставления информации в депозитарий Банком России опубликовано информационное письмо от 30 октября 2013 года № 50-13-СШ-01/6636 «О применении Порядка ведения реестра договоров, заключенных на условиях генерального соглашения (единого договора), предоставления информации, необходимой для ведения указанного реестра, и информации из указанного реестра, а также представления реестра договоров, заключенных на условиях генерального соглашения (единого договора), в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг».

По пункту 19 Плана (участие в работе по переводу операций РЕПО и операций с производными финансовыми инструментами на центрального контрагента)

В 2013 году Банком России созданы качественные экономические предпосылки для перевода операций РЕПО и операций с производными финансовыми инструментами на централизованный клиринг в связи со вступлением в силу с 1 января 2013 года Инструкции Банка России от 3 декабря 2012 года № 139-И «Об обязательных нормативах банков» (далее - Инструкция № 139-И). Инструкцией № 139-И введен специальный режим оценки рисков при расчете нормативов Н1 и Н6 кредитными организациями при совершении операций через центрального контрагента. В соответствии с Инструкцией № 139-И в случае принятия Банком России решения о признании системы управления кредитной организации, осуществляющей функции центрального контрагента, удовлетворительной<sup>8</sup>, кредитные организации, совершающие сделки через такую кредитную организацию, могут использовать пониженные коэффициенты риска по требованиям к ней при расчете нормативов Н1 и Н6.

В 2013 году также принято Указание Банка России от 25 октября 2013 года № 3097-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 3 декабря 2012 года № 139-И «Об обязательных нормативах банков».

По пункту 20 Плана (участие в работе по совершенствованию договорной базы проведения операций РЕПО, в том числе операций РЕПО на корзину обеспечения)

ФСФР России 9 апреля 2013 года согласована вторая редакция стандартной документации по проведению операций РЕПО на российском фи-

---

<sup>8</sup> Решение принимается Банком России на основе методики оценки качества управления центральным контрагентом, установленной Указанием Банка России от 3 декабря 2012 года № 2919-У «Об оценке качества управления кредитной организации, осуществляющей функции центрального контрагента».

нансовом рынке - стандарт СРО НФА «Примерные условия договоров РЕПО на российском финансовом рынке».

По пункту 21 Плана (участие в работе по совершенствованию законодательства в части определения статуса счета в драгоценных металлах, в реализации мероприятий по организации биржевой торговли драгоценными металлами и развитию инструментария с использованием обезличенных металлических счетов)

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 года № ИШ-П13-4679 подготовлены проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Законопроекты направлены на реализацию понятий «договор банковского вклада в драгоценных металлах» и «договор банковского счета в драгоценных металлах», совершенствование правовых условий проведения операций с драгоценными металлами, уточнение отдельных положений законодательства о банках и банковской деятельности, уточнение особенности конкурсного производства кредитной организации, осуществлявшей операции с драгоценными металлами.

Банк России письмом в адрес Минфина России от 12 августа 2013 года № 06-31-2/3422 сообщил о согласовании законопроектов, а также замечания и предложения, которые могут быть учтены при их доработке после внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Правительственная комиссия по законопроектной деятельности одобрила внесенные Минфином России законопроекты (источник информации - официальный сайт Правительства Российской Федерации: [government.ru/activities](http://government.ru/activities)).

Пакет изменений рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации 20 февраля 2014 года. Принято решение одобрить проекты и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в установленном порядке (протокол № 6, пункт 3).

В связи со вступлением в силу с 24 ноября 2013 года Указания Банка России от 22 июля 2013 года № 3029-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 2 апреля 2010 года № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» отменено требование о предварительном согласовании с Минфином России получения кредитной организацией лицензии Банка России на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов.

По пункту 24 Плана (участие в работе по введению и развитию системы регистрации уведомлений о залоге движимого имущества)

Принят Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный Закон предусматривает создание системы учета уведомлений о залоге движимого имущества при Федеральной нотариальной палате с участием нотариусов и вступает в силу с 10 января 2014 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в более поздние сроки. Вступление в силу положений, стимулирующих направление уведомлений о регистрации залога движимого имущества залогодержателями, а именно норм, касающихся последствий регистрации уведомлений о залоге движимого имущества, предполагается с 10 января 2015 года.

В целом из 5 запланированных на 2013 год мероприятий раздела по совершенствованию финансовых рынков Плана реализовано 5 (100 %). Из 3 мероприятий со сроком реализации до 2014 года работа велась по одному мероприятию (33 процента).

### **3.3. Анализ выполнения мероприятий по совершенствованию национальной платежной системы**

В разделе по совершенствованию национальной платежной системы Плана предусмотрено 3 мероприятия, 2 из них предполагалось реализовать в 2013 году, а реализация одного была установлена до 2015 года.

По пункту 25 Плана (совершенствование нормативной базы в сфере национальной платежной системы, в том числе регламентирующей перевод денежных средств по операциям на финансовом рынке, учитывающей международные стандарты, определяющие безотзывность и окончательность расчета)

В целях развития национальной платежной системы и ее элементов в 2013 году Банк России принимал участие в рассмотрении и подготовке заключения по проекту федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее - Федеральный закон № 161-ФЗ), направленных на совершенствование регулирования особенностей осуществления перевода электронных денежных средств и порядка использования электронных средств платежа при осуществлении их перевода, в частности, предоплаченных карт.

Указание Банка России от 25 декабря 2013 года № 3157-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 2 мая 2012 года № 378-П «О порядке направления в Банк России заявления о регистрации оператора платежной системы» зарегистрировано в Минюсте России.

В соответствии с частью 3 статьи 27 Федерального закона № 161-ФЗ в рамках установления требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств разработано и утверждено Указание Банка России от 5 июня 2013 года № 3007-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 9 июня 2012 года № 382-П «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств».

Внесены изменения в нормативный акт Банка России, устанавливающий правила перевода денежных средств (Положение Банка России от 19 июня 2012 года № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств»), в целях предоставления возможности указания уникального идентификатора платежа в отдельном реквизите распоряжения в случае осуществления перевода денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации, а также в случае его присвоения получателем средств. Кроме того, для формирования предложений по разработке правил осуществления перевода денежных средств на финансовых рынках в течение 2013 года в Банке России действовала рабочая группа, в рамках которой были определены особенности перевода денежных средств, осуществляемого на условиях встречной поставки ценных бумаг, иностранной валюты, а также требования к осуществлению перевода денежных средств на указанных выше условиях в платежных системах.

Утверждено Указание Банка России от 21 июня 2013 года № 3024-У «О внесении изменений в Указание Банка России от 9 июня 2012 года № 2831-У «Об отчетности по обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры, операторов по переводу денежных средств».

По пункту 26 Плана (разработка нормативных актов Банка России для совершенствования сервисов срочного и несрочного перевода денежных средств в платежной системе Банка России)

Развитие платежной системы Банка России в 2013 году осуществлялось согласно Концепции развития платежной системы Банка России на период до 2015 года, в соответствии с которой сформирована нормативная база федеральной компоненты платежной системы Банка России и проведены работы по унификации сервиса несрочного перевода во всех региональных компонентах платежной системы Банка России.

С этой целью Банком России выпущено Указание Банка России от 25 октября 2013 года № 3079-У (далее - Указание № 3079-У), вносящее изменения в правила платежной системы Банка России, установленные Положе-

нием Банка России от 29 июня 2012 года № 384-П «О платежной системе Банка России», в соответствии с которыми в платежной системе Банка России урегулирован порядок первоочередного исполнения распоряжений Банка России по операциям денежно-кредитной политики и уточнены требования к сервису несрочного перевода денежных средств в дискретном режиме в региональных компонентах в связи с проведением Банком России работ, направленных на унификацию сервисов платежной системы.

Кроме того, Указанием № 3079-У уточнены реквизиты реестра, прилагаемого к платежному поручению на общую сумму принятых кредитной организацией от клиентов распоряжений, соответствующие требованиям Указания Банка России от 15 июля 2013 года № 3025-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 19 июня 2012 года № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств», которым предусмотрено с 31 марта 2014 года указание в распоряжениях уникального идентификатора платежа, присвоенного получателем средств.

По пункту 27 Плана (организация и координация деятельности по стандартизации финансовых операций, в том числе в области обеспечения защиты информации в национальной платежной системе)

В части стандартизации в области обеспечения защиты информации (безопасности) принято участие в заседаниях подкомитетов Технического комитета по стандартизации «Стандарты финансовых операций» (ТК 122): № 1 «Безопасность финансовых (банковских) операций», № 4 «Процедуры и технологии расчетов с использованием банковских карт и иных инструментов розничных платежей», № 5 «Мобильные платежи».

В подкомитете № 1 «Безопасность финансовых (банковских) операций» ТК122 организовано рассмотрение проектов стандартов Банка России по обеспечению информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации (по рассмотренным стандартам принято решение рекомендовать Банку России ввести их в действие в установленном в Банке России порядке). Одновременно в подкомитете № 1 проводилась разработка проекта национального стандарта ГОСТ Р «Управление сертификатами для финансовых услуг. Сертификаты открытых ключей». В настоящее время проект стандарта проходит согласование с Федеральной службой безопасности Российской Федерации.

В целом из 2 запланированных на 2013 год мероприятий реализованы 2 (100 %), из одного мероприятия со сроком исполнения до 2015 года велась работа по одному (100 процентов).

Несмотря на высокую степень реализации ранее предусмотренных мероприятий по развитию национальной платежной системы, необходимо отметить, что план работы по данному направлению, вероятно, потребует корректировки и расширения. Принятие поправок к Федеральному закону

«О национальной платежной системе» в части организации национальной системы платежных карт было обусловлено, в частности, действиями международных платежных систем в связи с принятием западными странами санкций в отношении России. Сложившаяся ситуация продемонстрировала, что ранее намеченные планы развития национальной платежной системы недостаточно учитывали риски, связанные с неблагоприятным воздействием со стороны зарубежных контрагентов. Это является серьезным недостатком как действующего законодательства, регулирующего национальную платежную систему, так и планирования деятельности Банка России в части регулирования и развития данной системы.

В общей сложности из 20 мероприятий, предусмотренных на 2013 год Планом мероприятий по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и национальной платежной системы выполнено 14, степень выполнения Плана составила 70 процентов.

#### **4. Оценка влияния денежно-кредитной политики, проводимой в 2013 году, на развитие экономики Российской Федерации**

До 1 сентября 2013 года в соответствии с Законом № 86-ФЗ в цели деятельности Банка России и выполняемые им функции не входило поддержание экономического роста. Однако Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ в Закон № 86-ФЗ введена статья 34.1, которая гласит: «Основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста». Таким образом, поддержание экономического роста впервые было включено законом в число целей Банка России. Тем не менее, данное положение, как и другие новые положения Закона № 86-ФЗ, вступившие в силу с 1 сентября 2013 года, не нашли отражения в Основных положениях, хотя эти новые нормы действовали и регулировали деятельность Банка России на протяжении 4 из 12 месяцев 2013 года, то есть ровно третью часть рассматриваемого периода.

##### **4.1. Оценка роли денежно-кредитной политики в обеспечении экономического роста**

По итогам 2013 года ВВП увеличился на 1,3 % (по сравнению с 3,4 % годом ранее), годовой темп прироста потребительских цен составил 6,5 % (годом ранее - 6,6 %). Подробные цифры развития страны в 2013 году и их анализ представлены в разделе 2 Отчета.

Придерживаясь точки зрения, что влияние денежно-кредитной политики на экономику распределено во времени, Банк России принимал решения

об уровне процентных ставок по своим операциям на основе макроэкономического прогноза и оценки рисков отклонения инфляции от целевого уровня.

В I полугодии 2013 года Банк России сохранял процентные ставки по основным операциям на неизменном уровне<sup>9</sup>, отмечая, что наблюдавшееся ускорение инфляции было обусловлено действием немонетарных факторов - ростом цен на продовольственные товары и динамикой отдельных регулируемых цен и тарифов. В условиях отсутствия выраженного инфляционного давления со стороны совокупного спроса Банк России прогнозировал возвращение инфляции в целевой диапазон при отсутствии негативных шоков на рынке продовольствия.

Как и ожидалось, в июне-сентябре 2013 года рост потребительских цен замедлился. Вместе с тем в последние месяцы рассматриваемого периода инфляция вновь ускорилась преимущественно из-за увеличения темпов роста цен на продовольственные товары. Однако, по оценкам Банка России, действие факторов, обусловивших ускорение инфляции, носило краткосрочный характер. По итогам 2013 года инфляция составила 6,5 %, незначительно снизившись относительно 2012 года и превысив верхнюю границу установленного целевого диапазона на 0,5 процентного пункта.

В 2013 году Банк России продолжил реализацию мер по совершенствованию системы инструментов денежно-кредитной политики, включая оптимизацию параметров их проведения и структуры процентных ставок по ним (в том числе снижение процентных ставок по операциям на более длительные сроки и начало проведения отдельных операций по плавающей процентной ставке), расширение доступа кредитных организаций к операциям рефинансирования, а также введение ключевой ставки Банка России, как основного индикатора направленности проводимой денежно-кредитной политики.

Темпы роста денежной массы находились в соответствии с темпами роста спроса на деньги. По мнению Банка России, денежно-кредитные условия, с одной стороны, не создавали значимых инфляционных рисков и, с другой стороны, не являлись фактором, сдерживающим экономический рост.

В 2013 году наибольшим компонентом денежного агрегата М2 оставались депозиты населения. Несмотря на снижение номинальных процентных ставок по депозитам населения в течение большей части года (средняя ставка по рублевым депозитам населения сроком более 1 года в IV квартале 2013 года составила 7,4 % годовых против 8,2 % годовых в аналогичном периоде 2012 года), годовые темпы прироста рублевых депозитов населе-

---

<sup>9</sup> В апреле-июне 2013 года Банк России последовательно снижал процентные ставки по отдельным операциям на длительные сроки (в совокупности на 0,50-0,75 процентного пункта). Данные об изменении процентных ставок по всем операциям Банка России представлены в разделе IV.1 «Перечень основных мероприятий по реализации единой государственной денежно-кредитной политики, проведенных Банком России в 2013 году».

ния в течение всего отчетного года находились в диапазоне от 18 до 22 %, устойчиво превышая темпы прироста других компонентов.

Основным источником увеличения широкой денежной массы в 2013 году оставался рост кредита экономике. По данным Банка России, на конец 2013 года годовой темп прироста кредитов нефинансовым организациям составил 12,7 %, почти не изменившись по сравнению с аналогичным показателем на начало года. В то же время годовой темп прироста кредитования населения в 2013 году продолжал уменьшаться. За 2013 год объем задолженности по кредитам физическим лицам увеличился на 28,7 % (за 2012 год - на 39,4 %). В результате темп прироста общего объема задолженности по кредитам нефинансовым организациям и физическим лицам за 2013 год составил 17,1 % против 19,1 % за 2012 год.

На протяжении большей части 2013 года кредитные организации снижали ставки по кредитам основным категориям заемщиков. Средняя ставка по рублевым кредитам нефинансовым организациям сроком более 1 года снизилась с 11,4 % годовых в IV квартале 2012 года до 10,7 % годовых в IV квартале 2013 года, по кредитам населению - с 19,7 % годовых до 17,8 % годовых. В сегменте краткосрочного кредитования в 2013 году заметного снижения ставок не наблюдалось. Формирование структуры процентных ставок по банковским кредитам, как и по банковским депозитам, в 2013 году происходило под влиянием денежно-кредитной политики, что обусловило сохранение стабильной динамики краткосрочных процентных ставок денежного рынка и при этом направленной на снижение долгосрочных инфляционных ожиданий.

По мнению многих экспертов, состояние российской банковской системы оценивается как удовлетворительное. Вместе с тем с точки зрения обеспечения объема инвестиций для поддержания необходимых темпов роста экономики и инновационного развития финансовый сектор еще слаб, недостаточно капитализирован. Масштабы банковского финансирования промышленности в России недостаточны для ускоренной модернизации производства и технологического развития. Кредиты банков работают в последнее время в основном на оздоровление финансового состояния предприятий. Цена кредита для реального сектора является чрезвычайно высокой.

Активный отзыв Банком России банковских лицензий в IV квартале 2013 года и банкротство ряда кредитных организаций привели к оттоку клиентов из мелких и средних банков и переходу на обслуживание в крупные, в основном с государственным участием, банки.

Внешнеэкономические условия продолжают оказывать сдерживающее влияние на рост экономики России. Кроме того, условия членства во Всемирной торговой организации (ВТО) ограничивают возможность исполь-

зования прямых экономических стимулов, таких как льготы, субсидии, пошлины и т.п.

Следует отметить, что по оценке Ассоциации российских банков, проводимая Банком России денежно-кредитная политика не обеспечивала предоставление необходимых для развития экономики финансовых ресурсов. Так, в Годовом докладе Ассоциации российских банков отмечалось, что в 2013 году сформировался постоянный и устойчивый структурный дефицит ликвидности в финансовой системе. Текущий курсовой режим «контролируемого плавания лишь усугубляет ситуацию с банковской ликвидностью - Банк России через валютные интервенции сначала абсорбирует ликвидность, а затем денежные власти предоставляют ее в виде кредитов и депозитов, но далеко не всем нуждающимся»<sup>10</sup>.

#### **4.2. Оценка влияния денежно-кредитной политики на международную конкурентоспособность экономики Российской Федерации**

В условиях глобализации позиции стран в мировой экономике в решающей мере определяются их конкурентоспособностью. Российская Федерация располагает масштабным и дифференцированным по отраслям промышленным комплексом, способным выпускать разнообразную продукцию, начиная с простейших инструментов и кончая атомными и аэрокосмическими объектами, а также относительно развитым сельским хозяйством.

Вместе с тем наша страна по ряду критериев глобальной конкурентоспособности, оцениваемых различными международными организациями и агентствами, заметно отстает от других развитых стран. Экономика Российской Федерации подвержена значительным колебаниям вслед за изменениями мировой финансово-экономической конъюнктуры. Денежно-кредитная политика должна своевременно и гибко реагировать на все вызовы.

Примечание. Экспорт товаров и услуг из Российской Федерации в 2013 году составил 593,2 млрд. долл. США, что на 0,6 % выше уровня прошлого года. Положительная динамика стоимости российского экспорта обусловлена ростом физического объема экспорта природного газа и нефтепродуктов, а также расширением вывоза машино-технической продукции, древесины и целлюлозно-бумажных изделий благодаря увеличению количественных объемов вывоза и росту средних цен. Сдерживающим фактором для роста отечественного экспорта выступило снижение отгрузок черных и цветных металлов, нефти сырой, пшеницы. Конъюнктура мирового рынка черных и цветных металлов существенно ухудшилась.

Импорт товаров и услуг в 2013 году составил 471,5 млрд. долл. США, что на 6 % больше, чем в 2012 году. Данный показатель оказался значи-

---

<sup>10</sup> Годовой доклад Ассоциации российских банков 2014. М., 2014, стр. 37.

тельно выше, чем прирост ВВП России (1,3 %) и чем рост экспорта (0,6 %). Рост стоимости импорта был обусловлен преимущественно удорожанием ввозимой продукции при небольших темпах спада закупок в физическом выражении. Основу российского импорта, кроме машин, оборудования и транспортных средств составляют продукция химической промышленности и каучук, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье, суммарная доля которых в 2013 году в товарной структуре российских закупок составила 78 %, сохранившись на уровне 2012 года.

В результате положительное сальдо внешней торговли, которое в 2012 году составляло 145,1 млрд. долл. США, сократилось в 2013 году до 121,7 млрд. долл. США, или в 1,2 раза. Это говорит об определенном неблагоприятии с конкурентоспособностью отечественных товаров и услуг.

По мнению ряда экспертов, ослабление курса национальной валюты (рубля) может повысить конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей. Однако «слабый рубль» сужает возможности необходимого импорта из-за границы, в том числе современного оборудования, необходимого для развития и модернизации конкурентоспособного производства. По данным Росстата, инвестиции на приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств составили 16,1 % от общего объема инвестиций в эти виды активов.

Высокие процентные ставки по кредитам, согласно экспертным оценкам, представляют собой один из главных факторов низкой конкурентоспособности российского производства. Если российские нефинансовые организации, как отмечалось, в конце 2013 года могли получать кредиты по средневзвешенной ставке 10,7 % годовых, то, например, по данным ФРС США, в декабре 2013 года корпоративные заемщики могли получать кредитные ресурсы под 4,6-5,4 % годовых (в зависимости от инвестиционного рейтинга), причем на более длительные сроки.

Безусловно, причины низкой конкурентоспособности российской экономики связаны не только с проводимой денежно-кредитной политикой, однако она вносит в это свой значительный вклад.

## **Выводы**

**1.** По мнению Счетной палаты, механизмы реализации денежно-кредитной политики, используемые Банком России, требуют дальнейшего совершенствования в целях приведения их в большее соответствие с требованиями Закона № 86-ФЗ. Денежно-кредитная политика - это важнейшая составная часть экономической политики государства, направленная на формирование условий для сбалансированного и устойчивого экономического роста. Ее реализация должна приводить к позитивному изменению ключевых макроэкономических параметров, таких как темпы экономиче-

ского роста, стабильность цен; уровень занятости; доступность финансовых ресурсов для модернизации и развития экономики; стабильность на финансовом и валютном рынке.

Потенциал денежно-кредитной политики в деле стимулирования экономического развития Российской Федерации далеко не исчерпан. Ее возможности для преодоления некоторых трудностей, с которыми столкнулась на современном этапе экономика нашей страны, очень велики, как показывает пример зарубежных развитых государств. Это особенно важно в ситуации резкого замедления темпов экономического роста, что влечет обострение экономических, социальных, а также бюджетных проблем.

**2.** Разработанные Банком России сценарии макроэкономического развития на 2013 год существенно отклоняются от фактических итогов развития российской экономики в 2013 году. При этом, хотя уровень мировых цен на российскую нефть, который использовался в качестве основного параметра, положенного в основу разных сценариев, был значительно выше, чем в базовом варианте прогноза, ряд показателей макроэкономического развития оказался значительно ниже предусмотренного базовым вариантом прогноза. Это говорит о неадекватности инструментов прогнозирования, которые использовались Банком России при разработке сценариев макроэкономического развития в 2013 году, о необходимости пересмотра системы инструментов моделирования экономического развития и переоценки роли факторов экономического роста, которые используются Банком России в макроэкономическом прогнозировании.

**3.** Целевые ориентиры достижения макроэкономических показателей (за исключением темпов роста потребительских цен) в среднесрочной перспективе в количественном выражении в Основных направлениях не устанавливались. При этом значительное замедление темпов роста экономики, несмотря на высокие цены на нефть, оказало негативное воздействие на стабильность государственных финансов. Дефицит бюджета по итогам 2013 года составил 323 млрд. рублей, или 0,5 % ВВП. Напряженность на финансовом рынке провоцирует постепенное обесценение рубля (несмотря на растущие объемы интервенций Банка России по продаже иностранной валюты за счет сокращения международных резервов).

**4.** На фоне сохраняющегося значительного профицита счета текущих операций в условиях умеренного инвестиционного спроса в российской экономике сложились предпосылки для активизации вывоза частного капитала. Структура платежного баланса Российской Федерации за 2013 год ухудшилась за счет увеличения оттока капитала частного сектора (60,7 млрд. долл. США), что выше ожидаемого уровня даже по пессими-

стичному варианту прогноза (35,0 млрд. долл. США) на 25,7 млрд. долл. США, или на 73,4 процента.

5. Ценовая конъюнктура на мировых товарных рынках в 2013 году оставалась благоприятной. Средняя цена на нефть сорта «Юралс» за 2013 год значительно превысила базовый прогнозный показатель, что привело к значительному притоку валюты в Российскую Федерацию. Превышение фактического баланса товаров, услуг над прогнозным составило 19,8 млрд. долл. США. Это создало предпосылки для увеличения валютных резервов. Несмотря на это, базовый прогноз изменения валютных резервов на 2013 год (увеличение на 23,8 млрд. долл. США) по итогам 2013 года не оправдался. В реальности произошло снижение валютных резервов на 22,1 млрд. долл. США. Отрицательное изменение валютных резервов было связано, в частности, с продолжением реализации Банком России в 2013 году курсовой политики в рамках режима управляемого плавающего валютного курса: большую часть года Банк России осуществлял операции по продаже иностранной валюты с целью сглаживания колебаний курса рубля.

6. В рамках перехода к плавающему валютному курсу (с 2015 года), в условиях гибкого курсообразования в среднесрочной перспективе было запланировано прекращение проведения регулярных валютных интервенций с целью воздействия на динамику курса рубля. Предполагалось, что в связи с этим произойдет уменьшение влияния операций по купле-продаже Банком России иностранной валюты на внутреннем рынке на формирование ликвидности банковского сектора, и политика управления процентными ставками станет приоритетным инструментом денежно-кредитного регулирования, но фактически это не произошло.

Тем не менее, в условиях нестабильности курса рубля влияние Банка России на валютный рынок в 2013 году оставалось существенным. Банк России осуществлял преимущественно операции по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке с целью сглаживания волатильности курса рубля, нетто-объем которых по итогам 2013 года составил 27 млрд. долл. США (для сравнения: в 2012 году Банк России осуществил нетто-покупку иностранной валюты на 7,6 млрд. долл. США). Номинальный эффективный курс рубля к иностранным валютам за 2013 год снизился на 6,4 %, а реальный эффективный курс рубля к иностранным валютам - на 2,8 процента.

7. Чистые международные резервы на 1 января 2014 года составили 16112 млрд. рублей, что ниже прогнозного значения на 1000 млрд. рублей. Более существенное, чем ожидалось, снижение ЧМР в 2013 году происходило за счет проведения Банком России операций по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в целях сглаживания волатильно-

сти курса рубля. Снижение ЧМР в долларовом эквиваленте на 1 января 2014 года составило 27 млрд. долл. США, что соответствует объему нетто-продажи валюты Банком России за 2013 год.

**8.** В случае сокращения денежной базы (что предусматривалось первым, неблагоприятным вариантом прогноза Банка России и реализовалось на практике) в Денежной программе планировался переход к формированию денежного предложения в большей степени за счет рефинансирования кредитных организаций Банком России при снижении влияния динамики ЧМР. Банком России был предусмотрен прирост чистого кредита банкам при реализации первого варианта сценария в 2013-2015 годах до 0,8-1,3 трлн. рублей в год за счет активизации операций Банка России по предоставлению ликвидности банковскому сектору. Фактический рост чистого кредита банкам в 2013 году составил 1,7 трлн. рублей, что превысило установленный Банком России ориентир на 435,0 млрд. рублей.

Валовой кредит Банка России банковскому сектору за 2013 год увеличился на 1,8 трлн. рублей, что сопоставимо с показателями предыдущего года. На 1 января 2014 года его объем составил 5,0 трлн. рублей, что превысило прогнозные показатели по базовому варианту (3,55 трлн. рублей) и первому варианту прогноза (3,8 трлн. рублей) на 1,45 трлн. рублей и 1,2 трлн. рублей, соответственно.

**9.** Внешний долг российских банков составил на 1 января 2014 года 214,4 млрд. долл. США, или 7,0 трлн. рублей по курсу Банка России на эту дату. На 1 января 2013 года внешний долг банков составлял 201,6 млрд. долл. США, или 6,1 трлн. рублей по курсу на начало 2013 года. Таким образом, внешнее кредитование является одним из ключевых источников кредитования российских банков, его объем на 40 % превышает валовой кредит Банка России банковскому сектору. В этой ситуации меры денежно-кредитной политики, направленные на сдерживание роста денежной массы и объемов кредитования имеют ограниченное значение для достижения поставленных целей, однако ведут к удорожанию кредита на внутреннем финансовом рынке и замедлению экономического роста.

В то же время высокая степень зависимости российских банков от внешних источников кредитования создает значительные риски в случае ухудшения условий их доступа на зарубежные финансовые рынки, в частности, в случае введения западными странами экономических санкций. Так, в течение 2014 года подлежит погашению внешний долг российских банков на сумму 60,4 млрд. долл. США, или 2,0 трлн. рублей. Если возможность рефинансирования этого долга из прежних источников будет ограничена, это может ухудшить ситуацию с ликвидностью в банковском секторе. Кроме того, сокращение притока иностранных кредитов может вызвать резкое уменьшение объемов кредитных ресурсов, доступных для

российских предприятий, и привести к негативным экономическим и социальным последствиям.

Причины этого в значительной степени обусловлены денежно-кредитной политикой, проводившейся Банком России на протяжении ряда прошлых лет, которая не удовлетворяла потребности экономики в финансовых ресурсах и вынуждала банки обращаться к зарубежным источникам. При сложившемся положении дел необходимо проработать систему мер, которые позволят избежать резкого спада объемов кредитования экономики в случае неблагоприятных изменений внешнеэкономической ситуации и затруднения доступа российских заемщиков к зарубежным финансовым рынкам.

**10.** В сентябре 2013 года Банк России ввел показатель ключевой процентной ставки на уровне 5,5 %. Ставку рефинансирования предполагается использовать как справочную, а в 2016 году она будет привязана к ключевой ставке. Введение ключевой ставки стало важным шагом к обеспечению рефинансирования банков. Вместе с тем эта мера (как и ряд других реализованных в 2013 году мер денежно-кредитной политики) не оговаривалась в Основных направлениях. В силу этого документ, статус которого определен действующим законодательством, приобретает отчасти формальный характер и не в полной мере определяет практическую политику Банка России. Это говорит о необходимости совершенствования механизмов текущего контроля соответствия проводимой денежно-кредитной политики Основным направлениям, в том числе реализации норм статьи 13 Закона № 86-ФЗ.

**11.** Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ в Закон № 86-ФЗ был внесен ряд изменений принципиального характера. Была определена основная цель денежно-кредитной политики Банка России (статья 34.1), он получил ряд новых функций и полномочий. Указанные изменения вступили в силу с 1 сентября 2013 года и регулировали денежно-кредитную политику Банка России в течение 4 из 12 месяцев 2013 года. При этом соответствующие изменения в Основные направления Банком России внесены не были. Это служит еще одним подтверждением вывода, сделанного в пункте 10, о том, что этот документ не в полной мере определяет практическую политику Банка России и о необходимости совершенствования механизмов текущего контроля соответствия денежно-кредитной политики Основным направлениям.

**12.** В 2013 году рост стоимости импорта составил 6 %, что значительно превышает темпы роста экспорта (0,6 %) и ВВП России (1,3 %). В результате положительное сальдо внешней торговли, которое в 2012 году составляло 145,1 млрд. долл. США, сократилось в 2013 году до 121,7 млрд. долл. США, или в 1,2 раза. Это говорит об определенном неблагополучии с конкурентоспособностью отечественных товаров и услуг.

Безусловно, причины этого связаны не только с проводимой денежно-кредитной политикой, однако она вносит в это свой вклад.

Так, ослабление курса рубля ведет не только к удешевлению российских товаров по сравнению с зарубежными, но и к удорожанию импорта, в том числе современного оборудования, необходимого для развития и модернизации конкурентоспособного производства. По данным Росстата, инвестиции на приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств составили 16,1 % от общего объема инвестиций в эти виды активов.

Высокие процентные ставки по кредитам представляют собой один из главных факторов низкой конкурентоспособности российского производства. Они кратно превышают стоимость займов для зарубежных производителей, которые к тому же могут получать кредиты на более длительные сроки.

Проведение благоприятной для развития и модернизации отечественного производства денежно-кредитной политики является одним из важнейших условий повышения его конкурентоспособности, а также ускорения роста экономики Российской Федерации.

**13.** Банком России в 2013 году проделана существенная работа по реализации мероприятий Плана важнейших мероприятий Банка России на 2013 год и период 2014 и 2015 годов по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и национальной платежной системы. Работа, проведенная в рамках данного Плана, позволила поддержать стабильность банковской системы и защиту интересов вкладчиков в сложных экономических условиях. Вместе с тем:

- из 13 запланированных на 2013 год мероприятий Плана по разделу «Банковская система и банковский надзор» реализовано 7. Из 3 мероприятий со сроком реализации до 2015 года работа велась по одному мероприятию;

- из 5 запланированных на 2013 год мероприятий Плана по разделу «Финансовые рынки» реализовано 5. Из 3 мероприятий со сроком реализации до 2014 года работа велась по одному мероприятию;

- из 2 запланированных на 2013 год мероприятий и одного до 2015 года из раздела «Национальная платежная система» Плана реализованы 2, по одному (со сроком исполнения до 2015 года) велась работа. Несмотря на высокую степень реализации ранее предусмотренных мероприятий по развитию национальной платежной системы, необходимо отметить, что план работы по данному направлению, вероятно, потребует корректировки и расширения. Принятие поправок в Федеральный закон «О национальной платежной системе» было обусловлено, в частности, действиями международных платежных систем в связи с принятием западными странами санкций в отношении России. Сложившаяся ситуация продемонстрировала, что ранее намеченные планы развития национальной платежной системы не-

достаточно учитывали риски, связанные с неблагоприятным воздействием со стороны зарубежных контрагентов. Это является серьезным недостатком как действующего законодательства, регулирующего национальную платежную систему, так и планирования деятельности Банка России в части регулирования и развития данной системы.

В целом из 20 запланированных мероприятий на 2013 год реализовано 14 мероприятий, то есть степень выполнения Плана важнейших мероприятий Банка России на 2013 год и период 2014 и 2015 годов по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и национальной платежной системы составила 70 процентов.

**14.** Представляется целесообразным унифицировать правила составления документов Банка России (Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и Отчет о деятельности Банка России, включая меры по реализации единой государственной денежно-кредитной политики) для приведения данных документов в систему с последовательным изложением материала, едиными показателями и анализом выполнения Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, достижения предусмотренных ими количественных и качественных параметров. Это позволит сделать названные документы эффективными аналитическими инструментами, понятными и доступными для хозяйствующих субъектов, что повысит надежность и обоснованность принимаемых ими решений, улучшит деловой, в том числе инвестиционный, климат в России.

С этой же целью было бы целесообразно рассмотреть возможность разработки Банком России отдельного документа (отчета) о выполнении Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

### **Предложения**

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики в 2013 году» в:

- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- Центральный банк Российской Федерации;
- Ассоциацию российских банков;
- Ассоциацию региональных банков «Россия».

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ПЕРЧАН**