

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 65К (1140) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка итогов реализации в 2011-2015 годах Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка итогов реализации в 2011-2015 годах Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.3.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность Центрального банка Российской Федерации (Банка России) по выполнению задач, поставленных в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года; состояние и динамика ключевых показателей российской банковской системы в период реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, негосударственная некоммерческая организация Ассоциация российских банков.

Срок проведения мероприятия: октябрь-декабрь 2016 года.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить юридический статус, место в правовом регулировании национального финансового сектора Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (далее - Стратегия-2015).

2. Оценить выполнение пунктов плана мероприятий по реализации Стратегии-2015 (далее - План).

Исследуемый период: 2011-2015 годы и 9 месяцев 2016 года (при необходимости более ранние периоды).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценить юридический статус, место в правовом регулировании национального финансового сектора Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года

1.1. Проанализировать основания разработки и принятия Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период 2015 года, взаимосвязь с другими стратегическими и плановыми документами Российской Федерации

Стратегия развития банковского сектора до 2015 года является приложением к заявлению Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года».

До 2011 года были приняты всего два аналогичных стратегических документа: Стратегия развития банковского сектора¹ Российской Федерации, изложенная в заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 года (далее - Стратегия 2001 года) и Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года (далее - Стратегия до 2008 года), являющаяся приложением к заявлению Правительства Российской Федерации № 983п-П13 и Банка России № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 года.

В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее - ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

¹ Банковский сектор России включает кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков (из заявления Правительства Российской Федерации, Банка России от 30 декабря 2001 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»).

В части 10 статьи 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дополнительно указывается, что Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Таким образом, с учетом положения законодательства, которое не придает заявлениям Правительства Российской Федерации статуса правового или нормативного акта, юридический статус Стратегии-2015 не определен.

Согласно статье 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции указанным федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Возможность издания заявлений Банком России Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» не предусмотрена.

Таким образом, Стратегия-2015, принятая в форме заявления Правительства Российской Федерации и Банка России, не может содержать обязательных для исполнения норм права и не влечет обязанности федеральных органов государственной власти по реализации ее положений.

Вместе с тем формат совместного заявления Правительства Российской Федерации и Банка России не является новацией - подобного рода документы были приняты в 1995 и 1996 годах. В то же время в указанных случаях принимались также постановления Правительства Российской Федерации к совместным заявлениям, в которых утверждались перечень мероприятий или комплекс мер во исполнение данных совместных заявлений, которые в установленном законом порядке придавали правовую форму совместному заявлению, как документу, не имеющему правового статуса.

В таблице представлена подробная информация о совместных документах в формате заявлений Правительства Российской Федерации и Банка России, принятых в предыдущие периоды:

Дата утверждения/ тип документа	Срок действия	Опубликован	Название документа/ дополнительная информация
24.05.1993 г. заявление	не указан	«Российские вести», № 103, 01.06.1993 г.	«Об экономической политике Правительства Российской Федерации и Центрального банка России»
22.02.1996 г. заявление	среднесрочная (до 2000 г.)	«Российская газета», № 56, 23.03.1996 г.,	«О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год»

Дата утверждения/ тип документа	Срок действия	Опубликован	Название документа/ дополнительная информация
		«Вестник Банка России», № 11, 21.03.1996 г.	Перечень мероприятий утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 г. № 954 (ред. от 23.12.1996 г.) «О мероприятиях по реализации заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год»
19.06.1997 г. заявление	среднесрочная (до 1999 г.)	«Вестник Банка России», № 40, 19.06.1997 г.	«О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1997 год» Комплекс мер утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 894 «О реализации положений заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике на 1997 год»
17.11.1998 г. заявление	1998-1999 гг.	«Российская газета», № 218, 17.11.1998 г.	«О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране»
21.11.1998 г. заявление	1998 г. - I полугодие 1999 г.	«Вестник Банка России», № 84, 04.12.1998 г.	«О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации» (одобрено Советом директоров Банка России 17.11.1998 г., Президиумом Правительства Российской Федерации 21.11.1998 г.)
19.07.1999 г. постановление	не указан (мероприятия до 2003 г.)	«Российская газета», № 145, 28.07.1999 г., «Собрание законодательства Российской Федерации», № 30, ст. 3829, 26.07.1999 г., «Вестник Банка России», № 48, 04.08.1999 г.	Постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.99 г. № 829 (ред. от 08.08.2003 г.) «О заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1999 году», письмо Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о политике развития для целей третьего займа на структурную перестройку экономики, а также прилагаемый план мероприятий по их реализации
13.04.2001 г. заявление	2001 г.	«Российская газета», № 79, 24.04.2001 г., «Вестник Банка России», № 31, 16.05.2001 г.	«Об экономической политике на 2001 год и некоторых аспектах стратегии на среднесрочную перспективу» (одобрено на заседании Совета директоров Банка России 06.04.2001 г., на заседании Правительства Российской Федерации 13.04.2001 г.)
30.12.2001 г. заявление	5 лет (2002-2006 гг.)	«Вестник Банка России», № 5, 18.01.2002 г.	«О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»
05.04.2005 г. заявление	4 года (2005-2008 гг.)	«Вестник Банка России», № 19, 13.04.2005 г.	«О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»
05.04.2011 г. заявление	4 года (2011-2015 гг.)	«Вестник Банка России», № 21, 20.04.2011 г.	«О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»

Следует отметить, что ни текст заявления, ни текст Стратегии-2015 не содержат указаний на законы или иные нормативные правовые акты,

в соответствии с которыми разрабатывалась и принималась Стратегия-2015. Ссылки на другие стратегические и плановые документы Российской Федерации в ее тексте также отсутствуют.

В 2014 году постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320 была утверждена государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»², которая учитывала, в том числе, и цели эффективного функционирования банковской деятельности (подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» со сроком действия с 1 января 2013 года (согласно ее паспорту) до 31 декабря 2020 года). К задачам подпрограммы 7 относится, в том числе, совершенствование нормативно-правовой базы в сфере банковской деятельности; ожидаемые результаты деятельности включают, в частности, повышение устойчивости, транспарентности и ликвидности банковской системы, о чем также упоминается и в Стратегии-2015.

В составе основного мероприятия 7.2 «Регулирование банковской деятельности» указанной подпрограммы³, предусмотрена подготовка проектов федеральных законов, предусматривающих, в частности:

- установление обязанности кредитных организаций раскрывать неограниченному кругу лиц информацию о профессиональной квалификации и деловом опыте руководителей;
- введение уголовной ответственности за фальсификацию отчетности;
- совершенствование правового регулирования банковских операций с драгоценными металлами;
- законодательное закрепление квоты иностранного участия в совокупном уставном капитале кредитных организаций, действующих на территории Российской Федерации;
- совершенствование регулирования операций кредитных организаций с ценными бумагами на предъявителя.

Работа по подготовке указанных проектов нормативных правовых актов также соотносится с отдельными положениями Стратегии-2015, одна-

² Цель программы, в том числе, - повышение эффективности функционирования финансового рынка (в том числе: фондового рынка, банковской и страховой сферы, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики.

³ Согласно приложению № 3 к государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (Сведения об основных мерах правового регулирования в сфере реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»).

ко, ответственным исполнителем, согласно государственной программе, является Минфин России, а участие Банка России в этой работе государственной программой не предусмотрено.

Ни в каких других стратегических и плановых документах Российской Федерации Стратегия-2015 не упоминается.

При этом нормативными правовыми актами, в том числе Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не установлены функции по разработке Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на долгосрочный (среднесрочный) период как документа стратегического планирования, а также мониторинг и контроль ее реализации Банком России.

Поскольку разработка Банком России стратегических документов развития банковского сектора не регламентирована, после фактического окончания действия Стратегии до 2008 года и до принятия Стратегии-2015 в 2011 году в Российской Федерации отсутствовал аналогичный стратегический документ. В период, начиная с января 2016 года (окончание действия Стратегии-2015) по настоящее время (декабрь 2016 года), т.е. в течение почти года, среднесрочные стратегии развития банковского сектора Российской Федерации также не принимались.

Следует отметить, что в более чем десятилетний период (с 2001 года до сегодняшнего дня) стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на долгосрочный период Банком России не разрабатывалась, в отличие от Стратегии развития финансовых рынков до 2020 года⁴. При этом среднесрочные стратегии развития российского банковского сектора, начиная с 2001 года, формировались без учета вероятности возникновения финансовых кризисов, влияющих на достижение целевых показателей. В двухлетний период после 2008 года Правительством Российской Федерации и Банком России в кризисных условиях формулировались дополнительные антикризисные меры по стабилизации ситуации в банковском секторе Российской Федерации.

В период с последнего года срока действия Стратегии-2015 по декабрь 2016 года Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации были разработаны Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016, 2017 годы и соответству-

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 2043-р.

ющий период трехлетнего бюджетного планирования (утверждены Банком России), в которых установлены, в том числе, приоритетные направления развития банковской системы Российской Федерации, а также показатели банковского сектора.

1.2. Оценить преемственность стратегических ориентиров Стратегии-2015 и Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года

В Стратегии-2015 заявлено, что ее положения учитывают результаты реформирования банковского сектора на предшествующих этапах, а также задачи нового этапа, причем сохраняется преемственность основных целей и задач развития банковского сектора.

Сравнительный анализ содержания и формата представления информации в Стратегии до 2008 года и Стратегии-2015 показал, что в указанных стратегических актах единый порядок представления информации отсутствует, изложение по аналогичным вопросам представлено в разных разделах. Детальное сравнение приведено в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Одной из общих задач стратегий было установлено развитие конкурентной среды и обеспечение транспарентности деятельности кредитных организаций.

Вместе с тем в Стратегии до 2008 года также указывалось, что после достижения предусмотренных ею стратегических целей, на следующем этапе (2009-2015 годы) Правительство Российской Федерации и Банк России будут считать приоритетной задачу эффективного позиционирования российского банковского сектора на международных финансовых рынках.

Существенное изменение внешнеполитических условий полностью отменило в среднесрочной перспективе приоритетность изменения позиций российского банковского сектора на международных финансовых рынках и усилило значение устойчивости развития банковской сферы в рамках национальной системы.

В Стратегии-2015 не приведен анализ итогов выполнения конкретных мероприятий, принятых ранее в предыдущих стратегиях, и степени достижения запланированных ранее ключевых показателей или причины их недостижения по годам (по тексту указаны данные о состоянии уровня ключевого показателя по годам без отражения его плана-прогноза).

Стратегией до 2008 года указывалось, что достижение заданного уровня развития банковского сектора страны на среднесрочную перспективу

2005-2008 годов возможно только при наличии стабильных макроэкономических условий, эффективном проведении структурных реформ во всех отраслях экономики, принятии необходимых законодательных актов и осуществлении мер по обеспечению их исполнения. Основной целью развития банковского сектора на среднесрочную перспективу в Стратегии до 2008 года было указано повышение устойчивости банковской системы и эффективности функционирования банковского сектора. Вместе с тем масштабный финансовый кризис 2008 года привел к резкому падению темпов ВВП, инвестиций и вызвал необходимость оперативного проведения Правительством Российской Федерации дополнительных антикризисных мер по поддержке банковского сектора, что не позволяет говорить о достаточном запасе устойчивости банковской системы к концу реализации Стратегии до 2008 года.

Таким образом, опыт реализации Стратегии до 2008 года не был учтен при разработке Стратегии-2015 в части оценки вероятности возникновения кризисных внешнеэкономических или внешнеполитических обстоятельств, которые существенно повышают риски нарушения стабильного функционирования всего финансового сектора Российской Федерации.

Так, стрессовый сценарий фактически стал рассматриваться Банком России только при разработке Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и на период 2016 и 2017 годов.

Преемственность основных целей и задач стратегий развития банковского сектора заключалась также в переходе от экстенсивной к интенсивной (с 2011 года) модели развития российского банковского сектора с последующим позиционированием после 2015 года на международных финансовых рынках. Однако фактический уровень капитализации банковского сектора отстает от заданных Стратегией-2015 параметров, что не отвечает признакам интенсивной модели развития банковского сектора, а повышение конкурентоспособности и эффективности банковского бизнеса сдерживается недиверсифицированностью экономики и общим дефицитом ее инвестиционных возможностей, ограниченностью и преимущественно краткосрочным характером кредитования.

Таким образом, анализ преемственности основных целей и задач, установленных в рассматриваемых стратегиях развития банковского сектора Российской Федерации на десятилетний период 2005-2015 годов, показал, что реформирование банковского сектора, ориентированное на потребности реальной экономики, не было завершено, не решены задачи,

поставленные Стратегией до 2008 года и Стратегией-2015 в части долгосрочной эффективности и устойчивости банковского бизнеса.

1.3. Оценить обоснованность выбора модели развития банковского сектора, положенного в основу Стратегии-2015, перечня сформулированных задач Правительства Российской Федерации и Банка России по развитию избранной модели развития банковского сектора

Последние 20 лет развитие российского банковского сектора шло преимущественно в рамках экстенсивной модели. В основе этой модели - ориентация банков на краткосрочные результаты деятельности, обуславливающая, в том числе, агрессивную коммерческую политику и высокую концентрацию рисков.

Банковский сектор не достиг требуемого уровня развития конкурентной среды и рыночной дисциплины, что отрицательно сказывается на доступности и качестве предоставляемых банками услуг. Проблемами банковского сектора были и остаются низкая ответственность владельцев и руководства банков за качество и устойчивость ведения банковского бизнеса, достоверность информации о состоянии банков, а также надежда крупнейших банков (прежде всего, с государственным участием) на государственную поддержку в стрессовых ситуациях.

Ключевым результатом решения задач, установленных Стратегией-2015, должна была стать переориентация банков на долгосрочные результаты деятельности и более рациональное ведение бизнеса, построение и использование эффективных систем управления, включая управление рисками. Указанные изменения, по мнению Правительства Российской Федерации и Банка России, будут означать переход к интенсивной модели развития банковского сектора.

Необходимость более решительного перехода к модели развития банковского сектора, характеризующейся приоритетом качественных показателей деятельности и ориентацией на долгосрочную эффективность, в полной мере отвечает долгосрочным приоритетам развития экономики, в том числе предусмотренным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Вместе с тем выбор задачи перехода к интенсивной модели развития банковского сектора не в полной мере учитывает положительные стороны экстенсивной модели, которая за счет значительного роста количествен-

ных показателей банковской системы способствовала повышению доступности и, в определенной степени, качества финансовых услуг в стране. Ассоциация российских банков в ответе на запрос Счетной палаты Российской Федерации указала, что в среднесрочной перспективе развитие отечественной банковской системы в Российской Федерации требует сочетания в себе и количественного, и качественного роста при одновременном обеспечении финансовой устойчивости.

Излишняя акцентуация на интенсификацию деятельности и оптимизацию в этой связи издержек приводит, в частности, к тому, что (согласно обзору состояния финансовой доступности в Российской Федерации в 2015 году, выпущенному Банком России в ноябре 2016 года) на 11,2 % было снижено количество банковских подразделений по итогам 2015 года. При этом в селах, городах с населением до 50 тыс. человек и в поселках городского типа расположено недостаточное количество отделений кредитных организаций (либо их вообще нет), и население вынуждено искать другие каналы доступа к финансовым услугам, такие как дистанционный доступ к банковским счетам и услуги микрофинансовых организаций.

Продолжающаяся оптимизация расходов российских банков на аренду помещений и персонал будет способствовать дальнейшему ухудшению доступности банковских услуг в некрупных населенных пунктах.

По мнению экспертов⁵, данные Банка России о доступности банковских отделений в малых городах свидетельствуют, что около 40 % населения страны может испытывать проблемы с шаговой доступностью в банковские отделения.

Стратегией-2015 предполагалось, что решению проблемы низкой доступности банковских продуктов и услуг в отдаленных районах будет способствовать реализация проекта по созданию Почтового банка Российской Федерации. Создание Почтового банка (ПАО «Почта Банк») в марте 2016 года путем переименования ОАО «Лето Банк», входящего в Группу ВТБ, произошло за пределами срока действия Стратегии-2015 и пока не оказало существенного влияния на статистику доступности банковских услуг в России.

1.4. Проанализировать достаточность принятой системы агрегированных показателей, на основании которых в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года оцениваются результаты развития банковского сектора

Согласно Стратегии-2015 в результате ее реализации российская банковская система по всем основным аспектам (организация деятельности,

⁵ По оценке Независимого института социальной политики и Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС (<http://www.rbc.ru/finances/10/11/2016/58248f2f9a7947b2d26a29af>).

качество управления, состояние конкурентной среды, учет и отчетность, рыночная дисциплина и транспарентность, регулирование и надзор) должна соответствовать международным стандартам.

Ожидаемые результаты развития банковского сектора базируются на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и учитывают необходимость совершенствования модели банковского бизнеса.

В приложении № 1 к Стратегии-2015 закреплены направления и сроки реализации в Российской Федерации международных подходов к финансовому регулированию и отражаются этапы работы по внедрению положений документа Базельского комитета по банковскому надзору «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы» (далее - Базель II).

Приложение № 2 к Стратегии-2015 представляет собой план мероприятий по ее реализации. Фактически это план работы по подготовке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов, направленных на изменение нормативно-правовой базы банковской деятельности в Российской Федерации в следующих сферах:

- повышение конкурентоспособности банковского сектора;
- развитие финансовой инфраструктуры;
- снижение издержек банковской деятельности;
- совершенствование качества банковских услуг;
- совершенствование банковского регулирования и надзора.

Таким образом, условно можно выделить несколько групп данных, на основании которых оцениваются результаты реализации Стратегии-2015:

- основные качественные характеристики банковской системы;
- объективно измеримые количественные показатели;
- данные, отражающие соблюдение сроков реализации в Российской Федерации международных подходов к финансовому регулированию;
- сведения, отражающие соблюдение сроков подготовки проектов нормативных правовых актов.

В отношении основных качественных характеристик развития банковской системы следует отметить, что согласно пункту 2 «Ожидаемые результаты развития банковского сектора» раздела II Стратегии-2015 перво-степенное значение придается характеру и уровню предоставляемых банковских услуг, уровню конкуренции в банковском секторе, устойчивости и транспарентности кредитных организаций, усилению роли банков в инновационных процессах реального сектора экономики и повышении

эффективности инвестиций. При этом не указаны конкретные значения, измеримые показатели (либо состояния), достижение которых ожидается в результате реализации Стратегии-2015.

В Стратегии-2015 содержится предположение, что к 1 января 2016 года банковским сектором будут достигнуты следующие совокупные показатели:

- активы/ВВП - более 90 % (на 1 января 2011 года - 76 %);
- капитал/ВВП - 14-15 % (на 1 января 2011 года - 10,6 %);
- кредиты нефинансовым организациям и физическим лицам/ВВП - 55-60 % (на 1 января 2011 года - 40,8 процента).

Анализ достижения данных показателей представлен ниже.

На систему показателей оказал влияние основной недостаток Стратегии-2015 - сосредоточенность на совершенствовании деятельности банков и надзора за ними, включая совершенствование нормативно-правовой базы.

Незатронутыми остались наиболее важные вопросы с точки зрения экономики: повышение ценовой доступности кредитов, увеличение доли банковских ссуд в составе источников инвестиций в основной капитал.

В то же время, например, Ассоциацией российских банков был предложен ряд индикативных показателей, более тонко характеризующих развитие и особенности российской банковской системы:

- доля долгосрочных (свыше 3 лет) пассивов в банковской системе - для создания системы контроля за государственной политикой в направлении создания «длинных денег» в финансовой системе страны;

- доля государственных банков на депозитно-кредитном рынке (в том числе с выделением Сбербанка России), доля государства в структуре капитала госбанков - для оценки повышения конкуренции на рынке;

- доля публичных банков (акции которых обращаются на фондовом рынке) в системе - относительно повышения прозрачности отчетности банков;

- доля безналичных расчетов в денежных расходах домохозяйств, доля предоставленных населению банковских услуг с использованием систем удаленного доступа - уровень технологичности;

- параметры, характеризующие степень проникновения банковских услуг в регионы России (количество точек обслуживания, размер активов филиалов кредитных учреждений, приходящихся на одного жителя, либо в соотношении к показателям экономик соответствующих регионов и пр.).

Таким образом, при разработке последующих стратегий развития банковской системы России необходима выработка системы показателей, отражающих совершенствование мер процентной политики, направленных

на снижение ставок по ссудам и повышение роли кредита как источника роста экономики страны.

Цель 2. Оценить выполнение пунктов плана мероприятий по реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года

Формат построения Стратегии-2015 как планового документа логически разделен на четыре основных блока:

- задачи по реформированию банковского сектора и ожидаемые итоги его развития;
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России по обеспечению развития банковского сектора;
- основные направления совершенствования банковского регулирования и надзора в Российской Федерации;
- план мероприятий по реализации Стратегии-2015.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было проанализировано соответствие плана мероприятий по реализации Стратегии-2015 (приложение № 2 к Стратегии-2015) целям и задачам, описанным в трех основных разделах, а также информация, представленная органами исполнительной власти о выполнении пунктов Плана.

По итогам анализа можно сделать вывод, что существенная часть положений Стратегии-2015 носит декларативный характер, их реализация в Плате не предусматривается и не контролируется по срокам.

В части ожидаемых результатов развития банковского сектора были установлены всего три совокупных количественных показателя, указанных в разделе 1 настоящего отчета.

Реализация Стратегии-2015 проходила в достаточно сложных условиях, многие из которых не могли быть спрогнозированы при ее подготовке:

- переход экономики России от умеренных темпов роста сначала к стагнации, а затем и к рецессии;
- введение внешнеэкономических санкций;
- отзыв большого числа банковских лицензий;
- придание Банку России статуса мегарегулятора финансового рынка.

Антикризисные мероприятия, реализованные Правительством Российской Федерации в рамках Стратегии до 2008 года за счет средств федерального бюджета и суверенных фондов, способствовали стабилизации позитивных тенденций в динамике становления и развития банковской системы Российской Федерации, о чем свидетельствует достижение клю-

чевых показателей банковского сектора, указанных в Стратегии до 2008 года, и даже превышение к 2009 году плановых показателей (соотношение активов банковского сектора к ВВП - 67,5 % при плане 56-60 %, капитала к ВВП - 9,2 % при плане - 7-8 %, предоставление нефинансовому сектору кредитов к ВВП - 39,8 % при плане 26-28 процентов):

	Факт по состоянию на 1 января отчетного года (по данным Банка России)									
	2001 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	
									план	факт
Активы/ВВП	32,2	42,5	60,8	67,5	76	79,6	86,0	99,6	> 90	102,7
Капитал/ВВП	3,9	5,6	-	9,2	10,6	9,8	10,6	10,2	14-15	11,1
Кредиты нефинансовым организациям и физическим лицам/ВВП	11,0	19,5	37,1	39,8	40,8	44,5	40,8	52,4	55-60	54,4

Прирост активов и кредитного портфеля в 2014-2015 годах в значительной степени был обусловлен переоценкой валютных активов в связи со снижением курса национальной валюты. В свою очередь, низкий темп роста капитала относительно ВВП также во многом объясняется внешними факторами как экономического, так и политического характера. Начатая в 2015 году государственная программа докапитализации 34 банков более чем на 850 млрд. рублей через передачу ОФЗ для улучшения показателей достаточности капитала отсрочила проблемы соблюдения соответствующих нормативов Банка России для ряда банков всего на 1-2 года.

Согласно отчету Банка России о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2015 году отношение капитала банковского сектора к ВВП за год увеличилось на 0,9 процентного пункта, чему отчасти способствовала реализация мер по повышению капитализации отдельных банков за счет предоставления государственных средств.

Отношение совокупного объема кредитов экономики к ВВП увеличилось за 2015 год на 2,0 процентного пункта. При этом рост кредитов экономике происходил исключительно за счет корпоративного кредитного портфеля.

Целевой уровень по показателю соотношения капитала и ВВП в намеченные сроки не достигнут.

Таким образом, в период 2013-2015 годов в соответствии со Стратегией-2015 на фоне начинающейся рецессии российской экономики решалась поставленная задача - переход к преимущественно интенсивной модели развития банковского сектора - фактически без построения адекватного задаче фундамента - достаточной капитализации банковского сектора.

В Стратегии-2015 сформулирована цель по снижению участия государства в капиталах кредитных организаций. В среднесрочной перспективе предполагалось сохранить только контрольные пакеты в ПАО «Сбербанк России», Банке ВТБ (ПАО), что подразумевало снижение доли государства до уровня не менее 50 % плюс 1 акция.

В части постепенного выхода из капитала АО «Россельхозбанк» ставилась задача до 2015 года долю участия государства сократить до 75 %. Фактически проведение докапитализации из средств федерального бюджета Банка ВТБ (ПАО) и Россельхозбанка сделало невозможными выполнение цели по снижению участия государства в капитале кредитных организаций.

К моменту завершения срока реализации Стратегии-2015 сокращение участия государства в капиталах банков не произошло. По данным Банка России, с 1 января по 1 декабря 2015 года доля госбанков на рынке привлечения корпоративных средств увеличилась с 63,9 % до 67,6 %, а доля частных - сократилась с 36,1 % до 32,4 %. Доля банков с государственным участием в совокупном объеме активов на 1 января 2016 года составила 58,6 % (на 1 января 2011 года - 45,8 процента).

Концентрация активов банковской системы в наиболее крупных банках, в том числе в банках с государственным участием, происходит, в частности, и по причине продолжающегося процесса отзыва лицензий у средних и крупных банков, включая банки из первой сотни по величине активов.

В ответе на запрос Счетной палаты Банк России указал, что в настоящее время вопрос о продаже принадлежащего Банку России пакета акций ПАО «Сбербанк России» не рассматривается.

В 2017 году в соответствии с принятыми Правительством Российской Федерации решениями планируется отчуждение находящегося в федеральной собственности пакета акций Банка ВТБ (ПАО) в размере 10,9 % минус 1 акция (распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2016 года № 1223-р). Оценка поступлений в федеральный бюджет средств от продажи пакета акций Банка ВТБ (ПАО) прогнозируется в объеме 95,5 млрд. рублей. Предполагается, что всего доля государственного участия в капитале Банка ВТБ (ПАО) снизится до размера 25 % плюс 1 акция (блокирующий пакет).

Создание международного финансового центра представлялось в Стратегии-2015 одной из ключевых задач государства по развитию современной финансовой инфраструктуры (подразделы 2 и 10 раздела III Стратегии-2015).

В соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 9 апреля 2012 года и протокольным решением по итогам совещания от 24 октября 2012 года

у Председателя Правительства Российской Федерации по вопросу создания МФЦ в Российской Федерации в 2012-2013 годах Минфином России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, Банком России и рабочей группой по созданию МФЦ была разработана «дорожная карта» по созданию МФЦ и улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

По итогам проделанной работы было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 года № 1012-р «О плане мероприятий («дорожной карте») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации». Ранее действовавший План утратил силу, невыполненные мероприятия перенесены в «дорожную карту».

В отличие от Плана, «дорожная карта» содержала ряд конкретных целевых параметров с разбивкой по годам, которые характеризовали бы успешность ее реализации и ожидаемую динамику решения поставленных задач.

Создание МФЦ в Российской Федерации осложнилось обострением внешнеполитической ситуации в связи с введением США и рядом других стран санкций в отношении России.

Из 75 мероприятий «дорожной карты» в 2013-2014 годах предусматривалась реализация 69 мероприятий. Из них на 1 января 2016 года исполнены 56 мероприятий (81 %), не исполнены 9 (13 %), частично исполнены 4 мероприятия (6 процентов).

По состоянию на январь 2016 года не были достигнуты плановые значения по 10 из 11 контрольных показателей «дорожной карты». Все 3 кредитных рейтинга, включенных в число контрольных показателей (S&P, Moody's, Fitch), были ниже, чем на начало реализации «дорожной карты». По рейтингу S&P 26 января 2015 года, а по рейтингу Moody's 20 февраля 2015 года Россия утратила инвестиционный статус. В целом задача по достижению российским финансовым рынком высокого уровня конкурентоспособности среди мировых МФЦ и приобретению им статуса регионального МФЦ, признанного международным деловым сообществом, не может быть решена в среднесрочной перспективе.

Документ «дорожная карта» утратил силу с 5 октября 2016 года в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 года № 2085-р.

Для законодательного определения критериев и выделения значимых платежных систем, а также регулирования трансграничных платежных систем был принят Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ

«О национальной платежной системе», Советом директоров Банка России одобрена Стратегия развития национальной платежной системы (протокол № 4 от 15 марта 2013 года), подписан Меморандум между центральными (национальными) банками государств - участников ЕврАзЭС о Рекомендациях, касающихся обеспечения прозрачности рынка услуг по переводу денежных средств и защиты потребителя.

Планом мероприятий по реализации Стратегии-2015 предусмотрена только разработка законодательной базы о национальной платежной системе, никаких количественных и качественных характеристик национальной платежной системы не предусматривается.

Количество платежных систем, функционирующих на территории Российской Федерации с 2011 по 2015 год увеличилось с 20 до 36 единиц.

Количество платежных карт за тот же период увеличилось с 217,5 млн. до 243,9 млн., объем операций по ним - с 17207,4 млрд. рублей до 40513,7 млрд. рублей.

Был также принят Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 319-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым в законодательство Российской Федерации вводится понятие «международная платежная карта», национальная система платежных карт (НСПК) признается национально значимой платежной системой, а перечень услуг, оказываемых в рамках НСПК, дополняется услугами платежной инфраструктуры по обслуживанию осуществляемых на территории Российской Федерации переводов денежных средств с использованием международных платежных карт.

В качестве национального платежного инструмента была выбрана платежная карта «Мир». Первые карты этой системы были выпущены в декабре 2015 года 7 банками - участниками пилотного проекта.

Параллельно должна была продолжаться работа по реализации комплекса мер, направленных на внедрение универсальной электронной карты гражданина с интегрированным специальным банковским приложением, однако в настоящее время проект фактически не развивается. Получение карты не является обязательным, охват регионов проектом крайне неоднороден. В Тульской области было выдано более 144,0 тыс. карт, в Воронежской - 12,1 тыс. карт, а в Московской области - всего 759 штук (согласно данным сайта www.uecard.ru).

В целях развития рыночной инфраструктуры и снижения рисков при заключении сделок Стратегия-2015 признавала необходимым продолжение работы по нормативно-правовому регулированию клиринговой деятельности.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте», Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 403-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены правовые основы функционирования центрального контрагента, реализован риск-ориентированный подход к регулированию деятельности центрального контрагента, включая требования к системе управления рисками центрального контрагента.

В целях реализации в деятельности центрального контрагента принципов, разработанных Комитетом по платежам и рыночным инфраструктурам Банка международных расчетов и Международной организации комиссий по ценным бумагам («Принципы для инфраструктур финансового рынка» (CPMI-IOSCO Principles for financial market infrastructures), Банком России была разработана методика оценки качества управления кредитной организацией, осуществляющей функции центрального контрагента (Указание Банка России от 3 декабря 2012 года № 2919-У «Об оценке качества управления кредитной организацией, осуществляющей функции центрального контрагента»).

Правительство Российской Федерации совместно с Банком России, согласно пункту 2 раздела III Стратегии-2015, должны были определить порядок и сроки выхода Банка России из числа акционеров ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа»⁶. Такой порядок определен не был, однако доля Банка России в капитале биржи была снижена с 29,8 % в июле 2010 года до 11,8 % в настоящее время (основная часть акций - 11,75 % - была продана Банком России в июле 2014 года, в период действия Стратегии-2015).

В соответствии с частью 14 статьи 49 Федерального закона от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» Банк России не вправе был участвовать в капитале ПАО «Московская Биржа ММВБ-РТС» и ЗАО «Санкт-Петербургская Валютная Биржа» с 1 января 2016 года. Указанная норма статьи 49 утратила силу в июне 2015 года (изменения были внесены Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 210-ФЗ).

В ответе на запрос Счетной палаты Банк России указал, что в период действия Стратегии-2015 было принято решение о нецелесообразности выхода Банка России из числа акционеров ПАО «Московская Биржа ММВБ-РТС».

⁶ Название ПАО «Московская Биржа ММВБ-РТС» на момент принятия Стратегии-2015.

При реализации направления «Участие иностранного капитала» Стратегии-2015 предполагалось, что притоку иностранных инвестиций в банковский сектор будет способствовать законодательное закрепление прозрачных процедур, связанных с регистрацией представительств иностранных банков на территории Российской Федерации, и возложение на Банк России полномочий по их регистрации (аккредитации) в установленном им порядке.

В результате были приняты Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и статью 1 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части возложения на Банк России полномочий по осуществлению действий по аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации (персональную аккредитацию), а также утверждено «Положение о порядке аккредитации Банком России представительств иностранной кредитной организации, аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации, и осуществления контроля за деятельностью представительств иностранной кредитной организации» (утверждено Банком России 22 апреля 2015 года № 467-П, зарегистрировано в Минюсте России 28 августа 2015 года № 38732).

В целях имплементации обязательств, принятых Российской Федерацией при присоединении к ВТО, принят Федеральный закон № 372-ФЗ от 14 декабря 2015 года «О внесении изменений в статьи 16 и 18 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», закрепляющий на законодательном уровне квоту участия иностранного капитала в совокупном уставном капитале кредитных организаций, имеющих лицензию на осуществление банковских операций, в размере 50 %, а также обязанность Банка России раскрывать размер такого участия по состоянию на 1 января каждого года путем опубликования в официальном издании Банка России «Вестник Банка России» и размещения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По данным Банка России, количество действующих кредитных организаций с участием нерезидентов уменьшилось с 230 на 1 января 2012 года до 199 на 1 января 2016 года, а доля нерезидентов в совокупном уставном капитале банковской системы за тот же период уменьшилась с 27,7 % до

16,90 %. Инвестиции нерезидентов в уставные капиталы действующих кредитных организаций возросли с 336,3 млрд. рублей до 408,5 млрд. рублей, однако с учетом значительного снижения курса рубля к доллару США и евро такая динамика не может быть охарактеризована как положительная.

В рамках повышения привлекательности инвестиций центральных банков предусматривалось законодательно закрепить нормы об иммунитете центральных банков иностранных государств и принадлежащего им имущества. Подготовка соответствующего нормативного правового акта предусмотрена пунктом 3 Плана, в соответствии с которым принят Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2016 года. Внесение проекта планировалось и было осуществлено в 2012 году.

Предпринятые действия не смогли оказать положительное влияние на приток иностранных инвестиций в банковский сектор в условиях внешне-экономических санкций.

Следующий подраздел Стратегии-2015 «Развитие конкуренции и поддержание конкурентной среды в банковском бизнесе» также не нашел отражения в Плате в виде конкретных мер в этом направлении. Правительство Российской Федерации и Банк России планировали предпринять меры (не сформулировав при этом их перечень), направленные на поддержание равных условий для ведения бизнеса всеми кредитными организациями независимо от величины и формы собственности, в том числе кредитными организациями, контролируруемыми государством.

Тем не менее, государственная программа докапитализации отдельных банков через передачу ОФЗ в капитал второго уровня, прямая докапитализация банков с государственным участием через обмен ОФЗ на привилегированные акции, а также прямые субсидии из федерального бюджета на докапитализацию нарушают принципы поддержания конкурентной среды, декларируемые в Стратегии-2015.

Такой вывод подтверждается статистикой Банка России. Концентрация активов по банковскому сектору по признаку распределения кредитных организаций, ранжированных по величине активов, показывает, что доля первых 5 банков в активах банковской системы в период реализации Стратегии-2015 только увеличивалась и составляла⁷: на 1 января 2010 года - 47,9 %, на 1 января 2011 года - 47,7 %, на 1 января 2012 года - 50,0 %, на

⁷ По данным Банка России (Обзоры банковского сектора Российской Федерации).

1 января 2013 года - 50,3 %, на 1 января 2014 года - 52,7 %, на 1 января 2015 года - 53,6 %, на 1 января 2016 года - 54,1 %, на 1 октября 2016 года - 56,0 процента.

Другой показатель - количество кредитных организаций, на которые приходится 80 % активов банковской системы: только за 8 месяцев 2016 года показатель снизился с 29 кредитных организаций на начало года до 25 на 1 сентября 2016 года, в то время как на 1 сентября 2011 года такой объем активов приходился на 47 кредитных организаций.

Банк России представил данные по динамике индекса Херфиндаля-Хиршмана⁸ (ИХХ), характеризующего количественные оценки концентрации банковской деятельности по основным группам активов и обязательств банков:

Дата	Активы	Кредиты и прочие размещенные средства, предоставленные нефинансовым организациям - резидентам	Вклады физических лиц	Капитал
На 01.01.2011 г.	0,091	0,125	0,236	0,090
На 01.01.2012 г.	0,092	0,133	0,225	0,101
На 01.01.2013 г.	0,101	0,133	0,216	0,092
На 01.01.2014 г.	0,107	0,131	0,227	0,098
На 01.01.2015 г.	0,108	0,144	0,213	0,103
На 01.01.2016 г.	0,107	0,137	0,223	0,114

В 2011-2015 годах отмечалась тенденция к росту показателей, характеризующих концентрацию банковской деятельности: индекс концентрации активов повысился с 0,091 на 1 января 2011 года до 0,107 на 1 января 2016 года; индекс концентрации кредитов нефинансовым организациям - резидентам - с 0,125 до 0,137; индекс концентрации капитала - с 0,090 до 0,114. Сохранялись исторически высокие показатели концентрации на рынке вкладов населения, хотя за 2011-2015 годы ИХХ по этим операциям несколько снизился - с 0,236 до 0,223.

Таким образом, концентрация банковской системы возрастает, что может косвенно свидетельствовать о снижении уровня конкуренции в секторе банковских услуг с ухудшением позиций региональных банков.

Отмечая в Стратегии-2015 неоднородный характер распределения банковских услуг в Российской Федерации (Территориальные аспекты предоставления банковских услуг), авторами Стратегии-2015 предполагалось

⁸ Значение 0 соответствует минимальной концентрации, менее 0,10 - низкому уровню концентрации, от 0,10 до 0,18 - среднему уровню концентрации, свыше 0,18 - высокий уровень концентрации.

решать эту проблему, прежде всего, через создание Почтового банка Российской Федерации. Срок создания Почта-банка, как уже упоминалось, вышел за горизонты планирования Стратегии-2015, в период действия которой были осуществлены только подготовительные мероприятия.

С другой стороны, создание крупного банка с разветвленной сетью отделений не решает проблем укрепления региональных банков, а этой проблеме в Стратегии-2015 не отводилось должного внимания.

Следует отметить, что в Плане отсутствуют какие-либо меры по повышению доступности банковских услуг в регионах.

За период реализации Стратегии-2015 значительных изменений в части размещения кредитных организаций по федеральным округам не произошло. В Центральном федеральном округе на 1 января 2012 года находилось 58,4 % кредитных организаций, в том числе в Московской области - 52,2 %, по состоянию на 1 января 2016 года доля кредитных организаций, находящихся в ЦФО, возросла до 59,6 % к общему объему, в том числе в Московской области - 53,8 %⁹. Например, на территории Дальневосточного федерального округа по состоянию на 1 января 2016 года были расположены всего 17 кредитных организаций, что составляет 2,3 % в общем объеме.

За период реализации Стратегии-2015 индекс совокупной обеспеченности банковскими услугами большинства регионов существенно не изменился. При этом наиболее высокий уровень обеспеченности банковскими услугами по-прежнему отмечается в Центральном федеральном округе (1,23 по состоянию на 1 января 2016 года), прежде всего, в г. Москве (1,56). Далее следует Северо-Западный федеральный округ (1,12), где высокой обеспеченностью банковскими услугами отличаются г. Санкт-Петербург (1,38) и Калининградская область (1,18).

Рост данного показателя отмечался в Уральском федеральном округе (с 0,79 на 1 января 2012 года до 0,86 на 1 января 2016 года), в Сибирском федеральном округе (с 0,83 до 0,84) и в Дальневосточном федеральном округе (с 0,80 до 0,83).

В остальных регионах наблюдалось некоторое снижение индекса совокупной обеспеченности банковскими услугами, за исключением Приволжского федерального округа, где значение индекса осталось неизменным (0,87). Минимальное значение индекса совокупной обеспеченности регионов банковскими услугами, как и раньше, наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе (0,43), в том числе в Чеченской Республике (0,16), а также в республиках Дагестан (0,16) и Ингушетия (0,19).

⁹ По данным Банка России (Обзоры банковского сектора Российской Федерации).

Намерения Банка России по отмене территориального ограничения на создание операционных офисов нашли отражение лишь в тексте Стратегии-2015, но не были зафиксированы в плане мероприятий по ее реализации.

Согласно Стратегии-2015 Правительство Российской Федерации в целях снижения территориальных диспропорций в обеспечении банковскими продуктами и услугами, наряду с мерами по расширению возможностей их предоставления, должно было продолжить формирование условий для деятельности некредитных организаций в регионах с недостаточным предложением банковских услуг.

В части микрофинансовых организаций (далее - МФО) следует отметить, что по итогам 2012 года размер совокупного портфеля займов МФО составил около 48,0 млрд. рублей, а по итогам 2015 года портфель достиг 63 млрд. рублей. На фоне продолжающегося с 2014 года сжатия потребительского кредитования (сокращение портфеля за 2015 год составило 12,1 %) и кредитования малого и среднего бизнеса (-5,7 %) портфель микрозаймов МФО продолжил демонстрировать рост.

Микрофинансовые организации частично возмещают недостаток банковских услуг в тех регионах, где кредитные организации представлены в меньшем количестве.

В качестве основных мер по развитию банковского обслуживания нефинансового сектора экономики и населения Правительством Российской Федерации и Банком России предусматривалось создание системы регистрации уведомлений о залоге и об ином обременении движимого имущества, обладающего идентификационными признаками (машин, оборудования и транспортных средств в соответствии с Общероссийским классификатором основных фондов). Планировалось, что функции по регистрации уведомлений (функции регистрационной организации) будут выполняться бюро кредитных историй.

Во исполнение мероприятий пункта 6 Плана был 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», в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате введена глава XX.1 «Регистрация уведомлений о залоге движимого имущества». Однако согласно принятым изменениям регистрационные действия осуществляются нотариусами, а не бюро кредитных историй, как предполагалось изначально в Стратегии-2015.

Регистрацию уведомлений о возникновении залога (его изменении, прекращении), поданных как на бумажном носителе, так и в электронной

форме, нотариусы осуществляют на возмездной основе. Направление уведомлений является добровольным.

Стратегией-2015 планировалось дальнейшее развитие законодательных условий секьюритизации активов с учетом российской специфики и международного опыта, в том числе полученного в ходе кризиса, а также дальнейшее развитие получит механизм синдицированного кредитования. Эти положения не нашли отражения в Плате, однако мероприятия, соответствующие указанным задачам, осуществлялись.

Так, Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», предусматривающие создание правовых условий для осуществления секьюритизации неипотечных активов, в частности, установление правовых основ деятельности специализированных обществ (вступили в силу с 1 июля 2014 года).

Также Банк России сообщил, что с IV квартала 2014 года уделяется особое внимание регулированию механизма синдицированного кредитования в связи с разработкой Минфином России по предложениям Ассоциации региональных банков России с участием Банка России законопроекта, направленного на развитие долгосрочного, инвестиционного и синдицированного кредитов в Российской Федерации, а также снижение процентных ставок по таким кредитам в интересах реального сектора экономики и поддержания экономического роста. Законопроект находится на стадии межведомственного согласования.

Стабилизации ресурсной базы банковского сектора, по мнению авторов Стратегии-2015, было призвано способствовать внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предоставляющих банкам возможность заключать с вкладчиком, являющимся физическим лицом, договор банковского вклада на условиях, не предусматривающих право на досрочное востребование суммы вклада (части вклада), досрочное предъявление к оплате сберегательного (депозитного) сертификата. До настоящего времени соответствующая возможность законодательством не предусмотрена.

Спектр инструментов финансовых рынков и операций банков на них предполагалось расширить путем создания законодательных возможностей для ведения счетов в драгоценных металлах. До настоящего времени соответствующая нормативно-правовая база также отсутствует.

Таким образом, меры по развитию банковского обслуживания нефинансового сектора экономики и населения, предусмотренные Стратегией-

2015, реализованы лишь частично, соответствующие пункты Плана выполнены формально (внесены законопроекты), что не привело к реализации соответствующих положений Стратегии-2015. Ряд направлений деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России в данной сфере не нашел отражения в Плате, но фактически они реализовывались (поддержка субъектов малого и среднего бизнеса, развитие законодательных условий секьюритизации активов).

В числе мер по снижению административной нагрузки на кредитные организации были реализованы основные мероприятия по освобождению кредитных организаций от выполнения несвойственных им функций по контролю за исполнением хозяйствующими субъектами установленных правил работы с наличными деньгами, сокращению перечня должностей, назначение которых требует согласования с Банком России (исключение из перечня заместителей руководителя и заместителей главного бухгалтера филиалов кредитных организаций).

Также выполнено мероприятие по обеспечению унифицированных надзорных требований к оценке устойчивости кредитных организаций и требований к участию в системе страхования вкладов на основе международных принципов надзора и применения мер воздействия (принят Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 335-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» внесены изменения в статью 36 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», предусматривающие внедрение механизма дифференцированных отчислений банков в фонд обязательного страхования вкладов в зависимости от уровня превышения базового уровня доходности вкладов.

Вместе с тем предусмотренное Стратегией-2015 продолжение работы по оптимизации отчетности кредитных организаций по ряду направлений, включая внесение изменений в законодательство Российской Федерации об архивном деле с целью снижения требований по объемам и срокам хранения документов на бумажных носителях, исключение из форм отчет-

ности дублирующей информации и создание условий для перехода к представлению информации преимущественно на электронных носителях, не отражено в Плане.

При этом Банк России реализует переход на электронный документооборот с каждой поднадзорной организацией через ее личный кабинет в Банке России, Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰ закреплена обязанность некредитных финансовых организаций по электронному взаимодействию с Банком России.

Подраздел Стратегии-2015 о развитии и внедрении современных банковских технологий в Российской Федерации не содержит конкретных показателей. Предполагалось, что будет обеспечено формирование нормативной базы, а также созданы общие условия для применения в банковской деятельности новейших информационных технологий¹¹, при этом в Плане отсутствуют пункты, соответствующие этим намерениям.

Банком России была разработана «дорожная карта» по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке, которое представляет собой комплекс мер по совершенствованию механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке и по переходу на электронный документооборот всех участников рынка, их клиентов, федеральных органов исполнительной власти и Банка России (утверждена 18 мая 2015 года Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем).

По данным Банка России, численность пользователей сервисов дистанционного банковского обслуживания за период 2011-2015 годов увеличилась более чем в 2,5 раза. Средний размер платежа через интернет-банкинг, совершенного физическим лицом за период 2011-2014 годов, увеличился более чем на 70 %. Доля банковских платежей физических лиц, совершенных через интернет-банкинг (по объему), увеличилась за тот же период в 3 раза.

Таким образом, по отдельным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России, предусмотренным Стратегией-2015, осуществляются мероприятия, которые по содержанию соотносятся с задачами Стратегии-2015, хотя и не были в ней предусмотрены.

¹⁰ Вступил в силу с 9 февраля 2016 года в соответствии с пунктом 1 статьи 18 указанного Федерального закона.

¹¹ Технологий дистанционного банковского обслуживания, средств автоматизации кассовых операций, электронных средств платежа и электронной обработки платежной информации на основе развития конкуренции и внедрения инноваций в сфере высокотехнологичных банковских продуктов.

Для повышения качества и расширения перечня банковских и иных финансовых услуг в Российской Федерации предусматривалось выполнение следующих пунктов Плана:

- совершенствование законодательства Российской Федерации о потребительском кредитовании (пункт 12);

- совершенствование законодательства Российской Федерации, направленного на защиту прав заемщиков от возможных злоупотреблений со стороны субъектов деятельности по взысканию задолженности (пункт 13);

- внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части унификации подхода к установлению административного воздействия за нарушение прав потребителей финансовых услуг (пункт 14).

Пункты Плана были выполнены путем принятия ряда федеральных законов, из которых ключевыми являются: Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее - Федеральный закон № 353-ФЗ) и от 3 июля 2016 года № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее - Федеральный закон № 230-ФЗ).

Федеральными законами № 353-ФЗ и № 230-ФЗ были также урегулированы вопросы защиты прав потребителей банковских услуг в сфере потребительского кредитования и совершенствование процедуры взыскания задолженности с должников - физических лиц.

Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 407-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 2 июля 2010 года № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», согласно которым ограничивается начисление процентов по договорам потребительского микрозайма, заключенным на короткий срок. Для микрофинансовых организаций предусмотрен запрет на начисление заемщику - физическому лицу - процентов и иных платежей по договору потребительского займа, срок возврата потребительского займа по которому не превышает одного года, за исключением неустойки (штрафа, пени) и платежей за услуги, оказываемые заемщику за отдельную плату, в случае, если сумма начисленных по договору процентов и иных платежей достигнет четырехкратного размера суммы займа.

В целях упрощения порядка разрешения конфликтных ситуаций между кредитными организациями и их клиентами в Стратегии-2015 признается целесообразным принятие мер, направленных на развитие и совершенствование внесудебных процедур урегулирования споров.

В Государственную Думу 10 мая 2014 года внесен и рассмотрен в первом чтении 1 июля 2014 года проект Федерального закона № 517191-6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций», который направлен на регулирование порядка рассмотрения финансовым уполномоченным по правам потребителей услуг финансовых организаций обращений граждан.

Таким образом, анализ мероприятий, выполненных по вопросу защиты прав потребителей банковских услуг в сфере потребительского кредитования, свидетельствует о высокой степени реализации положений Стратегии-2015 в этой части.

Успешно реализован пункт 29 Плана по вопросу повышения капитализации банковского сектора. Федеральным законом от 3 декабря 2011 года № 391-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» увеличены требования к размеру собственных средств (капитала) кредитных организаций до 300 млн. рублей.

Статистические данные Банка России подтверждают существенное снижение количества кредитных организаций, имевших величину собственных средств (капитала) менее 300,0 млн. рублей:

Дата	Количество кредитных организаций, имеющих собственные средства менее 300 млн. рублей	Средства, требуемые для докапитализации кредитных организаций, млрд. рублей	Доля от текущего размера собственных средств кредитных организаций, %
01.01.2012 г.	304	25	38
01.01.2013 г.	246	17	29,9
01.03.2014 г.	171	10,8	26,7
01.06.2014 г.	153	9,7	26,8
01.12.2014 г.	70	4,8	29,6
01.01.2015 г.	13	1,5	62
01.01.2016 г.	2*	0,17	39
01.09.2016 г.	3*	0,03	4

* Банками допускалось снижение размера собственных средств (капитала) ниже 300 млн. рублей на отчетные даты.

Таким образом, к настоящему моменту практически все банки выполняют требование об увеличении уставного капитала.

Также Банк России сообщил в своем письме от 31 октября 2016 года № 32-116/1177, что в ходе дальнейшей докапитализации банков особое внимание будет уделено оценке как источников формирования собственных средств (капитала), так и качества активов, появляющихся на балансе банка в период, предшествующий докапитализации, и после нее, в целях выявления фактов фиктивной капитализации.

Важно отметить, что в тексте Стратегии-2015 высказано намерение продолжить работу по нормативно-правовому регулированию организации обращения наличных денег и повышения прозрачности расчетов. При этом План не отражает и не конкретизирует этих намерений, соответствующих пунктов в нем нет.

В Стратегии-2015 констатируется, что в Российской Федерации сложилась традиционная модель организации наличного денежного обращения, для которой характерна высокая степень участия эмиссионного центра в управлении потоками наличных денег.

Указывается, что Банк России планирует активнее привлекать кредитные организации к участию в организации наличного денежного обращения, делегируя им часть своих функций, однако параметров планируемого участия не указано, поэтому оценить степень реализации данного положения Стратегии-2015 не представляется возможным.

Проведена запланированная работа по совершенствованию системы страхования вкладов в части расширения круга субъектов, на которых распространяется защита, предоставляемая системой страхования вкладов физических лиц, за счет индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. Действие страховой защиты распространено на физических лиц - индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), сумма возмещения увеличена до 1400000 рублей¹².

В отношении необходимости законодательно укрепить защиту средств фонда страхования вкладов от недобросовестных действий банков и клиентов по искусственному формированию обязательств, подлежащих страховому возмещению, заявленной в Стратегии-2015, пунктом 28 Плана предусмотрена подготовка проекта соответствующего федерального зако-

¹² Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

на, однако от ответственного исполнителя - Минэкономразвития России, информации о выполнении пункта не поступило.

Меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма предусмотрены пунктом 15 Плана. В целях их реализации принят Федеральный закон от 28 июня 2013 года № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», вступивший в силу 30 июня 2013 года, который направлен на реализацию данной части Стратегии-2015. С учетом формулировки поставленной задачи можно сделать вывод о выполнении пункта Плана.

В Стратегии-2015 предполагалось, что в 2011-2015 годах будет продолжена работа в «Группе двадцати», Совете по финансовой стабильности, Базельском комитете по банковскому надзору и их рабочих органах. Правительство Российской Федерации и Банк России продолжают осуществлять взаимодействие с Международным валютным фондом и Всемирным банком по вопросам развития банковского сектора, банковского регулирования и банковского надзора. В Плане не предусмотрено специальных мер и отчетности по указанным вопросам, поскольку данный подраздел носит общий декларативный характер.

Подробная дополнительная информация о выполнении пунктов Плана представлена в таблице в приложении № 2 к настоящему отчету.

Выводы

1. Стратегия развития банковского сектора до 2015 года является приложением к заявлению Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года».

Анализ законодательства Российской Федерации (включая Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», который не относит такой вид документа как заявление к правовым актам) показал, что юридический статус Стратегии-2015 не определен. Таким образом, Стратегия-2015 не содержит обязательных для исполнения норм права и не влечет обязанности федеральных органов государственной власти по реализации ее положений. Положения Стратегии-2015 носят рекомендательный характер и не обязательны к исполнению.

2. Текст Стратегии-2015 не содержит указаний на законы или иные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми разрабатывалась и принималась Стратегия-2015.

3. Стратегия-2015 не встроена в систему стратегического планирования Российской Федерации, упоминается только в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которая предусматривает, в том числе, подготовку проектов нормативных правовых актов по вопросам, частично соотносящимся с отдельными положениями Стратегии-2015. При этом ответственным исполнителем соответствующих мероприятий государственной программы является Минфин России, а участие Банка России в реализации государственной программы не предусмотрено. Нормативными правовыми актами, в том числе Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не установлены функции по разработке Банком России стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на долгосрочный (среднесрочный) период как документа стратегического планирования, а также мониторинг и контроль ее реализации Банком России.

4. При разработке Стратегии-2015 не был учтен опыт реализации Стратегии до 2008 года в части оценки вероятности возникновения кризисных внешнеэкономических или внешнеполитических обстоятельств, которые существенно повышают риски нарушения стабильного функционирования банковского сектора Российской Федерации и требуют вливаний федерального бюджета.

5. Анализ преемственности основных целей и задач, установленных в стратегиях развития банковского сектора Российской Федерации до 2008 года и до 2015 года, показал, что реформирование банковского сектора, ориентированное на потребности реальной экономики, не было завершено, не решены задачи в части долгосрочной эффективности и устойчивости банковского бизнеса.

6. Важные качественные характеристики банковской системы (характер и уровень предоставляемых банковских услуг, уровень конкуренции в банковском секторе, обеспечение потребностей экономики в банковских услугах, устойчивость и транспарентность кредитных организаций, усиление роли банков в инновационных процессах реального сектора экономики и повышении эффективности инвестиций) не устанавливались в Стратегии-2015 в виде измеримых показателей.

7. Целевыми ориентирами надзорного, регулирующего органа должны являться не общие количественные показатели банковской системы (включенные в Стратегию-2015), а решение наиболее важных вопросов

с точки зрения обеспечения экономического развития Российской Федерации: повышение ценовой доступности кредитов, увеличение доли банковских ссуд в составе источников инвестиций в основной капитал.

8. К моменту завершения срока реализации Стратегии-2015 запланированного сокращения участия государства в капиталах банков не произошло. По данным Банка России, с 1 января по 1 декабря 2015 года доля госбанков на рынке привлечения корпоративных средств увеличилась с 63,9 % до 67,6 %, а доля частных - сократилась с 36,1 % до 32,4 %. Доля банков с государственным участием в совокупном объеме активов на 1 января 2016 года составила 58,6 % (на 1 января 2011 года - 45,8 процента).

9. Целевой уровень по показателю соотношения капитала кредитных организаций и ВВП (14-15 %), указанный в Стратегии-2015, в намеченные сроки не достигнут, фактический уровень по состоянию 1 января 2016 года составил 11,1 процента.

10. В целом задача по достижению российским финансовым рынком высокого уровня конкурентоспособности среди мировых финансовых центров и приобретению им статуса регионального финансового центра, признанного международным деловым сообществом, не выполнена и в современных условиях не может быть решена в среднесрочной перспективе.

11. Планом мероприятий по реализации Стратегии-2015 предусмотрена только разработка законодательной базы о национальной платежной системе, никаких количественных и качественных характеристик национальной платежной системы не предусматривается.

Вместе с тем количественные и качественные характеристики национальной платежной системы носят измеримый характер. Так, количество платежных систем, функционирующих на территории Российской Федерации с 2011 по 2015 год увеличилось с 20 до 36 единиц. Количество платежных карт за тот же период увеличилось с 217,5 млн. штук до 243,9 млн. штук, объем операций по ним - с 17207,4 млрд. рублей до 40513,7 млрд. рублей.

12. По вопросу участия иностранного капитала в российских банках выполнены соответствующие пункты Плана, однако, притока иностранных инвестиций не произошло. Количество действующих кредитных организаций с участием нерезидентов за период реализации Стратегии-2015 уменьшилось с 230 до 199, доля нерезидентов в совокупном уставном капитале банковской системы за тот же период уменьшилась с 27,7 % до 16,90 %. Инвестиции нерезидентов в уставные капиталы действующих

кредитных организаций возросли с 336,3 млрд. рублей до 408,5 млрд. рублей, однако, указанная положительная динамика сформирована лишь за счет снижения курса рубля к доллару США и евро.

Сложившиеся ограничения по доступу российских банковских организаций на международные рынки, высокая степень неопределенности в международной политической сфере формируют высокие риски в связи с участием нерезидентов в уставном капитале банковской системы Российской Федерации.

13. Государственная программа докапитализации отдельных банков через передачу ОФЗ в капитал второго уровня, прямая докапитализация банков с государственным участием через обмен ОФЗ на привилегированные акции, а также прямые субсидии из федерального бюджета на докапитализацию нарушают принципы поддержания конкурентной среды, декларируемые в Стратегии-2015.

Концентрация банковской системы возрастает. Так, доля первых 5 банков в активах банковской системы в период реализации Стратегии-2015 увеличилась с 47,9 % до 56,0 %, а количество кредитных организаций, на которые приходится 80 % активов банковской системы, уменьшилось с 29 до 25.

Это может свидетельствовать о снижении уровня конкуренции в секторе банковских услуг с ухудшением позиций региональных банков.

14. Признание экономической ситуации в стране как объективно критической для российских банков требует новых антикризисных решений с целью сохранения главного показателя - финансовой устойчивости первой сотни крупнейших системообразующих банков.

15. Необходимо отметить высокую степень реализации положений Стратегии-2015 в части мероприятий по защите прав потребителей банковских услуг в сфере потребительского кредитования.

16. Заметных улучшений в части территориальных аспектов предоставления банковских услуг не произошло, сохраняется неоднородный характер распределения банковских услуг по субъектам Российской Федерации. Частично недостаток банковских услуг в тех регионах, где кредитные организации представлены в меньшем количестве, возмещается микрофинансовыми организациями.

Срок создания Почта-банка (ПАО «Почта-банк» создано в марте 2016 года) вышел за горизонты планирования Стратегии-2015, в период действия которой были осуществлены только подготовительные мероприятия, поэтому короткий срок работы Почта-банка пока не позволяет говорить о су-

ущественном вкладе в решение проблем наличия банковских услуг в отдаленных районах страны.

За период реализации Стратегии-2015 индекс совокупной обеспеченности банковскими услугами большинства регионов существенно не изменился (наиболее более высокий уровень по состоянию на 1 января 2016 года - 1,23 в Центральном федеральном округе и 1,12 в Северо-Западном федеральном округе; минимальное значение по-прежнему наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе - 0,43).

17. Таким образом, институциональная форма «Стратегии развития банковского сектора», выводящая документ из правового поля Российской Федерации, не содержит достаточного объема квантифицируемых показателей, позволяющих конкретно оценить степень исполнения и эффективность мер, предлагаемых документом. Стратегия-2015 не оказала существенного влияния на количественные и качественные показатели и структуру российской банковской системы, которая фактически продолжала развиваться вне предложенных в Стратегии-2015 мероприятий.

После 2015 года новая стратегия развития банковского сектора не разрабатывалась, что подтверждает отсутствие практической необходимости в принятии отдельного стратегического документа по банковской системе, не имеющего правовых оснований. В целях более комплексного учета роли, места и направления развития банковского сектора в экономической системе Российской Федерации в процессе государственного стратегического планирования представляется целесообразным включение наиболее важных положений и показателей касательно развития банковского сектора в общую стратегию социально-экономического развития Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу при их разработке.

Предложения

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧАН