ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета по финансовому регулированию и денежно-кредитной политике Ассоциации «Россия» на «Отчет Центрального Банка Российской Федерации (Банка России) за 2015 год»

Банк России в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (статья 25 ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» подготовил и представил в Государственную Думу Годовой отчет за 2015 год, который содержит анализ экономического и финансового положения России, обобщает результаты работы Банка России по основным направлениям деятельности, осуществляемой в соответствии с законодательно возложенными на него функциями, включает его годовую финансовую отчетность, аудиторское заключение и заключение Счетной палаты Российской Федерации.

Представленный документ отражает широту и разнообразие функционала Центрального Банка Российской Федерации – денежно-кредитная политика, обеспечение финансовой стабильности, банковское регулирование и надзор, развитие финансового рынка, регулирование и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций, развитие и совершенствование национальной платежной системы , а также еще целый ряд законодательно закрепленных за ним направлений. Годовой отчет Банка России (далее по тексту – Отчет) в целом адекватно отражает итоги работы Банка России в 2015 году. Несомненным достоинством Отчета является наличие большого массива аналитических материалов, предоставляющих экспертному сообществу и иным пользователям широкую информацию о действиях Банка России по выполнению возложенных на него задач и функций.

Анализ результатов деятельности Банка России дает основания для вывода о том, что в 2015 году более тесной стала координация проводимой денежно-кредитной, бюджетно-налоговой и структурной политики. В рамках реализации денежно-кредитной политики и антикризисных мер (применение инструментов валютного рефинансирования, временное смягчение пруденциальных требований для банков, реализация мер их докапитализации) Правительству и Банку России удалось стабилизировать ситуацию в экономике и финансах, несмотря на сложные геополитические и макроэкономические условия. Обозначилась тенденция постепенного снижения уровня инфляции и волатильности обменного курса рубля. Наметилось улучшение ситуации на внутреннем финансовом рынке. Значительно (более чем в 2,5 раза по сравнению с 2014 годом) уменьшился отток из страны частного капитала, увеличилось положительное сальдо текущего счета платежного баланса. Существенно уменьшился объем сомнительных операций (вывод капитала и обналичивание денежных средств).

Вместе с тем Отчет представлен в типичной для центральных банков форме: в нем преобладает описательный подход к изложению основных направлений его деятельности. Элементы содержательного анализа присутствуют только в первой части

этого документа, где рассматриваются внутренние и внешние факторы, оказавшие наибольшее влияние на макроэкономическую ситуацию в Российской Федерации. И в этой связи Отчет не лишен целого ряда недостатков и упущений.

После ознакомления с разделом, посвящённым денежно-кредитной политике, остается неясным, какую конкретно модель инфляционного таргетирования Банк России реализует на практике. С одной стороны, формулируется тезис, согласно которому «Банк России, следуя принципам режима таргетирования инфляции, стремился обеспечивать баланс снижения инфляции, экономического роста и финансовой стабильности» (см. с.9). Из этого можно сделать вывод, что Банк России проводил нестандартную политику гибкого инфляционного таргетирования, в рамках которой, в зависимости от конкретно складывающейся в экономике ситуации, на первый план попеременно могли выдвигаться цели по достижению низкой инфляции, поддержанию экономического роста, обеспечению финансовой и курсовой стабильности. Именно этот подход зафиксирован в пресс-релизах Банка России по вопросам ключевой ставки, в выступлениях его руководителей и в текстах «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики» за последние три года.

С другой стороны, в Отчете констатируется, что «Банк России с 2015 года реализует денежно-кредитную политику в рамках режима таргетирования инфляции» и декларируется тезис, согласно которому в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов» была поставлена цель снизить инфляцию до уровня 4% в 2017 году и в дальнейшем поддерживать ее вблизи данного уровня». (см. с.63). При этом не уточняются особенности выбранного Банком России режима (стандартного или гибкого) инфляционного таргетирования, а приводится описание целей, основных мер и инструментов проводимой в стране денежно-кредитной политики.

Для лучшего понимания результатов проводимой денежно-кредитной политики представляется целесообразным дополнить главу II.1 «Денежно-кредитная политика» документа разделом, в котором в сжатой форме был бы представлен анализ причин и факторов отклонения фактических темпов инфляции от целевого ориентира на 2015 и последующие годы, описаны не только основные меры, предпринятые Банком России для снижения инфляционных ожиданий, но и проведена количественная оценка их эффективности и степень реализации.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в Отчете отсутствует раздел, посвященный политике обменного курса. В тексте документа содержится только одно упоминание о том, что «плавающий валютный курс позволил абсорбировать негативное влияние внешних факторов на внутренние экономические процессы» (с.9). При этом обходится стороной вопрос о том, какого рода режим плавающего курса Банк России реализует на практике: свободного или управляемого. Если управляемого, то в соответствии с какими ориентирами и правилами. Если свободного, то как это согласуется с валютными интервенциями в середине 2015 года, направленными на недопущение укрепления валютного курса рубля.

В этой связи обоснованно возникает вопрос о целесообразности таких операций. Если Банк России в действительности намерен придерживаться политики инфляционного таргетирования, то объявленная цель доведения объёма резервов до уровня 500 млрд. долл. США вступает в явное противоречие с официально провозглашенной целью денежно-кредитной политики. Во-первых, данная позиция дезориентирует экономических агентов относительно истинных принципов и целей проводимой денежно-кредитной политики. Во-вторых, как показывает историческая статистика, текущего объёма международных резервов вполне достаточно для того, чтобы отражать спекулятивные атаки, грозящие подрывом финансовой стабильности. В-третьих, в условиях начавшегося перехода банковской системы к структурному профициту ликвидности, покупка иностранной валюты Банком России на рынке приведет к развитию девальвационных ожиданий.

На практике Правительство и Банк России больше ориентируются на использование элементов управления обменным курсом, таким образом применяемый в России режим обменного курса гораздо ближе к режиму управляемого плавания, чем к курсовой политике, определяемой спросом и предложением, что ставит вопрос о соответствии проводимой денежно-кредитной политики и информации о ней.

В Отчете отмечается, что «в качестве мегарегулятора Банк России проводил масштабные реформы в области регулирования и надзора за всеми сегментами финансового сектора в целях роста сбережений, их сохранности и защищенности от рисков, для осуществления инвестиций в экономику» (с.12). В целом действия единого финансового регулятора в 2015 году заслуживают положительной оценки и доказывают обоснованность принятого в 2013 году решения о передаче всех регулятивных и надзорных полномочий в финансовом секторе Банку России.

В 2015 году были сделаны заметные шаги по улучшению качества регулятивной среды для участников финансового рынка. К ним относятся: профессиональные участники рынка ценных бумаг, субъекты страхового дела, субъекты рынка коллективных инвестиций и доверительного управления, субъекты рынка микрофинансирования, инфраструктурные организации финансового рынка, а также актуарии. Ядром финансового сектора российской экономики по-прежнему являются кредитные организации, и именно на совершенствование регулирования их деятельности были направлены основные усилия Банка России. Принципиальным моментом здесь является продолжение реформирования системы регулятивных требований к банкам в соответствии с принципами, сформулированными Базельским комитетом по банковскому надзору и Советом по финансовой стабильности, прежде всего в части уточнения методики определения собственных средств, а также расчёта нормативов достаточности капитала.

В то же самое время, и это видно из представленного Отчета, качество исполнения Банком России своей надзорной функции продолжало находиться на более низком уровне, нежели регулятивной. За рамками Отчета, к сожалению, остался анализ эффективности института уполномоченных представителей ЦБ в коммерческих банках. В настоящее время представители надзорного органа осуществляют свою деятельность

более чем в 150 крупнейших коммерческих банках. В соответствии с действующим законодательством, они обладают весьма широкими возможностями и полномочиями для получения объективной информации о реальном финансовом положении банков. Тем не менее, в 2015 году произошло несколько резонансных случаев, когда крупные банки оказывались неспособны расплачиваться по своим обязательствам. В ряде случаев клиенты банков, в том числе государственные органы и компании, понесли крупные потери денежных средств, несмотря на постоянное присутствие в этих кредитных организациях представителей Банка России.

Другой проблемой, которая не наша отражения в Отчете, остается недостаточная прозрачность банковской отчётности. Это ведёт к невозможности общественного независимого контроля над состоянием дел в кредитных организациях, что снижает уровень рыночной дисциплины и усиливает риски недобросовестного поведения. Указанная проблема особенно обострилась в 2015 году, когда целый ряд крупных кредитных организаций вообще прекратил публиковать стандартные формы отчётности. Особую тревогу вызывает тот факт, что подобная практика стала характерна для банков, находящихся в настоящее время на санации, то есть банков, для спасения которых государством были выделены существенные денежные средства. Такая позиция регулятора выглядит тем более странной, если учесть, что вопрос доверия к российской банковской системе в сложившейся кризисной ситуации остается одним из ключевых с точки зрения защиты кредиторов и вкладчиков. Между тем в руках Банка России имеется богатый арсенал средств для стимулирования банков к раскрытию своей отчётности для широкой общественности. Аргументов для продолжения соблюдения режима неполного раскрытия финансовой отчетности кредитными организациями Банк России не представил.

Говоря еще об одном аспекте доверия к российским банкам со стороны экономических агентов, не нашедшем отражения в Отчете, следует указать на состояние конкурентной среды в сфере финансового посредничества. В течение 2015 года доля рынка, занимаемого банками, прямо или косвенно контролируемыми государством, продолжила расти. Иными словами, достаточно интенсивно и последовательно идёт крайне тревожный процесс вытеснения частного банковского бизнеса и снижения конкуренции в банковской системе. Представляется, что Банк России обязан дать свою оценку подобному положению вещей, а также обозначить меры, которые он со своей стороны предпринимает для исправления ситуации.

В Отчете не нашли адекватного отражения вопросы, связанные с отзывом банковских лицензий и санированием кредитных организаций. Помимо статистики отзывов лицензий и перечисления мер по финансовому оздоровлению не хватает обобщенной оценки финансовой устойчивости банковского сектора и ее динамики, а также четких и прозрачных критериев, которыми руководствуется Банк России при принятии решений о ликвидации или санировании кредитных организаций. В Отчете отсутствуют разъяснения, по каким критериям в одних случаях менее крупные и социально менее значимые банки передавались на санацию, а в других случаях социально более значимые и имеющие внутренние ресурсы для самооздоровления

кредитные организации лишались лицензий. Равным образом непрозрачной остается процедура выбора банков-санаторов.

В этой связи назрел вопрос о выработке новых подходов к политике по отзыву банковских лицензий. Кампания по массовому отзыву банковских лицензий приводит к ухудшению финансового состояния юридических лиц, являвшихся клиентами обанкротившихся банков, к переходу вкладчиков и качественных заемщиков в государственные и крупнейшие частные банки, что, в свою очередь, ведет к резкому снижению качества кредитных портфелей и ликвидности малых и средних банков, к ухудшению их финансового состояния, прежде всего по уровню достаточности капитала, что, в итоге, дает формально право на отзыв лицензии. Такая политика Банка России должна быть кардинально пересмотрена в пользу санации кредитных организаций, не замешанных в организации сомнительных операций и выводе качественных активов.

Под этим углом зрения можно отметить, что в Отчете вообще обходится стороной вопрос об оценке результатов и степени выполнения «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года», подготовленной совместно Правительством и Банком России. Между тем этот документ предусматривал целостную систему мер по повышению эффективности банковской деятельности, улучшению конкурентной среды, усилению защиты интересов кредиторов, вкладчиков и добросовестных заемщиков.

В целом Отчет содержит полную и объективную оценку результатов деятельности Банка России в 2015 году. Достоверность бухгалтерской и финансовой отчетности Банка России подтверждена аудиторским заключением по ней и заключением Счетной палаты Российской Федерации.

Совет по финансовому регулированию и денежно-кредитной политике Ассоциации «Россия» рекомендует Государственной Думе СФ РФ принять положительное решение по Годовому отчету Банка России за 2015 год и предложить Банку России принять к сведению сделанные замечания.