

Кузнецова В.В.

Международный опыт пропорционального банковского регулирования

Кузнецова Валентина Вильевна — кандидат исторических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Kuznetsova2@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [8563-4667](https://elibrary.ru/8563-4667)

Аннотация

В процессе перехода на международные стандарты Базель III ряд юрисдикций одновременно реализует пропорциональное банковское регулирование. В одних странах оно складывалось в результате того, что изначально регуляторы не распространяли вновь вводимые усиленные пруденциальные требования на определенные группы банков, в других его вводили позднее, посчитав применение повышенных единых требований ко всем банкам избыточным регуляторным бременем, негативно влияющим на реальный сектор экономики. В статье рассматриваются особенности национальных практик сегментирования банковских системы на группы финансовых посредников и применяемых к ним норм регулирования.

Ключевые слова

Пропорциональное банковское регулирование, структура банковской системы, малые банки, регуляторные требования

Одним из ответов международного сообщества на глобальный финансовый кризис (2007–2009 гг.) стало значительное ужесточение международных стандартов регулирования деятельности финансовых посредников, прежде всего, системно значимых институтов. Принятие стандартов Базель III, последующие их модификация и эволюция, внимательный мониторинг их реализации (отражения в законодательно-нормативном регулировании) и соблюдения странами-членами Банка международных расчетов преследовали разнообразные цели. Среди них одними из приоритетных были:

- 1) повышение устойчивости системно значимых финансовых посредников без интервенций бюджетных средств;
- 2) снижение рисков, исходящих от трансграничных операций крупных кредитных организаций;
- 3) увеличение возможностей крупных кредитных организаций за счет собственных средств покрывать убытки, которые могут возникнуть в случае неожиданного ухудшения ситуации на финансовых рынках (и/или внешнего шока);
- 4) устранение возможностей для использования банками различий в пруденциальном регулировании для арбитражных операций как на наднациональном, так и национальном уровнях.

Подобный подход изначально предполагал разделение банковских организаций на три типа: глобально значимые институты, системно значимые банки на национальном уровне и остальные коммерческие банки. В отношении последних Базель III предусматривал применение стандартных пруденциальных требований, которые полностью должны вступить в силу к 2022 г. На практике перевод группы коммерческих банков на общие регулятивные нормы вскрыл ряд серьезных проблем и негативных для реальной экономики последствий. Для их устранения в нескольких странах стало применяться или планируется в ближайшем будущем применение так называемого пропорционального подхода к банковскому регулированию. Опыт его практического применения еще только формируется, поэтому наднациональные и национальные органы финансового регулирования внимательно отслеживают последствия для финансовой стабильности и реальной экономики перехода на пропорциональное банковское регулирование.

В нашей стране с 01.06.2017 вступил в силу закон о развитии пропорционального регулирования банковского сектора № 92-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В течение 2018 г., по оценкам Банка России, 219 коммерческих банков должны сделать выбор¹: сохранить универсальную банковскую лицензию и нарастить собственный капитал до регулятивного минимума в 1 млрд руб. или не увеличивать собственный капитал и стать банком с базовой лицензией. В течение данного переходного периода у регулятора также есть время для уточнения регулятивных пруденциальных требований к коммерческим банкам, в т.ч. с учетом международного опыта.

Возможности пропорционального банковского регулирования в рамках Базельских стандартов

По оценкам экспертов Института финансовой стабильности, изначально, т.е. начиная с Базеля I, стандарты устанавливали минимальные требования к банкам, ведущим активную международную деятельность. Впоследствии данные минимальные требования получили определение «золотого», или «суперэквивалентного» стандарта².

¹ Банки разобрали лицензии // Коммерсантъ [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3533412> (дата обращения: 12.05.2018).

² Carvalho A.P.C., Hohl S., Raskopf R., Ruhnu S. Proportionality in banking regulation: a cross-country comparison. FSI Insights on policy implementation // Financial Stability Institute [Электронный ресурс] 2017, August. URL: <http://catedraderiesgos.ort.edu.uy/papers-reviews/proportionality-in-banking-regulation-a-cross-country-comparison-67> (дата обращения: 12.05.2018).

При этом национальные регуляторы могли устанавливать требования, превышающие минимальные значения нормативов, чем зафиксировано в Базель I.

Базель I (1988 г.) устанавливал минимальные капитальные требования, взвешенные по уровню главным образом кредитного риска для банков как основной инструмент ограничения принимаемых ими рисков и убытков. В 1996 г. подход был расширен – кредитный риск был дополнен рыночным. Подобное расширение уже предполагало, что национальные регуляторы могли вводить два подхода к оценке поднадзорными институтами уровня принимаемых рисков — на основе стандартного подхода и внутренних моделей оценки.

Пересмотр требований в Базеле II был нацелен на улучшение соотношения капитальных требований к банкам и принимаемых ими рисков, включая операционный риск. Базель II предусматривал три направления пруденциального регулирования: 1) минимальные капитальные требования; 2) надзорная оценка процессов планирования капитала в банке; 3) усиление рыночной дисциплины через введение требований по раскрытию информации. В рамках первого направления национальный регулятор мог устанавливать разные подходы к оценке рисков, принимаемых банками рисками.

В рамках второго направления базовых стандартов Базель II допускал для национального надзорного органа возможность при установлении конкретных пруденциальных требований учитывать размер, комплексность, бизнес модель и аппетит к риску отдельных банков через профессиональное суждение. Базель II допускал возможность выбора национальным регулятором разных вариантов оценки уровней рисков активов в целях расчета норматива достаточности собственного капитала — от упрощенного, стандартного подхода до использования продвинутых эконометрических моделей, учитывающих прогнозную динамику кредитного, рыночного и операционного рисков. Тем самым, уже Базель II допускал пропорциональность банковского регулирования в рамках единого стандарта. Так, при расчете уровня кредитного риска было возможно применять: стандартный надзорный подход; базовый подход и подход передовых внутренних рейтингов. Применение регулятором единого стандартного подхода на практике снижало расходы на осуществление надзора, но не позволяло точно оценивать риски реализуемых поднадзорными институтами кредитных стратегий. Базель II также допускал возможность разной настройки регулятивных требований в отношении банковских гарантий, обеспечений, операций с производными инструментами. В отношении

операционного риска Базель II содержал возможность применения различных подходов — подхода продвинутой оценки, стандартного подхода, альтернативного стандартного подхода, или простого подхода базовых индикаторов.

Базель III ввел комплексное усиление регуляторных стандартов в ответ на глобальный финансовый кризис. Новый стандарт предусматривает учет большего числа рисков, усиливает требования к качеству собственного капитала банка и ликвидности, а также ужесточает требования по покрытию потенциальных убытков. В настоящее время Базель III включает такие ранее не применявшиеся нормативы, как уровень левириджа, буферы капитала, новые нормативы ликвидности и трансформации срочности.

С учетом усложнения и комплексности регулятивных требований в 2017 г. Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) обнародовал консультативный документ, содержащий предложения по упрощению стандартного подхода к настройке пруденциальных требований для малых и средних банков, чья организационная структура проста, а бизнес модель не ориентирована на значительную активность на рынке капиталов или трансграничные сделки³.

Причины введения упрощенных вариантов регулирования банков

Новые стандарты, регламентирующие лимиты рыночного и процентного риска, риска ликвидности, усиление требований к оценке кредитного риска контрапартнера и другие пруденциальные требования, вводимые по мере эволюции Базеля III, сопровождались:

- ростом регулятивного бремени для банков, особенно — для средних и малых банков;
- ростом нагрузки и расходов надзорных органов на сбор, верификацию и анализ все увеличивающегося массива данных;
- ростом спроса на банковский персонал и ИТ ресурсы⁴.

Помимо роста издержек, к числу факторов, стимулирующих национальных регуляторов к переходу на пропорциональное регулирование, специалисты относят:

³ Simplified alternative to the standardised approach to market risk capital requirements. Consultative document // Basel Committee on Banking Supervision [Электронный ресурс] 2017, June. URL: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d408.htm> (дата обращения: 13.05.2018).

⁴ Basel III: international regulatory framework for banks // Bank for International Settlements [Электронный ресурс] URL: www.bis.org/bcbs/basel3.htm (дата обращения: 13.05.2018).

- ограничение доступности базовых финансовых услуг для хозяйствующих субъектов в результате повышенных требований к их платежеспособности и качеству предоставляемого обеспечения;
- переход части клиентов на обслуживание в небанковские финансовые организации (теневой банкинг) и в т.н. финтех компании;
- трансформацию моделей банковского бизнеса, которые могут подрывать основы финансовой стабильности;
- ограничение возможностей советов директоров банков принимать хозяйственные решения;
- непропорциональное регулирование может сдерживать конкуренцию в банковской системе, увеличивая стоимость входа на финансовый рынок;
- единообразное регулирование разных банков может индуцировать арбитраж внутри банковской системы, если такие требования непропорционально воздействует на определенные типы банков.

Рост операционных издержек наряду со снижением прибыльности банковского бизнеса в условиях крайне низких, а в ряде стран и отрицательных темпов экономического роста привели к массовому уходу с рынка кредитных организаций. Так, в США с начала реализации закона Додда-Франка (2010) перестало функционировать (банкротства, закрытие, слияния, поглощения) более 1700 малых и средних банков. Это вскрыло серьезную экономическую проблему — дефицит услуг финансового посредничества для малого и среднего бизнеса, которая получила определение «too many to fail»⁵.

В ходе международных обсуждений данной проблемы банковскими регуляторами было признано, что для стабильности и устойчивости национальных банковских систем важно не только сдерживать аппетит к риску крупных кредитных организаций, прежде всего, системно значимых, но и поддерживать бизнес малых и средних банков, обеспечивающих устойчивость местной экономики⁶.

⁵ Small Banks Could See Some Dodd-Frank Relief // PYMNTS.com [Электронный ресурс] URL: <https://www.pymnts.com/news/regulation/2017/small-banks-dodd-frank-relief-ffiec-051-call-report-reporting-rules/> (дата обращения: 13.05.2018).

⁶ См., напр., выступление члена Совета исполнительных директоров ЕЦБ, вице-президента надзорного совета ЕЦБ на семинаре по банковскому регулированию, организованному МВФ. Is small beautiful?

Институт международного сберегательного и розничного банкинга (WSBI) доказывает, что принцип пропорциональности банковского регулирования не соблюдается, если на следующие пять вопросов ответ положительный:

- 1) Является ли конкретное регулятивное требование, применяемое ко всем кредитным организациям непропорциональным в отношении общей цели — поддержании финансовой стабильности;
- 2) Ведет ли тотальность регулирования к ухудшению маржинальной отдачи в результате того, что пруденциальные требования регулирования превышают оптимальный уровень с точки зрения его масштаба и интенсивности;

Могут ли законодательно установленные цели быть достигнуты столь же результативно при менее сложных для соблюдения требованиях;

Искажает ли справедливую конкуренцию отсутствие достаточной дифференциации между разными типами банками

Применяются ли конкретные регулятивные требования к институтам, к которым они не должны применяться (принцип материальности) и/или к институтам, которые только маргинально подвержены рискам, которые данное регулирование ограничивает⁷.

Оптимальная настройка пропорциональности регулирования должна учитывать конкретные условия деятельности различных типов банков и балансировать выгоды (ограничение рисков) и издержки (затраты банков на соблюдение требований и соответствующих расходов надзорных органов), и при этом не препятствовать достижению регулятором стратегических целей.

Модели пропорционального регулирования банковской деятельности

Отдельные элементы пропорционального банковского регулирования стали более выражено складываться с момента реализации Базеля III. С началом финансовых реформ после глобального финансового кризиса национальные регуляторы на основе критериев, разработанных БКБН и адаптированных под

Supervision, regulation and the size of banks // European Central Bank [Электронный ресурс] URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp171014.en.html> (дата обращения: 13.05.2018).

⁷ Why proportionality in bank regulation is needed // WSBI ESBG [Электронный ресурс] URL: <https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Why-proportionality-in-bank-regulation-is-needed.aspx> (дата обращения: 12.05.2018).

национальные условия⁸, выделили в составе коммерческих банков особую группу системно значимых институтов, к которым применялись повышенные пруденциальные требования. Их деятельность стала объектом пристального и тщательного мониторинга со стороны надзорных органов. Одновременно в ряде стран регуляторы выделяли особую группу банков исходя из особенностей их модели финансового посредничества, например, группу исламских банков, для которых были установлены особые пруденциальные требования⁹.

Опыт зарубежных регуляторов позволяет в общем плане выделить формирование двух разных моделей пропорционального банковского регулирования, при том, что в обоих случаях регуляторы исходят из количественных и качественных критериев сегментации национальных финансовых посредников. Пока общепризнанное единое определение данных моделей не сложилось, и в различных работах приводятся авторские названия моделей.

Первая модель, условно ее можно определить как стандартную, предполагает сегментацию функционирующих финансовых организаций на основе установленных количественных критериев и введение для каждой группы посредников своего набора пруденциальных требований, включая регламентацию разрешенных типов операций. Порядок настройки регулирования в этом случае опирается на предположение — «один размер, одна модель бизнеса, одни риски». В качестве критериев сегментации регуляторы используют разные параметры — величину собственного капитала, объем совокупных активов, долю активности на рынке капиталов в валюте баланса и др. Количественные значения классификационных критериев могут быть установлены статично, как например, в нашей стране, либо динамично, как например, в Бразилии. У такой модели есть важные преимущества:

- для кредитных организаций: постоянство пруденциальных требований;
- для надзорного органа: облегчение процедур мониторинга и анализа финансовых данных.

⁸ Кузнецова В.В. Политика финансовой стабильности: международный опыт. М.: КУРС, ИНФРА-М, 2014. С. 128–129; С. 135–136.

⁹ Song I., Oosthuizen C. Islamic Banking Regulation and Supervision: Survey Results and Challenges. IMF Working Paper, 2014. № 220 // IMF [Электронный ресурс] URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14220.pdf> (дата обращения: 22.05.2018); Core Principles for Islamic Finance Regulation (Banking Segment) (CPIFR) // Islamic Financial Services Board [Электронный ресурс] 2015. URL: [http://www.ifsb.org/standard/IFSB-17%20Core%20Principles%20for%20Islamic%20Finance%20Regulation%20\(Banking%20Segment\)%20\(December%202015\)%20\(final\).pdf](http://www.ifsb.org/standard/IFSB-17%20Core%20Principles%20for%20Islamic%20Finance%20Regulation%20(Banking%20Segment)%20(December%202015)%20(final).pdf) (дата обращения: 14.05.2018); Central bank of Oman. Islamic banking regulatory framework // Central Bank of Oman [Электронный ресурс] URL: <http://www.cbo-oman.org/news/IBRF.pdf> (дата обращения: 16.05.2018).

Вторая модель, условно ее можно охарактеризовать как гибкую, опирается при сегментации финансовых посредников на количественные параметры критериев и надзорное утверждение относительно бизнес модели и рыночной активности конкретного института. Например, в ЕС требование соблюдения нормативов ликвидности по Базелю III распространяется на все банки, но надзорный орган вправе вводить индивидуальные исключения при установленных условиях на основе официального профессионального суждения.

В качестве количественных значений критериев применения определенных упрощений и смягчений или, наоборот, когда исключение не допустимо, регуляторы используют разные параметры, в основном — объем совокупных активов и объем открытой валютной позиции. Например, в ЕС, если у финансового института объем совокупных активов более 30 млрд. евро или объем совокупных активов более 5 млрд. евро, или более 20% национального ВВП, то на него не распространяются упрощенные требования по раскрытию информации. В особом административном районе (ОАР) Гонконг если у банка объем совокупных активов более 250 млрд. гонконгских долларов, он обязан полностью соблюдать нормативы ликвидности по Базель III. В США значения параметров выше – объем совокупных активов более 250 млрд. долл. США; балансовый валютный риск более 10 млрд. долл. США.

Качественные критерии регуляторы, применяющие вторую модель, также используют разные. Так, в ЕС таким критерием является включение ценных бумаг банка в листинг определенной фондовой биржи; в ОАР Гонконг — одобрение надзорного органа и место института в банковской системе особого административного района.

Исходя из динамики доли определенных типов операций в балансах институтов, регулятор вводит упрощения и смягчения в пруденциальные требования (см. табл.1). При использовании второй модели регуляторы часто используют более простые методики расчета уровней рыночного риска и кредитного риска контрапартнера, а также смягчают требования по раскрытию информации. Например, в ЕС банки, с небольшими (менее 50 млн. евро) и средними (менее 300 млн. евро) объемами торговых портфелей, обязаны соответствовать стандарту Базель II+.

Таблица 1. Сферы регулятивных послаблений при пропорциональном банковском регулировании, 2017

Юрисдикции	Смягчение и/или упрощение пруденциальных требований
ЕС	<ul style="list-style-type: none">– оценка рисков торгового портфеля;– объем и частоты раскрытия финансовых данных;– кредитный риск контрапартнера;– норматив подверженности крупным рискам
США	<ul style="list-style-type: none">– применение продвинутых моделей оценки рисков;– кредитный риск контрапартнера;– проведение регулярных стресс тестов и планирование капитала;– оценка рисков торгового портфеля;– правила расчета нормативов ликвидности
Гонконг ОАР	<ul style="list-style-type: none">– кредитный риск;– нормативы ликвидности;– норматив подверженности крупным рискам

У данной модели, как и у первой, есть свои преимущества: прежде всего, она позволяет применять упрощенное регулирование с учетом особенностей бизнес модели конкретного финансового посредника и динамики его рыночной активности.

Модель 1: опыт ряда стран по пропорциональному банковскому регулированию

Из стран, применяющих первую модель пропорционального банковского регулирования, можно выделить Швейцарию, Индию и Бразилию.

Швейцария. В Швейцарии пропорциональность регулирующих требований — конституционный принцип, применяемый ко всему регулированию финансового рынка. Национальный орган регулирования и надзора над финансовым рынком (FINMA) подразделяет поднадзорные банки и фондовых дилеров на пять различных групп надзора, исходя из установленных (измеряемых) критериев: совокупные активы и активы под управлением (см. табл.2). За институтами первой и второй групп, на балансах которых есть депозиты, подпадающие под систему обязательного страхования, FINMA осуществляет непрерывный и тщательный надзор. В первую группу входят два глобально значимых банка, во вторую — три национально значимых банка.

Банки, относимые к первой, второй и третьей группам считаются международно активными или системно значимыми, поэтому на них распространяется

требование полностью соблюдать стандарты Базеля III. При этом к банкам первой и второй групп применяются повышенные пруденциальные требования по сравнению с банками, входящими в третью группу.

При установлении пруденциальных требований и определении значений обязательных нормативов FINMA широко использует групповую классификацию финансовых институтов. Так, например, от банков, включенных в группы 4 и 5, требуется раскрывать меньше данных и с меньшей периодичностью, на них распространяются упрощенные и менее детальные требования по соблюдению нормативов ликвидности, не применяется норматив крупных рисков, действует и ряд других послаблений.

Таблица 2. Швейцария: сегментация финансовых посредников на группы¹⁰

Группа	Критерий (млрд швейцарских франков)	Число институтов
1	<ul style="list-style-type: none"> • совокупные активы ≥ 250; • активы под управлением ≥ 1000; • застрахованные депозиты ≥ 30; • собственный капитал ≥ 20 	2
2	<ul style="list-style-type: none"> — $100 \leq$ совокупные активы < 250; — активы под управлением < 1000; — $20 \leq$ застрахованные депозиты < 30; — $2 \leq$ собственный капитал < 20 	3
3	<ul style="list-style-type: none"> • $15 \leq$ совокупные активы < 100; • активы под управлением < 500; • $0,5 \leq$ застрахованные депозиты < 20; • $0,25 \leq$ собственный капитал < 2 	29
4	<ul style="list-style-type: none"> — $1 \leq$ совокупные активы < 15; — активы под управлением < 20; — $0,1 \leq$ застрахованные депозиты $< 0,5$; — собственный капитал $< 0,25$ 	63
5	<ul style="list-style-type: none"> • совокупные активы < 1; • активы под управлением < 2; • застрахованные депозиты $< 0,1$; • собственный капитал $< 0,05$ 	202

¹⁰ Источник: *Carvalho A.P.C., Hohl S., Raskopf R., Ruhnu S. Proportionality in banking regulation: a cross-country comparison. FSI Insights on policy implementation// Financial Stability Institute [Электронный ресурс] 2017, August. URL: <http://catedraderiesgos.ort.edu.uy/papers-reviews/proportionality-in-banking-regulation-a-cross-country-comparison-67> (дата обращения: 12.05.2018).*

Индия. В стране относительно небольшое общее число кредитных организаций с учетом масштабов страны и экономики, но они располагают большим числом структурных подразделений. Их регулятор подразделяет на несколько групп: банки общественного сектора, в т.ч. государственные (6) и национализированные (27) банки, иностранные банки (49), коммерческие банки частного сектора (21), малые финансовые банки, расчетные банки. Низовой уровень банковской системы образуют кредитные кооперативы (95946 организаций), состоящие из городских кооперативных банков (1562) и сельских кооперативов (94384), которые, в свою очередь, делятся на ряд подгрупп. В совокупности доля организаций низового уровня в совокупных активах банковской системы составляла на март 2017 г. 10,6%, а более 72% приходится на банки общественного сектора.

С 2016 г. в стране была введена категория расчетных банков в целях расширения доступности финансовых услуг (прием небольших сберегательных депозитов и проведение розничных платежей/денежных переводов) для малых предприятий, домашних хозяйств с низкими доходами и активности в неорганизованном секторе. Им запрещено открывать депозиты до востребования, выпускать кредитные карты или принимать депозиты от нерезидентов, а также заниматься кредитованием. На средства, помещенные на счета расчетных банков, распространяются гарантии Корпорации страхования депозитов и кредитных гарантий (DICGC)¹¹. Регулятор также ограничивает максимальный размер срочного депозита 100 тыс. рупий на одного вкладчика. Расчетные банки могут открывать корреспондентские счета в других национальных банках и через них предоставлять кредиты. При расчете норматива достаточности собственного капитала их рыночный риск почти полностью ограничен операционным риском (15%). Для них установлены особые значения обязательных нормативов: норматив достаточности базового капитала в 6%, норматив достаточности капитала 1-го уровня в 7,5%; они освобождены от формирования буферов капитала, но на них распространяют общие нормативы ликвидности. Регулятор ограничивает структуру активов расчетных банков, разрешая им инвестировать только в государственные облигации (до 75% от объема привлеченных

¹¹ Report on Trend and Progress of Banking in India, 2016–2017 // [Электронный ресурс] P. 150–151. URL: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/ORTP20161778B7539711F14E088A31D52351BF6440.PDF> (дата обращения: 13.05.2018).

срочных депозитов) и размещать средства на депозиты в коммерческие банки, а также ряд других видов деятельности¹² (см. табл.3).

Таблица 3. Индия: нормативные требования, предъявляемые к расчетным банкам¹³

Пруденциальные требования	Значение норматива
Минимальный норматив достаточности капитала	15%
Минимальный норматив базового капитала	6%
Дополнительный капитал 1-го уровня	1,5%
Минимальный капитал 1-го уровня	7,5%
Капитал 2-го уровня	7,5%
Консервативный буфер капитала	не применяется
Контрциклический буфер капитала	не применяется
Кредитный риск	стандартный подход Базеля II

После публичного обсуждения в 2014 г. в январе 2015 г. Резервный банк Индии опубликовал положение о малых финансовых банках. Официально провозглашенной целью их создания было расширение доступности банковского обслуживания, а именно предложение базовых банковских продуктов, а также безрисковых финансовых инструментов, реализация которых не требует дополнительного фондирования банка (например, страховых и пенсионных планов), для микропредприятий и предприятий малого бизнеса, фермеров и самозанятых лиц. При наличии дополнительной лицензии малые финансовые банки могут также оказывать услуги валютного дилера 2-й категории. Резервный банк Индии установил минимальный размер капитала малых финансовых банков в 1 млрд рупий (для сравнения у банков с универсальной лицензией минимальный размер капитала зафиксирован на уровне в 5 млрд рупий).

Малые финансовые банки обязаны поддерживать норматив достаточности собственного капитала на уровне не менее 15% взвешенных по рискам активов. Они

¹² *Srinivas M.* [A brief comparison of Regulatory Requirements of Payments Banks, Small Finance Banks and Universal Banks](http://www.ifmr.co.in/blog/2016/10/26/a-brief-comparison-of-regulatory-requirements-of-payments-banks-small-finance-banks-and-universal-banks/) // Dvara Research [Электронный ресурс] URL: <http://www.ifmr.co.in/blog/2016/10/26/a-brief-comparison-of-regulatory-requirements-of-payments-banks-small-finance-banks-and-universal-banks/> (дата обращения: 12.05.2018).

¹³ *Источник:* Operating Guidelines for Payments Banks. 2016, October 6. RBI/2016-17/80 // Reserve Bank of India [Электронный ресурс] URL: www.rbi.org.in (дата обращения: 12.05.2018).

подпадают под все пруденциальные требования и нормы Резервного банка Индии, что и универсальные коммерческие банки, включая соблюдение норматива консервативного буфера капитала и нормативов ликвидности. Отличительной особенностью пруденциального регулирования операционной деятельности малых финансовых банков является то, что Резервный банк Индии требует, чтобы они выделяли на приоритетные направления кредитования до 75% урегулированного чистого банковского кредита, в то время как для универсальных коммерческих банков этот показатель установлен в 40%.

Резервный банк Индии установил особые требования к потенциальным учредителям малых финансовых банков, в частности, наличия у соискателей физических и юридических лиц лицензии и профессионального опыта ведения успешного и обоснованного банковского и/или финансового бизнеса соответственно не менее 10 и 5 лет. Резервный банк Индии запрещает создание малых финансовых банков организациям общественного сектора, промышленным предприятиям и бизнес-домам, но разрешает быть их учредителями иностранным инвесторам, хотя и ограничивает долю их участия в капитале 74%, в т.ч. 49% — без одобрения регулятора, а еще 25% — при наличии такого одобрения. Взнос в уставный капитал иностранного инвестора — физического лица не должен превышать 10%.

Если со временем учредители наращивают капитал банка до 5 млрд. рупий, то такой банк обязан обратиться за универсальной банковской лицензией и в течение трех лет пройти процедуру листинга (допуска своих акций к торгам на организованном биржевом рынке).

Положение Резервного банка Индии также устанавливает определенные ограничения на выход учредителей из капитала малых финансовых банков, диверсификацию акционеров, организационную структуру, бизнес модели и др.

Нормативный документ Резервного банка Индии допускает возможность трансформации небанковских финансовых компаний и микрофинансовых институтов в малые финансовые банки¹⁴.

Бразилия. При переходе к стандартам Базеля II и II+ Центральный банк Бразилии применял единые минимальные капитальные требования ко всем

¹⁴ RBI Guidelines for Licensing of Small Finance Bank Deloitte Briefing Book for Prospective Application // Deloitte. [Электронный ресурс] URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/in/Documents/financial-services/in-fs-deloitte-pov-on-payments-banking-license-guidelines-noexp.pdf> (дата обращения: 22.05.2018).

финансовым институтам (более 1400 институтов — от системно значимых банков до кредитных союзов и фондовых дилеров). С началом введения стандартов Базеля III в стране стали применяться пропорциональные требования к внутреннему процессу оценки достаточности капитала и упрощенный расчет регуляторного капитала для банков с низкой подверженностью рискам. Первое прямое решение об исключении отдельных институтов из полного соблюдения требований стандарта Базель III было связано с введением минимального норматива ликвидного покрытия. В последующем (с 01.01.2017) регулятор разделил национальные финансовые институты на 5 групп с учетом их размера, международной активности и подверженности рискам. В качестве критерия сегментации был выбран динамический параметр – доля леведреджа (с учетом балансовых и забалансовых статей баланса) института в ВВП текущего года. При этом регулятор может корректировать количественные значения классификационных критериев с учетом динамики текущей макроэкономической ситуации (см. табл.4).

Таблица 4. Бразилия: сегментация финансовых посредников на группы¹⁵

Группа	Всего институтов	в т.ч.:		Доля в финансовой системе, %	Доля в ВВП, %	Доля в международной активности, %
		банки	небанковские организации			
1	6	6	0	69,4	93,8	95,5
2	7	7	0	18,8	25,4	3,1
3	39	36	3	7,3	9,9	1,3
4	419	85	334	3,4	4,6	0,1
5	983	0	983	1,0	1,4	0,0

В соответствии с установленными в стране требованиями полное соблюдение стандартов Базеля III обязательно для банков, подпадающих в первую группу, т.е. для системно значимых банков на национальном уровне. Центральный банк Бразилии полагает, что по мере роста финансовой системы и расширения национального финансового рынка в сравнении с размером национальной экономики все большее число финансовых посредников будет подпадать под более строгие и более чувствительные к рискам требования, и наоборот. В результате такого подхода общее направление банковского регулирования будет сглаживать фазы финансового цикла, а тем самым способствовать поддержанию финансовой стабильности.

¹⁵ *Источник:* Segmentation of the Brazilian Financial System for proportional implementation of prudential regulation. Financial Stability Report // Brazilian central bank [Электронный ресурс] 2017, April. P. 49. URL: https://www.bcb.gov.br/ingles/estabilidade/2017_04/fsrPrudRegSegm.pdf (дата обращения: 22.05.2018).

Модель 2: опыт ряда стран по пропорциональному банковскому регулированию

В настоящее время вторую модель пропорционального регулирования используют главным образом юрисдикции с развитыми финансовыми рынками.

США. В США применяется пропорциональное банковское регулирование. В общем плане коммерческие банки на территории США подразделяются на две укрупненные группы: а) развитые институты; б) недостаточно развитые банки. В рамках каждой группы национальное регулирование применяет более детальную сегментацию (см. табл. 5).

Таблица 5. США: сегментация коммерческих банков на группы¹⁶

Применяемые критерии	Упрощение регулирования			Полное соответствие Базелю III	
	Недостаточно развитые банки			Развитые банки	
	Малые банки	Коммунальные банки	Средние банки	Крупные банки	Глобально значимые банки
совокупные активы, млрд долл.	<0,5	≥0,5<15	≥15<250	≥250<700	≥700
применение Базеля III /исключения: платежеспособность	Базель I	капитал 1-го уровня (базовый)/активы, взвешенные по рискам = 4,5%			
		исключение ипотечные кредиты/ Базель I		<ul style="list-style-type: none"> консервативный буфер капитала >2,5%; контрциклический буфер — 0-2,5% 	доп. буфер: 1,0-2,5%
		стандартный подход		внутренние модели / пол	
уровень левереджа	капитал 1-го уровня/совокупные активы ≥ 4%			капитал 1-го уровня/риск левереджа ≥ 3%	капитал 1-го уровня/риск левереджа ≥ 3% + буфер 2%
раскрытие информации	исключение		обязанность		

¹⁶ *Источник:* Operational costs of regulation overwhelm medium-sized institutions // Banking Hub [Электронный ресурс] URL: <https://www.bankinghub.eu/banking/finance-risk/small-banking-box-proportionality-banking-supervision-medium-sized-institutions> (дата обращения: 22.05.2018).

Малые банки рассчитывают платежеспособность в соответствии с правилами Базеля I, они не применяют стандартные подходы к измерению риска кредитного портфеля, введенные Базелем II. Уровень левереджа ограничен простым сопоставлением базового капитала 1-го уровня и совокупных активов, его значение должно быть равно или больше 4%. Малые банки исключены из требований по раскрытию информации.

Коммунальные банки в отличие от малых банков обязаны рассчитывать показатели риска в своих кредитных портфелях (за исключением жилищных ипотечных кредитов), используя стандарт Базеля II, а также должны выполнять норматив достаточности базового капитала по Базелю III. Упрощенный расчет уровня левереджа и неприменение требования к соблюдению в полном объеме стандарта по раскрытию информации аналогичны тем, что распространяются на малые банки. Набор регулятивных правил для коммунальных банков остается простым и устойчивым, но уже включает измерение риска в соответствии с Базелем II и капитальные требования по Базелю III.

Средние банки обязаны измерять уровни риска по всему кредитному портфелю, включая жилищные кредиты, в соответствии со стандартным подходом Базеля II. Для них упрощен расчет уровня левереджа, аналогично правилам для малых и коммунальных банков. В то же время средние банки обязаны полностью выполнять требования Базеля III по раскрытию информации.

Финансовые институты, относимые к группе *развитых* банков, обязаны полностью соблюдать требования Базеля III. Крупные банки, т.е. институты с совокупными активами свыше 700 млрд. долл. США, должны выполнять норматив достаточности базового капитала и формировать консервативный и контрциклический буферы капитала в соответствии с Базелем III. Более того, они обязаны рассчитывать показатели риска на основе внутренних эконометрических моделей, одобренных надзорным органом, регулярно проводить стресс-тесты и разрабатывать планы возможного оздоровления. В сравнении с неразвитыми банками расчет уровня левереджа крупные банки обязаны вести в соответствии с Базелем III. Они также обязаны полностью выполнять требования по раскрытию информации. Глобально значимые банки обязаны создавать дополнительный буфер капитал в размере 1–2,5%, а также выполнять более строгие требования по уровню левереджа, который должен быть не менее 5%.

В США все банки с незначительной торговой активностью (объем торгового портфеля менее 1 млрд. долл. США или 10% совокупных активов) освобождены от соблюдения полного комплекта требований по расчету рыночного риска в соответствии с Базелем II+.

В США на все банковские холдинги, у которых совокупные консолидированные активы менее 50 млрд. долл. США, распространяется требование соблюдения модифицированного минимального норматива ликвидного покрытия.

ОАР Гонконг. Гонконг — важный международный финансовый центр, многие кредитные организации, как иностранные, так и материкового Китая, рассматривают его в качестве «ворот» финансового рынка Китая. Это воздействует и на структуру банковской системы ОАР, и на специфику регулирования. В особом административном районе Гонконг регулятор помимо группы системно значимых банков сегментирует функционирующие на его территории финансовые институты на три группы: 1) коммерческие банки с полной лицензией; 2) коммерческие банки с ограниченной лицензией; 3) принимающие депозиты компании. В рамках каждой группы регулятор выделяет организации-резиденты ОАР и организации-подразделения зарубежных финансовых институтов.

Только банки с полной лицензией (26 банков-резидентов и 153 банков-подразделений) могут открывать без ограничений текущие и сберегательные счета, объем средств на которых и срочность вкладов не ограничены, осуществлять операции с клиентскими чеками. Банки с ограниченной лицензией (18 банков-резидентов и 4 банков-подразделений) главным образом специализируются на торговом банкинге и деятельности на рынке капиталов. Они могут открывать депозиты на любой срок, но объем средств на счете не может быть меньше 500 тыс. гонконгских долларов. Принимающие депозиты компании в основном принадлежат банкам или связаны с ними. Они могут осуществлять особые виды финансового посредничества, включая потребительское финансирование и операции с ценными бумагами. Им разрешено привлекать клиентские депозиты, объемом в 100 тыс. гонконгских долларов и больше, их срочность может быть любой, но не менее трех месяцев¹⁷.

¹⁷ The Three-tier Banking System // Hong Kong Monetary Authority [Электронный ресурс] URL: <http://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/banking-stability/banking-policy-and-supervision/three-tier-banking-system.shtml> (дата обращения: 12.05.2018).

Все кредитные организации с объемом совокупных активов с объемом более 1 млрд. гонконгских долларов обязаны полностью соблюдать данные о раскрытии информации. На банки, обладающие совокупными активами менее 10 млрд. гонконгских долларов, распространяют упрощенные требования расчета кредитного риска. В то же время роль ОАР Гонконг как международного финансового центра отражает тот факт, что менее строгие правила расчета рыночного риска при оценке достаточности капитала установлены для банков, у которых позиции по рыночному риску не превышают 60 млн. гон. долл. и 6% совокупных — балансовых и забалансовых — активов, взвешенных по риску. Т.о., исключение фактически распространяется только на банки с очень малыми торговыми портфелями.

Заключение

В настоящее время практика пропорционального банковского регулирования еще только формируется и носит многообразный характер. Введение пропорционального банковского регулирования помимо общих для всех юрисдикций целей (снижение регулятивных затрат для кредитных организаций и расходов надзорных органов, поддержание доступности банковского обслуживания для населения и предприятий местной экономики), решает и специфические задачи, учитывающие конкретные особенности разных стран и их финансовых рынков. Традиционным для банковского бизнеса в большинстве экономик является преобладание небольших кредитных организаций, предоставляющих услуги базового финансового посредничества населению и местным предприятиям. Их сохранение и обеспечение их стабильного функционирования стало для многих национальных регуляторов важной практической задачей.

В нашей стране условия введения пропорционального банковского регулирования несколько отличаются от тех, что свойственны уже практикующим его юрисдикциям. В большинстве последних пропорциональное банковское регулирование, внося упрощения и/или послабления в пруденциальные требования, решает задачу сохранения малого и среднего банковского бизнеса, обслуживающего потребности местных экономик. В нашей стране, по сути, текущий год должен показать, отвечает ли пропорциональное банковское регулирование и ограничение перечня допустимых для банков с базовой лицензией операций потребностям в финансовом посредничестве населения и местных экономик, т.е. позволит ли оно

сформировать низовой уровень банковской системы. Пока, по словам первого заместителя Председателя Банка России Д.В. Тулина, его введение рассматривается как пилотный проект¹⁸, успех которого будет зависеть от многих факторов, в т.ч. и от своевременного учета результатов международного опыта.

Список литературы:

1. Банки разобрали лицензии // Коммерсантъ [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3533412> (дата обращения: 12.05.2018).
2. Кузнецова В.В. Политика финансовой стабильности: международный опыт. М.: КУРС, ИНФРА-М, 2014.
3. Тулин Д. У нас нет ни плана, ни целевой установки по численности банков в нашей стране // Национальный банковский журнал [Электронный ресурс] URL: <http://nbj.ru/news/arxiv/2018/02/05/d-tulin-u-nas-ni-plana-ni-tselevoi-ustanovki-po-chislennosti-bankov-v-nashei-strane/> (дата обращения: 13.05.2018).
4. Basel III: international regulatory framework for banks // Bank for International Settlements [Электронный ресурс] URL: www.bis.org/bcbs/basel3.htm (дата обращения: 13.05.2018).
5. Carvalho A.P.C., Hohl S., Raskopf R., Ruhnau S. Proportionality in banking regulation: a cross-country comparison. FSI Insights on policy implementation // Financial Stability Institute [Электронный ресурс] 2017, August. URL: <http://catedraderiesgos.ort.edu.uy/papers-reviews/proportionality-in-banking-regulation-a-cross-country-comparison-67> (дата обращения: 12.05.2018).
6. Central bank of Oman. Islamic banking regulatory framework // Central Bank of Oman [Электронный ресурс] URL: <http://www.cbo-oman.org/news/IBRF.pdf> (дата обращения: 16.05.2018).
7. Choulet C. The future of US banking regulation in question // Eco Conjoncture. [Электронный ресурс] 2017, May. P. 2–14. URL: <http://economic-research.bnpparibas.com/html/en-US/future-US-banking-regulation-question-5/30/2017,29914> (дата обращения: 14.05.2018).

¹⁸ Тулин Д. У нас нет ни плана, ни целевой установки по численности банков в нашей стране // Национальный банковский журнал [Электронный ресурс] URL: <http://nbj.ru/news/arxiv/2018/02/05/d-tulin-u-nas-ni-plana-ni-tselevoi-ustanovki-po-chislennosti-bankov-v-nashei-strane/> (дата обращения: 13.05.2018).

8. Core Principles for Islamic Finance Regulation (Banking Segment) (CPIFR) // Islamic Financial Services Board [Электронный ресурс] 2015. URL: [http://www.ifsb.org/standard/IFSB-17%20Core%20Principles%20for%20Islamic%20Finance%20Regulation%20\(Banking%20Segment\)%20\(December%202015\)%20\(final\).pdf](http://www.ifsb.org/standard/IFSB-17%20Core%20Principles%20for%20Islamic%20Finance%20Regulation%20(Banking%20Segment)%20(December%202015)%20(final).pdf) (дата обращения: 14.05.2018).
9. Is small beautiful? Supervision, regulation and the size of banks // European Central Bank [Электронный ресурс] URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp171014.en.html> (дата обращения: 13.05.2018).
10. Operational costs of regulation overwhelm medium-sized institutions // Banking Hub [Электронный ресурс] URL: <https://www.bankinghub.eu/banking/finance-risk/small-banking-box-proportionality-banking-supervision-medium-sized-institutions> (дата обращения: 22.05.2018).
11. Operating Guidelines for Payments Banks. 2016, October 6. RBI/2016-17/80 // Reserve Bank of India [Электронный ресурс] URL: www.rbi.org.in (дата обращения: 12.05.2018).
12. Overview of the Prudential Regulatory Framework for U.S. Banks: Basel III and the Dodd-Frank Act. CRS Report, R44573. 2016, July // Every CES Report [Электронный ресурс] URL: https://www.everycrsreport.com/.../20160727_R44573_ff2b (дата обращения: 12.05.2018).
13. Proportionality in Bank Regulation // EBA Banking Stakeholder Group. [Электронный ресурс] URL: <https://www.bsa.org.uk/media-centre/bsa-blog/september-2017/proportionality-in-banking-regulation-is-the-ger> (дата обращения: 22.05.2018).
14. Proportionality in banking regulation: is Germany's "small banking box" proposal the answer? // EBA Banking Stakeholder Group. [Электронный ресурс] URL: <https://www.bsa.org.uk/media-centre/bsa-blog/september-2017/proportionality-in-banking-regulation-is-the-ger> (дата обращения: 13.05.2018).
15. RBI Guidelines for Licensing of Small Finance Bank Deloitte Briefing Book for Prospective Application // Deloitte. [Электронный ресурс] URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/in/Documents/financial-services/in-fs-deloitte-pov-on-payments-banking-license-guidelines-noexp.pdf> (дата обращения: 22.05.2018).
16. Regulatory Relief for Community Banks and Credit Unions. Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs // Internet Archive [Электронный ресурс]

URL: https://archive.org/stream/gov.gpo.fdsys.CHRG-114shrg93830/CHRG-114shrg93830_djvu.txt (дата обращения: 12.05.2018).

17. Report on Trend and Progress of Banking in India, 2016–2017 // [Электронный ресурс] Р. 150–151.

URL: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/0RTP20161778B7539711F14E088A31D52351BF6440.PDF> (дата обращения: 13.05.2018).

18. Segmentation of the Brazilian Financial System for proportional implementation of prudential regulation. Financial Stability Report // Brazilian central bank [Электронный ресурс] 2017, April. Р. 49.

URL: https://www.bcb.gov.br/ingles/estabilidade/2017_04/fsrPrudRegSegm.pdf (дата обращения: 22.05.2018).

19. Simplified alternative to the standardised approach to market risk capital requirements. Consultative document // Basel Committee on Banking Supervision [Электронный ресурс] 2017, June. URL: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d408.htm> (дата обращения: 13.05.2018).

20. *Schenkel A.* Proportionality of Banking Regulation Evidence from Germany // WWU [Электронный ресурс] 2017, March. URL: http://www.ifg-muenster.de/forschen/veroeffentlichungen/2017/material/v_20170127.pdf (дата обращения: 12.05.2018).

21. Small Banks Could See Some Dodd-Frank Relief // PYMNTS.com [Электронный ресурс] URL: <https://www.pymnts.com/news/regulation/2017/small-banks-dodd-frank-relief-ffiec-051-call-report-reporting-rules/> (дата обращения: 13.05.2018).

22. *Song I., Oosthuizen C.* Islamic Banking Regulation and Supervision: Survey Results and Challenges. IMF Working Paper, 2014. № 220 // IMF [Электронный ресурс] URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14220.pdf> (дата обращения: 22.05.2018).

23. *Srinivas M.* [A brief comparison of Regulatory Requirements of Payments Banks, Small Finance Banks and Universal Banks](#) // Dvara Research [Электронный ресурс] URL: <http://www.ifmr.co.in/blog/2016/10/26/a-brief-comparison-of-regulatory-requirements-of-payments-banks-small-finance-banks-and-universal-banks/> (дата обращения: 12.05.2018).

24. *Tarullo D.K.* Tailoring Community Bank Regulation and Supervision. Independent Community Bankers of America, Policy Summit // Federal Reserve [Электронный ресурс] Washington, 2015, April.

URL: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/tarullo20150430a.pdf> (дата обращения: 22.05.2018).

25. The Three-tier Banking System // Hong Kong Monetary Authority [Электронный ресурс] URL: <http://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/banking-stability/banking-policy-and-supervision/three-tier-banking-system.shtml> (дата обращения: 12.05.2018).

26. Why proportionality in bank regulation is needed // WSBI ESBG [Электронный ресурс] URL: <https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Why-proportionality-in-bank-regulation-is-needed.aspx> (дата обращения: 12.05.2018).

Kuznetsova V.V.

International Experience of Proportional Banking Regulation

Valentina V. Kuznetsova — PhD, Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, the Russian Federation.

E-mail: KuznetsovaVV@spa.msu.ru

Annotation

During Basel III international standards introduction some jurisdictions simultaneously implement the proportional banking regulation. In some countries it develops as result, that regulators prefer not to extend newly added into application enhanced prudential requirements on special banking segments, in others it puts in place latter, when regulators decide, that application of unified enhanced norms to all national banks is an excess burden, which adversely affects the real economics. The paper reviews the specific national practices of banking system segmentation into groups of financial intermediaries, and regulatory requirements applied to them.

Key words

Proportional banking regulation, banking system structure, small banks, regulatory requirements.