

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ
по повышению доступности финансовых услуг для населения**

1. Целеполагание.

Цель настоящих предложений, подготовленных совместно НАУМИР, Комиссией РСПП по банкам и банковской деятельности и Ассоциацией «Электронные Деньги», состоит в определении приоритетов (основных направлений) повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации. Под **доступностью финансовых услуг** понимается территориальная и технологическая доступность пяти базовых видов финансовых услуг: кредитов, сбережений, денежных переводов (платежей), страхования и лизинга. Доступность базовых финансовых услуг рассматривается не только как право, но и как фундаментальная потребность каждого гражданина и субъекта предпринимательства. Неравенство в доступе к финансовым услугам увеличивает социальное неравенство, а также все связанные с ним общественные и экономические риски.

Повышение доступности финансовых услуг должно создать серию **положительных эффектов** для российской экономики и общества в целом:

- повышение доступности розничных финансовых услуг в разрезе территорий и клиентских групп;
- развитие технологий финансирования, в том числе микрофинансирования малого бизнеса, стимулирование и упрощение начала предпринимательской деятельности для широких слоев населения;
- увеличения налогооблагаемой базы за счет уменьшения доли наличности в расчетах в пользу более контролируемых денежных потоков.
- повышение сберегательной активности населения, создание возможностей для накопления и инвестиций.
- снижение социальной изоляции малоимущих слоев общества, не располагающих социальными связями и материальными возможностями для улучшения своего положения;

- сокращение объема неформальных кредитных рынков (ростовщичество);
- переход от затратного метода борьбы с бедностью (субсидии и благотворительность) к программам по обеспечению доходов и доступа к финансированию для стимулирования самозанятости и улучшения материального положения наиболее уязвимых слоев населения;
- обучение и повышение финансовой грамотности населения;

В рамках данного доклада представлены предложения по совершенствованию нормативно–правовой базы и разработке мер государственного регулирования для обеспечения развития необходимых институтов и технологий финансового рынка для доступности финансовых услуг.

2. Структурирование финансового рынка, его участников и клиентских групп.

В настоящем документе к розничным услугам, требующим решения неотложных проблем, связанных с повышением доступности финансовых услуг, отнесен **перечень услуг, оказываемых населению финансовыми организациями**. Среди них наибольшее внимание следует проявить к

- платежно-расчетным услугам и услугам по переводу денежных средств,
- кредитованию физических лиц и предпринимателей,
- приему депозитов и вкладов (сбережений) населения,

К **организациям, оказывающим финансовые услуги**, в целях настоящего доклада относятся:

- банковские кредитные организации (банки),
- кредитные кооперативы и микрофинансовые организации,
- операторы электронных денег и иные операторы денежных переводов и платежей,
- вспомогательные инфраструктурные организации, деятельность которых призвана облегчить или обеспечить доступ к базовым финансовым услугам (банковские и платежные агенты, кредитные и ипотечные брокеры, страховые брокеры и агенты, бюро кредитных историй, депозитарии и регистраторы на рынке ценных бумаг и т.п.).

К основным потребителям, которые получают максимальную выгоду от повышения доступности розничных финансовых услуг, относятся наиболее значимые в социальном и экономическом контексте группы: средние, малые и микропредприятия, индивидуальные предприниматели, а также малообеспеченное и сельское население.

Представители малого и микро предпринимательства, а также индивидуальные предприниматели представляют собой наиболее активную часть потребителей финансовых услуг. По последним данным численность индивидуальных предпринимателей достигает 2,6 млн. человек. Кроме того, они обеспечивают занятость 5,6 млн. человек. Число микропредприятий достигает 1 млн. юр. лиц, в которых трудится около 4,7 млн. граждан. Малые предприятия, которых без микропредприятий насчитывается 283 тыс. единиц, обеспечивают занятостью 6,7 млн. граждан. В общей сложности речь идет об экономических интересах около 20 млн. граждан.

Развитие доступа к розничным финансовым услугам для малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей важно по нескольким причинам. Во-первых, малый бизнес критически важен для развития конкуренции. Во-вторых, малые предприятия - эта среда, в которой формируются и растут средние компании. В-третьих, во всех странах они выступают площадкой для инноваций. И наконец, малый бизнес - основа для формирования среднего класса, заинтересованного в политической и социальной стабильности общества.

Во вторую очередь проблема повышения доступности финансовых услуг касается **сельского населения**. По данным Росстата численность сельского населения достигала 38,2 млн. человек, что составляет 27% совокупного населения России. Доля населения, живущего вне крупных городов, стабильна на протяжении последнего десятилетия в силу невысокой миграции. В сельской местности отсутствует полноценная финансовая инфраструктура. Серьезными рыночными позициями в сельской местности обладают только Сбербанк России и Россельхозбанк. Именно на селе особенно остро стоят проблемы низкого уровня жизни и безработицы.

В третью очередь в повышении доступности финансовых услуг нуждается **малообеспеченное население**. По официальным данным численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума достигала 13 млн. человек, что составляет около 10% от всех жителей страны. Эта группа населения не рассматривается традиционными кредиторами, – банками, – как привлекательные заемщики. Ограниченный доступ к финансированию объясняется множеством причин, включая низкое доверие и кредитный рейтинг, отсутствие коммерческих возможностей, постоянной работы или залогового обеспечения, а также высокие транзакционные издержки при проведении операций небольшого размера. Развитие собственного дела, занятие малым предпринимательством, в том числе фермерством или личным подсобным хозяйством, для малообеспеченных граждан является не просто способом снижения уровня бедности, но и возможностью перехода в средний класс. Очевидно, что без

необходимой финансовой инфраструктуры и возможности доступа к финансовым ресурсам организовать свой бизнес и тем более сделать его рентабельным для них практически невозможно.

В качестве обособленной группы, требующей отдельного внимания, следует назвать **молодежь (граждан в возрасте до 35 лет)**. Обладая высоким творческим потенциалом и знанием, в особенности в современных инновационных областях, молодежь имеет ограниченный доступ к традиционным системам кредитования, банковским услугам. Обеспечение для молодежи доступной инфраструктуры кредитов и платежей позволит резко повысить деловой и инновационный потенциал страны и увеличить мотивацию молодежи к развитию собственного бизнеса.

3. Доступность финансовых услуг и расходы на финансовую инфраструктуру.

С точки зрения повышения доступности финансовых услуг, основные надежды в банковском секторе возлагаются на ведущих игроков рынка. С сожалением приходится констатировать, что небольшие банки не играют заметной роли в преодолении дефицита финансирования и обеспечения доступности финансовых услуг в экономике. После 2004 года, когда была запущена в действие система страхования вкладов и началась медленная консолидация банковского сектора, сопровождаемая сокращением численности игроков, рыночная доля небольших банков непрерывно сокращалась. На середину 2010 года рыночная доля банков за пределами первых двух сотен по величине активов упала ниже 6% совокупных активов банковского сектора. На практике это означает, что наращивают активы и увеличивают предложение финансовых услуг вовсе не малые банки. Наибольшую скорость в развитии показывают банки, входящие во вторую половину ведущей сотни банков. На них следует рассчитывать в первую очередь, говоря о расширении доступности финансовых услуг. Что касается банков из первой полусотни, многие из них уже располагают разветвленной сетью отделений и потому не склонны к быстрому наращиванию точек обслуживания.

Следует иметь в виду, что фиксированные расходы на открытие «традиционного» банковского офиса таковы, что в небольшом населенном пункте (критический размер зависит от множества факторов, но на практике он не менее сотни тысяч жителей), в среднем запуск такого офиса нерентабелен в принципе. Недопустимо низка производительность труда банковских сотрудников, которая, в терминах отношения

числа обслуживаемых клиентов к числу сотрудников, в несколько раз ниже, чем в западных странах.

Для полноценного обслуживания домохозяйств и малого бизнеса сделать предстоит еще немало. В настоящее время **развитие финансового сектора смещено в сторону столицы**. Помимо Москвы наиболее обеспечены розничными услугами Санкт-Петербург, Тюменская и Самарская области. Однако подавляющая часть регионов находится за пределами полноценного обслуживания. Средняя обеспеченность розничными услугами регионов, измеренная как отношение депозитов населения и кредитов физическим лицам к численности населения субъекта Федерации, достигает всего 8–12% от уровня Москвы.

В целом следует выделить два основных вида ограничений, препятствующих доступности финансовых услуг: **территориальные (связанные с недостаточностью развития финансовой инфраструктуры) и технологические (закрывающиеся в несоответствии технологий финансового обслуживания потребностям широких слоев населения, малых и средних предпринимателей)**. Преодолеть оба вида ограничений возможно за счет развития сети отделений и многофункциональных банкоматов, а также технологий удаленного обслуживания клиентов. И то и другое идут рука об руку, поскольку, если даже клиент использует систему интернет-банк, он пока продолжает оставаться привязанным по базовым операциям (открытие счета, оформление кредита и пр.) к местному отделению.

По международным оценкам, Россия по-прежнему отстает в **территориальном развитии финансовых организаций**, однако отставание быстро сокращается. Анализ числа банковских отделений по статистике 40 стран-членов Европейской банковской федерации показывает, что основными факторами, которые оказывают влияние на развитие сети отделений, являются платежеспособный спрос на финансовые услуги (ВВП на душу населения), размер территории и численность населения. Все три фактора определяют не менее 60% вариации числа офисов, обслуживающих клиентов. Чем выше плотность населения и уровень его благосостояния, тем больше потребность в отделениях финансовых посредников.

России предстоит заметно увеличить число банковских офисов. Однако маловероятно, что рост окажется многократным. С точки зрения численности населения и его платежеспособного спроса на финансовые услуги развитие сетей отделений близко к насыщению. По экспертным оценкам, число офисов может вырасти с текущих 25 тыс. до 40 тыс. единиц (включая доп.офисы банков). Маловероятно, что сеть разрастется еще больше, учитывая альтернативу в виде электронных технологий удаленного доступа.

Розничными финансовыми услугами занимаются преимущественно крупные банки. Небольшие банки со слабой капитализацией не могут позволить себе заниматься розницей, которая затратна (как по процентным расходам по вкладам, так и по административно-хозяйственным расходам на содержание персонала и офиса), и в отношении которой велика роль эффекта от масштаба. В зависимости от размера банка и профиля его клиентов расходы на открытие и содержание офиса сильно различаются. По оценкам Центра экономических исследований МФПА, для приближения к европейскому уровню территориальной обеспеченности населения и предпринимателей банковскими услугами минимальные совокупные инвестиции банков в сети офисов должны вырасти до 450 млрд. рублей. Это составляет около 10% собственного капитала банковского сектора. **Маловероятно, что миллиардные долгосрочные вложения в инфраструктуру могут быть сделаны банками за пределами двух первых сотен банков.** Ведь их суммарный капитал на середину 2010 года достигал всего 370 млрд. руб.

Таким образом, решение проблемы доступности финансовых услуг связано с устранением территориальных и технологических барьеров, влияющих на банки и других финансовых посредников. В первую очередь должны быть решены проблемы платежной системы, упорядочения системы банковских агентов, развития системы микрофинансирования и консолидации банковского сектора.

4. Кредитная кооперация и микрофинансирование.

В последние несколько лет достигнут определенный прогресс в развитии новых сегментов финансового рынка - кредитной кооперации и микрофинансовых организаций. На 1 января 2010 года рынок микрофинансовых услуг в части предоставления займов по результатам обследований Национального партнерства участников микрофинансового рынка (НАУМИР) оценивался в 23 млрд. руб., из которых примерно 45% – займы, выдаваемые на развитие бизнеса, и 55% – на потребительские нужды. Порядка 80% займов выданы со сроком погашения до одного года. Количество заемщиков – субъектов малого предпринимательства, получающих займы в микрофинансовых организациях, оценивалось в 200 тыс. единиц. При этом спрос на микрофинансирование составляет около 250 млрд. рублей со стороны действующего малого бизнеса и 70 млрд. рублей со стороны потенциальных предпринимателей из числа безработных.

В текущем году было завершено формирование законодательной основы микрофинансовой деятельности. В дополнение к Федеральному закону от 18 июля 2009 г. №190-ФЗ «О кредитной кооперации», были приняты Федеральные законы от 2 июля 2010

г. №151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» и №152-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Указанные Федеральные законы устанавливают правовые основы осуществления микрофинансовой деятельности, определяют порядок государственного регулирования микрофинансовых организаций, устанавливают размер, порядок и условия предоставления микрозаймов, порядок приобретения статуса и осуществления деятельности микрофинансовых организаций, а также права и обязанности уполномоченного органа в сфере микрофинансирования.

Принятие Закона №151-ФЗ призвано обеспечить формирование системы регулирования микрофинансовой деятельности, осуществляемой некредитными организациями - некоммерческими организациями и коммерческими организациями, созданными в форме хозяйственных обществ и получившими статус микрофинансовой организации в соответствии с Законом. При этом Закон допускает осуществление микрофинансовой деятельности и другими финансовыми посредниками, такими как банки, кредитные кооперативы и ломбарды, но с учетом того, что специфика их регулирования определяется специальными законами о деятельности указанных юридических лиц. Это позволит определить равные условия хозяйствования на кредитном рынке, а также сформирует ясные правовые условия для его дальнейшего развития.

Последующее развитие кредитной кооперации и микрофинансирования требует продолжения законотворческой работы. В первую очередь целесообразно обеспечить разработку и принятие подзаконного нормативно-правового регулирования деятельности кредитных кооперативов и микрофинансовых организаций уполномоченным органом. При Министерстве финансов необходимо создать профильную Федеральную службу, а также определить принципы и правила финансового надзора за деятельностью кредитных кооперативов и микрофинансовых организаций, что вытекает из Федерального закона №190-ФЗ «О кредитной кооперации» и Федерального закона № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Однако разработке норм надзора целесообразно обеспечить раскрытие информации о деятельности участников рынка для адекватной оценки их финансовых рисков. Целесообразно не только регистрировать кооперативы и микрофинансовые организации, но и ввести минимальный перечень форм финансовой отчетности, из которых можно будет судить об объемах и характере операций.

Для полноценной реализации законов, необходимо внести изменения в Налоговый Кодекс, которые уравнили бы в правах формирования налоговой базы банки и прочих

финансовых посредников (кредитные кооперативы, микрофинансовые организации, операторов электронных денег). Следует выровнять налогообложение деятельности как собственно финансовых организаций, так налогообложения доходов их клиентов, извлеченных от пользования финансовыми продуктами.

В частности, в ближайшее время необходимо внести ряд изменений в Налоговый Кодекс, дающих право микрофинансовым организациям и кредитным кооперативам формировать резервы на возможные потери по микрозаймам и вести полноценный учет расходов в целях формирования налогооблагаемой базы. Кроме того, необходимо учесть специфику финансового оздоровления и банкротства микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов в законодательстве о банкротстве финансовых институтов.

5. Национальная платежная система.

Важнейшей инфраструктурой, играющей ключевую роль в преодолении технологической отсталости страны в финансовом развитии, играет платежная система. Законодательной властью 27 июля 2010 г. принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. В Главе 6 «Организация деятельности по выпуску и обслуживанию универсальной электронной карты» указанного Федерального закона предусматривается введение **универсальной электронной карты гражданина.**

Она представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной и электронной форме информацию о держателе карты и обеспечивающий доступ к информации о держателе карты, используемой для удостоверения прав держателя карты на получение государственных и муниципальных услуг, и для осуществления в предусмотренных законодательством РФ случаях иных юридически значимых действий в электронной форме. В случаях, установленных федеральными законами, универсальная электронная карта является документом, удостоверяющим право гражданина на получение государственных и муниципальных услуг и услуг иных организаций, документом, удостоверяющим личность гражданина,

права застрахованного лица в системах обязательного страхования, иные права гражданина.

В настоящее время распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 1433-р утвержден План организационных и нормативно-методических мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. №1344-р в целях организации предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием универсальной электронной карты ОАО «Универсальная электронная карта» определена в качестве федеральной уполномоченной организации, осуществляющей функции, предусмотренные главой 6 указанного Федерального закона.

Минфином России разработаны проекты федеральных законов «О национальной платежной системе» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе».

Предметом правового регулирования проектов являются отношения в сфере деятельности организаций - операторов по переводу денежных средств, в том числе электронных денег, операторов по приему платежей, операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры, а также определение требований к организации и функционированию платежных систем, порядка осуществления надзора в национальной платежной системе.

6. Дистанционное обслуживание удаленных клиентов.

С начала 2000-х гг. для решения проблемы доступности финансовых услуг все высокую эффективность в мире демонстрируют **формы дистанционного банковского обслуживания** (далее – ДБО), предусматривающие оказание финансовых услуг вне офисов финансовых организаций. Основой для развития ДБО является быстрый рост мобильных и Интернет – технологий, позволяющих реализовывать различные стратегии финансового самообслуживания и обеспечивающие широкое применение в розничных финансовых операциях в качестве средства платежа «электронных денег». В случае России, как показывает опыт других стран с обширными территориями и недостаточным уровнем развития финансовой инфраструктуры, ДБО является тем катализатором, который в состоянии многократно раз увеличить скорость роста доступности финансовых

услуг, поскольку развитие «узловой» физической финансовой инфраструктуры дополняется ее «виртуальным» воплощением через средства электронной связи.

В модель дистанционного обслуживания, складывающуюся на российском рынке, входят две составляющие:

- использование в качестве **банковских агентов** различных организаций, включая крупные сетевые организации, в частности, Российскую федеральную почтовую сеть (ФГУП «Почта России»), микрофинансовых организаций, мобильных и Интернет - операторов и т.д. Как правило, в такой модели предполагается, что у клиента есть банковский счет или, как минимум, что банк несет субсидиарную ответственность по операциям.

В 2009 году вышел Федеральный закон № 103-ФЗ "О деятельности по приему платежей, осуществляемой платежными агентами", а также Федеральный закон № 121-ФЗ, который одновременно вносил ряд изменений в различные нормативно-правовые акты. В связи с выходом указанных законов было решено несколько основных проблем, существующих в сфере платежных услуг, а именно:

- 1) устранение двоякой трактовки в вопросе отнесения данной деятельности к небанковским операциям (агентская деятельность была признана небанковской);
- 2) легализация банковско-агентской модели: т.е. кредитным организациям было разрешено привлекать агентов для осуществления деятельности по приему платежей, что поощряет развитие здоровой конкурентной среде на рынке приема платежей;
- 3) закрепление условия и порядка осуществления деятельности платежных агентов, а именно:

- предоставление информации потребителям
- возможность взимания верхней комиссии
- обязанность использования ККТ при приеме платежей
- установлен перечень операций при приеме платежей;
- распространение норм законодательства в сфере ПОД/ТФ на данный вид деятельности, в частности, обязанность по постановке на учет в Росфинмониторинге операторов по приему платежей.

Вышеуказанные изменения позволили снять напряженность, которая присутствовала на рынке, начиная с 2006 года, после выхода Федерального закона № 140-ФЗ "О внесении изменений в Закон "О банковской деятельности" и осуществлять деятельность всем участникам в рамках единых правил.

В то же время, по причине закрепления в 103-ФЗ обязанности использования ККТ только платежными агентами и возможности неприменения ККТ в случае, если деятельность

осуществляется кредитными организациями, недобросовестные участники рынка стали использовать "серые" схемы с участием банков для избежания обязанности применения ККТ (пример Хоум-банка).

Для устранения этой проблемы предлагается рассмотреть вопрос о реализации еще одной нормы, которая была заложена в 103-ФЗ, а именно: разработать порядок обязательного использования для платежных агентов так называемых "специальных счетов" с режимом внесения наличных денежных средств, принятых в пользу третьих лиц - поставщиков товаров и услуг, только на эти счета, для последующего перечисления в рамках цепочки договорных отношений.

При этом, предложенный порядок необходимо ввести для всех участников рынка, независимо от того, является лицо, принимающее платежи, простым платежным агентом или банковским.

Данный порядок позволит установить контроль за потоками наличности принимаемой в рамках осуществления деятельности по приему платежей, сделав их полностью прозрачными.

- **мобильные платежи и интернет-платежи**, а также розничные микроплатежи без открытия банковского счета и взаимоотношений клиента с банком. Как правило, для таких расчетов используются «де-факто» электронные деньги. Современной тенденцией является симбиоз банковских услуг с упомянутыми платежными технологиями, позволяющий клиентам банков в каждом случае пользоваться наиболее эффективным инструментом.

Доступность услуг по переводу средств особенно важна в районах, где семьи полагаются на денежные переводы от родственников, работающих в экономических центрах или, в некоторых приграничных районах, за рубежом. Использование передовых технологий позволит снизить транзакционные издержки, создав возможности для роста и обслуживания большего числа клиентов.

На сегодняшний день основные перспективы развития систем электронных денег в основном связаны с мобильной коммерцией, локальными микроплатежами, а также интеграцией в универсальные персональные финансовые сервисы.

Среди возможных принципов создания системы электронных денег можно отметить:

- построение специализированной системы нормативного контроля над деятельностью операторов ЭД;
- реализация пропорционального рискам механизма противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- совмещения механизмов централизованного контроля (в первую очередь ЦБ РФ) и механизмов распределенного контроля, путем создания саморегулируемых организаций.

В то же время следует отметить, что для развития розничных финансовых услуг с использованием банковских агентов и электронных денег необходимо адаптировать рекомендации Международной группы по противодействию легализации преступных доходов (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF). Признавая важность и необходимость противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, следует учитывать, что ограничительные меры не должны дестимулировать развитие инфраструктуры и сети продаж финансовых услуг. В частности, следует внести изменения в законодательство для делегирования банковским агентам права идентификации клиентов и открытия ограниченных счетов от имени банка, а также не только приема, но и выдачи наличных денежных средств по идентифицированным средствам платежа. Необходимо также увеличить порог денежной суммы в небольших финансовых операциях, не требующий идентификации клиента, что снимет ограничения для развития розничных финансовых услуг (например, для операций внутри страны с 15 тыс. до 30 тыс. рублей).

7. Стимулирование консолидации в банковском секторе.

Одной из проблем доступности финансовых услуг является институциональная неразвитость банковского сектора. В настоящее время, Россия занимает третье место в мире по числу банков (на 1 сентября 2010 г. число действующих банков насчитывается 978 организаций), хотя страна не обладает ни многоуровневой банковской системой, ни специализированными кредитными организациями. Рыночная структура банковского сектора оказывает определенное влияние на доступность и цену финансовых услуг. По мере снижения размера банков доля ликвидных средств в их активах увеличивается. Это отражает низкие функциональные возможности малых банков по предоставлению кредитов, слабую диверсификацию клиентской базы, большую волатильность средств клиентов и необходимость дополнительного буфера ликвидности, а также преобладание в бизнесе расчетно-кассового обслуживания.

Укрупнение и консолидация банков позволяют оптимизировать управление ликвидностью и, как следствие, – повысить эффективность работы банков в качестве финансовых посредников. По экспертным оценкам ИНСОР, консолидация российского банковского сектора в группе за пределами двухсот крупнейших банков, которая

позволила бы создать еще сто не менее крупных банков, позволила бы увеличить кредитное предложение за счет оптимизации ликвидности на 1–2% ВВП.

Рыночная структура банковского сектора во многом определяет ценообразование на кредиты. От размера банка зависит цена денег для отдельно взятого заемщика и, в конечном счете, – для экономики в целом. Со снижением размера банка эффект масштаба сходит на «нет», и на стоимость кредита решающее влияние оказывают постоянные (внутренние) затраты банка на его выдачу. Кроме того, чем меньше банк, тем дороже у него фондирование. Как следствие, цена денег для клиентов оказывается выше.

Таким образом, консолидация и увеличение среднего размера банка будет вести к **снижению процентных расходов по обязательствам банков и уменьшению процентных ставок для заемщиков из нефинансового сектора**. Необходимость повышения эффективности финансового посредничества, а также поддержание стабильности банковского сектора подвигает денежные власти стимулировать консолидацию и укрупнение банков. С 2010 года минимальная планка по собственному капиталу банков была успешно повышена до 90 млн. рублей, что не вызвало сколько-нибудь заметного влияния на банковскую деятельность сектора в целом. Ожидается, что к 2012 году большинство малых банков сможет нарастить капитал до 180 млн. рублей.

Министерство финансов рассматривает возможность увеличения минимального капитала российских банков в течение пяти лет до 1 млрд. рублей. За несколько лет банки будут вынуждены пройти процесс консолидации или привлечь прямые инвестиции в капитал. По оценкам фискального ведомства, если законодательная инициатива будет реализована, число банков сократится до 500 организаций. На наш взгляд, представленный **сценарий развития событий предоставляется одним из наиболее неблагоприятных**. Он не только способен вызвать системный кризис и рост недоверия к банкам с капиталом ниже 1 млрд. рублей, но и противоречит самой идее развития доступности финансовых услуг.

На наш взгляд, **сохранение небольших региональных финансовых организаций необходимо** ради того, чтобы они:

- обеспечили стабильность региональных экономических систем;
- поддержали конкуренцию на региональных рынках;
- развивали кредитное предложение для малого и среднего бизнеса;
- в средне- и долгосрочном периоде выросли до уровня федеральных коммерческих банков.

В то же время консолидация и укрупнение в банковском секторе действительно необходимы, чтобы реализовать положительные эффекты масштаба и удешевления

фондирования. **Одним из путей сохранения группы небольших банков является формирование многоуровневой банковской системы, где в зависимости от класса банка и его собственного капитала, ему будет разрешен определенный перечень операций.** Это позволит ограничить риски банков, приведя их в соответствие с размером собственного капитала. Если обратиться к международному опыту, то во всех странах, где действуют сотни банков, кредитные организации делятся национальными регуляторами на несколько категорий. К каждой из них применяется отдельный режим пруденциального надзора в зависимости от профиля рисков. Россия наряду с Великобританией и небольшим рядом других стран представляют собой исключения, где ко всем банкам вне зависимости от специфики их деятельности предъявляются одни и те же требования.

Следует отметить, что официальные классификации кредитных организаций, по которым национальные регуляторы относят банки к различным классам финансовых посредников, строятся преимущественно по двум признакам – организационно-правовая форма юридического лица и перечень разрешенных операций. Региональный признак классификации за исключением классов кооперативных и взаимных банков уходит в прошлое. **Мы не поддерживаем идею введения специального статуса регионального банка,** по меньшей мере, по двум причинам. Во-первых, территориальное ограничение деятельности банка противоречит исходному принципу повышения доступности финансовых услуг путем предоставления дистанционного обслуживания. Таким образом, будет происходить не повышение технологичности, производительности услуг и рост финансовых инноваций, а регресс в сторону обслуживания на местах. Во-вторых, маловероятно, что региональное ограничение банков, которое произошло в иных исторических и экономических обстоятельствах за рубежом в XIX веке, будет полезным для современной России. Иными словами бессмысленно навязывать старые и чуждые нормы регулирования для финансовой системы, которая развивалась в совершенно других условиях.

Если малые банки наряду с крупными системообразующими банками будут выделены в России в отдельные классы банков с особыми режимами пруденциального надзора, главным критерием классификации станут размер собственного капитала (включая минимальную величину капитала) и закрытый перечень разрешенных операций. В таком случае малые банки будут представлять собой **банки с ограниченной лицензией.** Их нельзя будет считать универсальными банками, однако в рамках ограниченной бизнес-модели они смогут действовать на территории всей страны.

Режим пруденциального надзора для небольших банков должен быть связан со **спецификой структуры пассивов и профилем рисков,** которые они априори не могут

на себя принимать. В частности, речь идет о сложных структурных продуктах и долгосрочных операциях – ипотечном кредитовании и секьюритизации, а также о деривативах и других забалансовых операциях. Все они могут быть запрещены для банков с ограниченной лицензией. В то же время банки с ограниченной лицензией смогут по-прежнему проводить базовые операции по привлечению предприятий на расчетно-кассовое обслуживание и депозитов населения, а также выдавать классические кредиты. Валютное обслуживание клиентов и собственные операции в иностранных валютах также должны сохраниться, учитывая экспортную направленность российской экономики. Однако сомнительно, что банкам с ограниченной лицензией следует разрешить выходить на внешние рынки капитала и поддерживать корреспондентские отношения с иностранными банками. Маловероятно, что они смогут адекватно оценить рыночные риски, связанные с операциями на международных финансовых рынках.

Введение **класса банков с ограниченной лицензией**, в конечном счете, позволит решить нескольких задач. Во-первых, стимулировать владельцев и топ-менеджеров наращивать собственный капитал для перехода банка в более высокий класс универсальных банков. Во-вторых, ограничить риски, приведя их в соответствие с размером собственного капитала банков. В-третьих, сохранить нишу локальных банков, что позволит поддержать региональные рынки и обеспечить услугами местный малый и средний бизнес.

8. Повышение финансовой грамотности населения.

Одним из приоритетных направлений повышения доступности финансовых услуг является укрепление финансовой грамотности населения. Отсутствие базовых финансовых знаний и навыков ограничивает возможности граждан по принятию правильных решений для обеспечения своего финансового благополучия. К экономическим последствиям и угрозам низкой финансовой грамотности населения на микроуровне следует отнести:

- рост числа жертв финансовых злоупотреблений,
- накопление населением избыточной кредитной задолженности,
- дефицит и неэффективное распределение личных сбережений.

На макроэкономическом уровне низкая финансовая грамотность способна привести к

- деформациям и слабому развитию финансовых рынков,
- подрыву доверия к финансовым институтам и государственной политике по их регулированию,

- дополнительной нагрузке на бюджеты всех уровней,
- снижению темпов экономического роста.

В предстоящее десятилетие потребность в качественном улучшении финансовой грамотности в нашей стране будет расти. Расширение линейки финансовых продуктов, их усложнение, повышение роли индивидуальных пенсионных накоплений делают финансовую грамотность насущной потребностью наших граждан. Кроме того, повышение финансовой грамотности может способствовать сокращению уровня бедности. Более качественные финансовые знания обеспечивают понимание гражданами налоговой политики, что в свою очередь способствует собираемости налогов, а также развитию малого и среднего предпринимательства.

Повышение финансовой грамотности является приоритетной задачей не только стран с формирующейся экономикой, но и развитых государств. В первой половине 2000-х гг. повышение финансовой грамотности наряду с финансовым образованием и защитой прав потребителей финансовых услуг было признано актуальной задачей общественного развития Комиссией Европейского Союза и Организацией экономического сотрудничества и развития. В частности, в Европе действует более 180 программ повышения финансовой грамотности населения. Наиболее успешные национальные программы были разработаны и находят реализацию в США, Великобритании, Германии и Австрии, а среди стран с формирующимся рынком – в Болгарии, Словении и Румынии.

Государственная программа повышения финансовой грамотности должна быть принята в России на федеральном уровне с модификациями на региональном уровне. Ее главной целевой аудиторией могут быть дети, а также молодые люди в возрасте до 35 лет, обладающие повышенным восприятием инноваций и склонные к обучению, посредством которых финансовые знания могут распространиться на старшее поколение. Как показывает европейский опыт, наибольшей эффективностью обладают программы повышения финансовой грамотности, основанные на школьном и высшем образовании (наиболее яркий пример - программа Financial driver's licence в Австрии). Отдельную целевую аудиторию должны составлять граждане с низким доходом или без высшего образования. Повышение их финансовой грамотности может быть возложено на некоммерческие организации (профессиональные и общественные ассоциации) или ассоциации по защите прав потребителей. Акцент для данной целевой группы должен быть сделан на ежедневном управлении личным бюджетом и финансовом планировании (примеры - Stay positive в Нидерландах и MoneyHelp в Великобритании). Отдельные программы должны быть разработаны для наиболее уязвимых или неопытных социальных групп, в частности, управление финансами в молодых домашних хозяйствах.

Перспективы развития финансовых продуктов и электронных денег предполагают, что уже сегодня основной акцент в финансовом образовании должен быть сделан на Интернет. Это позволит гибко и с минимальными издержками адаптировать в нашей стране модели оказания электронных финансовых услуг. По ряду международных программ обучение через Интернет является единственным каналом повышения финансовой грамотности (например, программа Dolceta, действующая на территории ЕС) или же оно используется в комбинации с другими инструментами обучения (FSA's Consumer Communications в Великобритании). В то же время представляется необходимым опираться на возможности всех каналов передачи знаний для более широкого охвата аудитории, включая печатные издания, телевидение, радио, семинары.

Государственная программа повышения финансовой грамотности не может реализовываться только силами государственных учреждений. Ее реализация должна осуществляться в форме государственно-частного партнерства. Государство может опереться на крупных игроков рынка, имеющих долгосрочные стратегии развития, а также на региональные власти, заинтересованные в становлении местных финансовых рынков. Провайдерами программы должны выступить как организации, напрямую заинтересованные в повышении финансовой грамотности (банки, инвестиционные компании и др.), образовательные учреждения (школы и ВУЗы), специализированные информационные посредники (консультационные компании, агентства исследований), а также общественные объединения (ассоциации и союзы).

Представляется, что каждая профильная ассоциация должна взять на себя ответственность за разработку программы повышения финансовой грамотности на своем участке рынка. Примечателен в этом плане опыт Российского микрофинансового центра, который на добровольной основе проводит тренинги и семинары, способствующие решению проблемы финансовой грамотности.

Координация усилий по повышению финансовой грамотности может быть возложена на Совет по развитию финансовых рынков при Президенте РФ. Роль государства в федеральной программе повышения финансовой грамотности должна сводиться к нескольким задачам:

- организация общественных обсуждений по теме;
- мониторинг реализации целевых и региональных программ повышения грамотности, чтобы они не сводились к рекламе и продвижению продуктов отдельных организаций и привлечению клиентов;
- сбор и анализ информации, поступающей от граждан в государственные организации, включая жалобы населения;

- совершенствование законодательства в целях борьбы с недобросовестными участниками финансового рынка;
- повышение требований к прозрачности финансовых институтов и рынка в целом, включая публичное раскрытие информации, стандартизацию и унификацию договоров.

9. Ключевые предложения по повышению доступности финансовых услуг.

В целом можно выделить следующие предложения и меры по повышению доступности финансовых услуг.

В части банковской деятельности:

- Обеспечить переход к многоуровневой банковской системе, введение **института банков с ограниченной лицензией** (что является предпочтительнее в сравнении с концепцией «регионального» (локального) банка).
- Принять нормативно–правовые акты Банка России, направленные на повышение **территориальной доступности банковских услуг**, в т.ч. снятие ограничений на открытие операционных офисов в пределах разных федеральных округов и введение новых видов обособленных подразделений, ориентированных на работу в малых городах и сельской местности.

В части развития микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов

- Внести изменения в Налоговый Кодекс Российской Федерации, которые уравнили бы в **правах формирования налоговой базы банки и прочих финансовых посредников** (кредитные кооперативы, микрофинансовые организации, операторов электронных денег), как с точки зрения налогообложения деятельности собственно финансовых институтов, так и налогообложения доходов их клиентов, извлеченных от пользования финансовыми продуктами.
- С целью повышения защищенности пайщиков кредитных кооперативов и займодавцев МФО, **учесть специфику процедуры финансового оздоровления (банкротства) кредитных кооперативов и микрофинансовых организаций** в законодательстве о банкротстве.
- Обеспечить разработку и принятие подзаконного нормативно–правового регулирования деятельности **кредитных кооперативов и микрофинансовых организаций** уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также

определить **механизмы пруденциального и непруденциального надзора** за их деятельностью, вытекающие из Федерального закона №190-ФЗ «О кредитной кооперации» и Федерального закона №151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

В части дистанционного финансового обслуживания

Банковские и платежные агенты.

- Обеспечить разработку и принятие нормативного правового регулирования деятельности **платежных агентов**, создающего условия для развития системы агентов, оказывающих максимально широкий перечень банковских услуг потребителям, включая переводы и платежи без открытия расчетного счета, пополнение депозитных счетов, выдачу денежных средств, а также открытие лицевых счетов граждан и расчетных счетов МСП с определенным ограничением по верхнему лимиту счета. Для реализации последних предложений, платежным агентам должно быть предоставлено право на осуществление персональной идентификации клиентов от лица банков в порядке, предусмотренном законодательством.
- Разработать порядок обязательного использования для платежных агентов так называемых "**специальных счетов**" с режимом внесения наличных денежных средств, принятых в пользу третьих лиц - поставщиков товаров и услуг, только на эти счета, для последующего перечисления в рамках цепочки договорных отношений.
- Определить орган власти, осуществляющий **мониторинг и контроль за деятельностью платежных агентов**, а также предусмотреть их обязательное членство в саморегулируемых организациях (СРО), с формированием компенсационных фондов СРО для покрытия возможных убытков контрагентам в случае дефолта агента.

Платежные системы и электронные деньги.

- Обеспечить скорейшую доработку и принятие **закона «О национальной платежной системе»**, создав условия для развития частных платежных систем и повышения их совместимости, формирования цивилизованного рынка электронных денег и общедоступных электронных платежей.
- Определить регулирующие и надзорные требования к **операторам электронных денег**, основанные на принципах надзора, пропорционального реальным рискам. Создать систему нормативов, в явном виде учитывающую качественное отличие операторов электронных денег от «традиционных» кредитных организаций, связанное

с ограниченным кругом и малым объемом операций. Обеспечить регуляционную нагрузку, адекватную этим малым объемам, не приводящую к существенному повышению стоимости функционирования и не блокирующую выход на рынок новых инновационных проектов. Учесть международный опыт, и не допустить создания нормативов и барьеров, более жестких, чем у аналогичных европейских и азиатских систем, обеспечив тем самым равные конкурентные условия для отечественных и зарубежных систем электронных денег.

- Рассмотреть возможность совмещение централизованного контроля (в первую очередь ЦБ РФ) и распределенного контроля в рамках саморегулируемой организации (СРО).
- Обеспечить совместимость Универсальной Электронной Карты (УЭК) и электронных денег, путем размещения «электронного кошелька» в качестве одного из приложений многофункциональной УЭК. Предусмотреть меры по переходу УЭК от формата носителя – физической карты к формату бесконтактных чипов, интегрированных в мобильные телефоны и иные устройства дистанционного считывания информации.

В части улучшения защиты прав потребителя финансовых услуг и повышения финансовой грамотности.

- Определить в законодательстве о банках и финансовых рынках, а также законодательстве о защите прав потребителей статус **финансового омбудсмена (медиатора)**, наделив его полномочиями по внесудебному разрешению споров между потребителями и поставщиками финансовых услуг, а также определив условия присоединения финансовых организаций к институту финансового омбудсмена.
- Обеспечить реализацию долгосрочных проектов Правительства Российской Федерации, планируемых к реализации при поддержке Всемирного Банка, по **повышению финансовой грамотности населения и развитию инфраструктуры микрофинансирования** в России.