



Банк России



ОТЧЕТ ОБ ОЦЕНКЕ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛЯТОРНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ПОРЯДКУ ОТКРЫТИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОФИСОВ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Проект

Москва
2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Раздел 1. Информация о регулируемой сфере и ожидавшееся воздействие регулирования	7
1.1. Общий контекст.....	7
1.2. Проблемы и потребности, на которые направлено регулирование	9
1.3. Цели регулирования	17
1.4. Различные варианты достижения целей регулирования.....	18
1.5. Механизм мониторинга избранного варианта регулирования.....	19
Раздел 2. Фактическое воздействие регулирования.....	20
2.1. Результаты публичного обсуждения проекта Указания № 5775-У	20
2.2. Внедрение регулирования	20
2.3. Связь регулирования и имевшихся подходов к регулированию и надзору в Банке России.....	21
2.4. Влияние регулирования на бизнес-процессы Банка России.....	22
2.5. Состояние регулируемой сферы в период с 2018 по 2022 год	23
Раздел 3. Анализ и решение задач ОФВ.....	25
3.1. Предварительное исследование: основные факторы, влияющие на количество ВСП банков.....	25
3.2. Задача 1: сокращение затрат на создание ВСП (действенность, эффективность).....	25
3.2. Задача 2: повышение конкуренции (действенность).....	27
3.3. Задача 3: повышение финансовой доступности (действенность).....	30
Раздел 4. Выводы.....	34
4.1. Выводы по результатам проверки гипотезы 1.....	34
4.2. Выводы по результатам проверки гипотезы 2.....	34
4.3. Выводы по результатам проверки гипотезы 3.....	35
4.4. Актуальность регулирования и возможные перспективные направления его совершенствования.....	36
Приложения	38
Приложение 1. Процедурная информация по ОФВ Указания № 5775-У.....	38
Приложение 2. Использованная методология и аналитические модели.....	39
Приложение 3. Матрица ОФВ Указания № 5775-У.....	44
Приложение 4. Экономический эффект. Обзор издержек и выгод.....	45
Приложение 5. Краткий отчет о консультациях с заинтересованными лицами.....	51

Анкета.....	55
Приложение 6. Международный опыт.....	61
Приложение 7. Динамика развития информационного общества в Российской Федерации.....	65
Приложение 8. Различные варианты достижения целей регулирования и выбор оптимального	66
Выбор оптимального варианта политики	69
Принятые сокращения.....	70

Материал подготовлен Департаментом допуска и прекращения деятельности финансовых организаций при участии Департамента стратегического развития финансового рынка.

Комментарии и предложения по проекту Отчета об оценке фактического воздействия регуляторных требований к порядку открытия дополнительных офисов кредитных организаций просим направлять до 04.12.2023 по адресу: kdv2@cbr.ru.

Фото на обложке: Shutterstock/FOTODOM
107016, Москва, ул. Неглинная, 12, к. В
Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru

© Центральный банк Российской Федерации, 2023

ВВЕДЕНИЕ

Процедурные основания оценки

Оценка проведена в рамках эксперимента по оценке фактического воздействия нормативных актов Банка России.

Обоснование необходимости оценки

Создание благоприятных условий для доступности оказания банковских услуг населению, независимо от места проживания, является одним из долгосрочных приоритетов Банка России. Мы исходим из необходимости обеспечить с помощью регулирования оптимальный для потребителей уровень доступности банковских услуг и соблюдения при этом баланса интересов банков и их клиентов.

Источниками информации о практике применения банковского регулирования до недавнего времени были переписка с участниками финансового рынка по вопросам применения нормативного акта, дискуссионные площадки взаимодействия с участниками финансового рынка на регулярных конференциях и форумах с участием представителей Банка России и научного сообщества, обследования, проводимые Банком России. Эти формы позволяли получить представление о проблемах, возникающих в правоприменительной практике, и учесть их при совершенствовании регулирования.

Банк России, развивая свою регуляторную политику, стремится к тому, чтобы его правила имели доказанные действенность, эффективность и актуальность. С этой целью в 2023 году Банк России проводит эксперимент по анализу ОФВ. Эксперимент охватывает ряд сфер финансового рынка.

В рамках эксперимента проведена в том числе ОФВ Указания № 5775-У. Данный нормативный акт выбран для исследования, поскольку установленное им регулирование непосредственно влияет на бизнес-деятельность более 3/4 действующих банков¹. На такие банки приходится более 97% от общего количества точек традиционного банковского обслуживания: в офисе банка, когда у потребителя имеется возможность путем непосредственного контакта с его работником получить консультацию по банковскому продукту (финансовой услуге) и совершить ту или иную операцию. Для значительной части населения традиционное банковское обслуживание по-прежнему остается предпочтительным каналом получения банковских услуг.

Ранее проведенные ОФВ и иные исследования

За исключением процедуры оценки регулирующего воздействия и консультаций с банками и банковскими ассоциациями в ходе публичного обсуждения проекта Указания № 5775-У и в рамках его внедрения (подробнее об этом изложено в пунктах 2.1 и 2.2 Отчета) иные консультации с участниками финансового рынка и ОФВ Указания № 5775-У не проводились. Консультативные доклады Банка России для публичного обсуждения по вопросам регулирования требований к порядку открытия дополнительных офисов банков ранее не подготавливались. Внешние источники (приложение 1 к Отчету) фрагментарно рассматривают

¹ В настоящем отчете «банк» как более понятное для читателя понятие заменяет понятие «кредитная организация». В российском банковском законодательстве понятие «кредитная организация» включает банки и небанковские кредитные организации, но, поскольку на последнее регулирование влияет в слабой степени в связи с небольшим количеством таких организаций и открываемых ими ВСП, целью исследования не является оценка влияния регулирования на небанковские кредитные организации.

некоторые аспекты, связанные с регулированием требований к порядку открытия дополнительных офисов банков, что не позволяло получить комплексное представление о действенности, эффективности и актуальности регулирования по данному вопросу.

Цель оценки

Цель настоящего исследования – оценить действие регуляторных требований к порядку открытия ВСП банка (его филиала) за период с 2014 по 2022 год.

Оценка должна носить комплексный характер на основании ретроспективного анализа данных Книги государственной регистрации кредитных организаций (КГР КО) и анализа результатов анкетирования кредитных организаций.

Результаты оценки должны позволить Банку России сделать выводы в отношении действенности и эффективности регулирования. По результатам ОФВ могут быть приняты решения о сохранении, изменении или отмене действующего регулирования. Кроме того, результаты ОФВ могут обозначить направления для улучшения регулирования и его адаптации под возможные будущие потребности финансового рынка.

Результаты оценки должны учитывать возможность их использования при совершенствовании банками традиционных и перспективных бизнес-моделей обслуживания клиентов с учетом уровня финансовой и цифровой грамотности потребителей услуг, развития экосистем банков, средств связи и транспорта.

Задачи и критерии оценки (исследовательские вопросы)

Исследование посвящено проверке следующих гипотез, характеризующих результаты регуляторного вмешательства:

Задача 1: проверить гипотезу 1 «Регулирование позволило сократить затраты банков, имеющих региональную сеть, на создание ВСП и изменение структуры региональной сети».

Задача 2: проверить гипотезу 2 «Регулирование положительно повлияло на уровень конкуренции».

Задача 3: проверить гипотезу 3 «Регулирование способствовало улучшению условий предоставления банковских услуг вне Московского региона и доступности услуг для категорий потребителей, не готовых к удаленному обслуживанию».

При проверке гипотез в совокупности были охвачены аналитические критерии «действенность», «эффективность», а также «актуальность» регулирования по сравнению с его отсутствием или альтернативами такому регулированию.

Краткое описание методологии оценки

Для оценки издержек регулирования (при проверке гипотезы 1) использовалась Методика оценки издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением обязательных требований². Для выяснения величины трудозатрат работников кредитной организации на соблюдение требований оцениваемого регулирования (при проверке гипотезы 1), состава и силы воздействия факторов, влияющих

² Приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

на решение кредитной организации по развитию региональной сети (при проверке гипотез 1 и 2), использовалась агентная модель³.

При рассмотрении влияния оцениваемого регулирования на конкуренцию (при проверке гипотезы 2) использовались международные подходы о потенциале для существования развитой конкуренции⁴. Для анализа влияния оцениваемого регулирования на доступность банковского обслуживания (при проверке гипотезы 3) использовалась [Методика расчета уровня развития инфраструктуры предоставления финансовых услуг в населенном пункте](#) (разработана Банком России).

Надежность и ограничения использованных методик признаны в ходе проведения ОФВ приемлемыми с учетом положительных результатов практики их применения Минэкономразвития России и структурными подразделениями Банка России. Ограничения использования агентной модели признаны допустимыми, принимая во внимание отсутствие прямой зависимости содержания ответов конкретного банка на вопросы анкеты и содержания выводов, которые сделаны по результатам анализа всей совокупности ответов банков, участвовавших в анкетировании.

Сфера оценки

В сферу данной оценки входят нормативные и иные акты Банка России, которые регулируют в настоящее время и регулировали ранее порядок открытия, функционирования и закрытия ВСП банков:

- Указание № 5775-У – с 01.04.2022 по настоящее время регулирует порядок открытия дополнительных офисов банков (их филиалов), внесения сведений о них в КГР КО, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять дополнительный офис;
- глава 9 Инструкции № 135-И – в период с 02.03.2018 до 31.03.2022 регулировала аналогичные вопросы в отношении всех видов ВСП банков (их филиалов), кроме ППКО;
- Письмо Банка России от 02.03.2018 № 06-14-2/1504 – содержало регуляторное послабление в отношении открытия отдельных видов ВСП банков, надзор за которыми осуществлялся со стороны территориальных учреждений Банка России и перешедшими под централизованный надзор Банка России;
- Указание № 6242-У – с 01.10.2023 по настоящее время регулирует порядок открытия мобильных офисов банка (филиала), внесения сведений о них в КГР КО, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять мобильный офис;
- Указание № 3028-У – в период с 06.10.2013 по 30.09.2023 регулировало порядок открытия (закрытия) и организации работы ППКО банка (филиала).

Воздействие регулирования порядка открытия банками (их филиалами) дополнительных офисов оценивается на всей территории Российской Федерации при проверке вышеуказанных гипотез. При проверке гипотезы 3 дополнительно учитывается воздействие регулирования порядка открытия ППКО.

В сферу оценки не включены и не рассматривались в ходе ОФВ следующие нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы, затрагивающие деятельность ВСП:

³ Агентные модели описывают одновременно выполнение действий и осуществление взаимодействия нескольких агентов в целях воссоздания и предсказания поведения системы в целом. Для каждого агента задаются правила его действий. Каждый агент принимает решение только для себя. Совокупность решений агентов порождает динамику всей системы.

⁴ [Наличие большого количества поставщиков услуг как одного из условий для формирования высококонкурентного рынка услуг.](#)

Врезка 1**Правовые акты, не включенные в сферу оценки**

- Положение Банка России от 16.07.2012 № 385-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации» – регулирует вопросы отражения в ежедневном балансе банка (филиала) операций, осуществляемых ВСП;
- Положение Банка России от 06.05.2003 № 225-П «О Справочнике банковских идентификационных кодов участников расчетов, осуществляющих платежи через расчетную сеть Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» – регулирует особенности закрытия корреспондентского субсчета филиала, переводимого в статус ВСП;
- Положение Банка России от 24.04.2008 № 318-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации» до вступления в силу Положения Банка России от 29.01.2018 № 630-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации» – регулирует требования к технической укрепленности помещений для совершения операций с ценностями, в том числе в ВСП, осуществляющих кассовые операции и неприменения банком таких требований в установленных случаях по согласованию со страховой организацией, иностранной страховой организацией;
- Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» – регулирует дополнительные требования к безопасности колесных транспортных средств для перевозки денежной выручки и ценных грузов, на базе которых может быть создан мобильный офис банка (его филиала).

Период, за который проведена оценка

Различные аналитические приемы охватывают разные периоды. Так, с 01.01.2014 по 01.01.2023⁵ оценивалась динамика изменения количества ВСП. Расчет издержек соблюдения требований оцениваемого регулирования произведен за последние три года (период с 01.04.2020 по 31.03.2023), то есть за завершающие два года применения главы 9 Инструкции № 135-И (с 01.04.2020 по 31.03.2022) и один год со дня вступления Указания № 5775-У (с 01.04.2022 по 31.03.2023).

Краткая характеристика стратегии и результатов оценки

На начальном этапе дается общая характеристика регулируемой сферы. Далее описывается ее состояние до изменения регулирования с указанием проблем, решение которых потребовало изменения регулирования. Затем приводится описание изменений в состоянии регулируемой сферы после изменения регулирования. После этого описываются действия по выявлению факторов, воздействовавших на регулируемую сферу, действия по проверке трех гипотез и содержание выводов о результатах проверки каждой гипотезы. В завершении подтверждается справедливость гипотез или признается их ошибочность.

⁵ С 01.01.2014 по 01.01.2018 (период до изменения регулирования) и с 01.01.2018 по 01.01.2023 (период после изменения регулирования). Рассмотрение регулирования в течение периода, предшествующего 2014 году, нецелесообразно, поскольку к началу указанного периода был сформирован полный состав стационарных и мобильных видов ВСП (2007 год) и вступили в силу нормативные акты Банка России, входящие в сферу оцениваемого регулирования: положения главы 9 Инструкции № 135-И (11.05.2010), действовавшей до вступления в силу Указания № 5775-У, и Указание № 3028-У (06.10.2013), которое 01.10.2023 прекратило свое действие в связи с вступлением в силу Указания № 6242-У.

РАЗДЕЛ 1. ИНФОРМАЦИЯ О РЕГУЛИРУЕМОЙ СФЕРЕ И ОЖИДАВШЕЕСЯ ВОЗДЕЙСТВИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Общий контекст

1.1.1. Правовое регулирование

2014–2022: Инструкция № 135-И и Указание № 3028-У. Действовавшее с 2014 года по 30 марта 2022 года регулирование (глава 9 Инструкции № 135-И) предусматривало для разных видов ВСП различающиеся требования к допустимому месту нахождения, в том числе территориальные ограничения, требования по допустимому составу осуществляемых операций, включая ограничения по объему отдельных операций.

На два вида ВСП распространялись территориальные ограничения на их местонахождения:

- дополнительный офис мог быть открыт только в регионе местонахождения банка (его филиала);
- операционный офис – в федеральном округе местонахождения банка (его филиала).

Ограничения по составу разрешенных банковских операций и сделок из предусмотренных лицензией банка или положением о его филиале распространялись в порядке убывания состава разрешенных операций на операционный офис (мог выполнять наибольшее число операций), кредитно-кассовый офис, операционную кассу вне кассового узла и ППКО.

Указанием № 3028-У предъявлялись требования к виду используемого транспортного средства, количеству и характеру деятельности работников ППКО.

2022 – н. в.: Указание № 5775-У и Указание № 6242-У. С 01.04.2022 в Российской Федерации ВСП могут открываться в двух видах: дополнительный офис и ППКО (с 01.10.2023 – мобильный офис). Деятельность этих ВСП регулируется Указанием № 5775-У и Указанием № 3028-У, а с 01.10.2023 – Указанием № 6242-У. Этими нормативными актами Банка России установлен уведомительный порядок открытия ВСП, регистрация Банком России открытия, изменения сведений и закрытия ВСП в КГР КО. При этом Указание № 5775-У и Указание № 6242-У сохраняют уведомительный порядок открытия ВСП, действующий и в отношении открываемых на территории страны филиалов банков. Кроме того, по сравнению с ранее действовавшим регулированием упрощены требования к порядку открытия, деятельности ВСП, составу и содержанию информации, представляемой в Банк России в составе уведомления.

Международный опыт. Анализ требований законодательства некоторых стран с развитой банковской системой и банковским регулированием и сопоставимых с Россией по численности населения и (или) площади территории страны, позволяет сделать следующие выводы:

- офисы банков, относящиеся в России к ВСП, рассматриваются в этих странах в качестве филиалов;
- в основном установлен разрешительный порядок открытия таких подразделений и предусмотрена процедура одобрения их менеджмента;
- отсутствие такого порядка влечет необходимость получения регулятором финансового рынка важной информации о состоянии банковского сектора из внешних источников и отсутствие у регулятора действенных рычагов реагирования в случае существенного уменьшения доступности банковских услуг.

Справку о регулировании порядка открытия обособленных подразделений банков в других юрисдикциях и критериях их выбора см. в приложении 6 к Отчету.

Из проведенного анализа следует, что порядок открытия ВСП, установленный Банком России, не получил широкого распространения и является гораздо менее строгим, чем порядок открытия филиалов, применяемый в других юрисдикциях.

Это может объясняться менее значительными рисками в ВСП по сравнению с филиалами. Снижение рисков обеспечивается централизацией в российских банках учета и контроля за совершаемыми в ВСП операциями. Кроме того, по сравнению с другими юрисдикциями в России потенциально незначительный поток клиентов отделений и, соответственно, несущественное количество операций, что отрицательно влияет на рентабельность ВСП и усиливает стремление банков сократить издержки на региональную сеть. Другими факторами, которые могут отрицательно влиять на востребованность такого регулирования в других юрисдикциях с развитым банковским сектором, является более высокий уровень транспортной доступности и цифровизации в регионах.

1.1.2. Характеристика рынка

В период 2014–2017 годов был ярко выражен тренд на сокращение числа ВСП банков. В качестве основных факторов этого процесса можно выделить экономический спад 2014–2015 годов и бурное развитие более рентабельного дистанционного обслуживания.

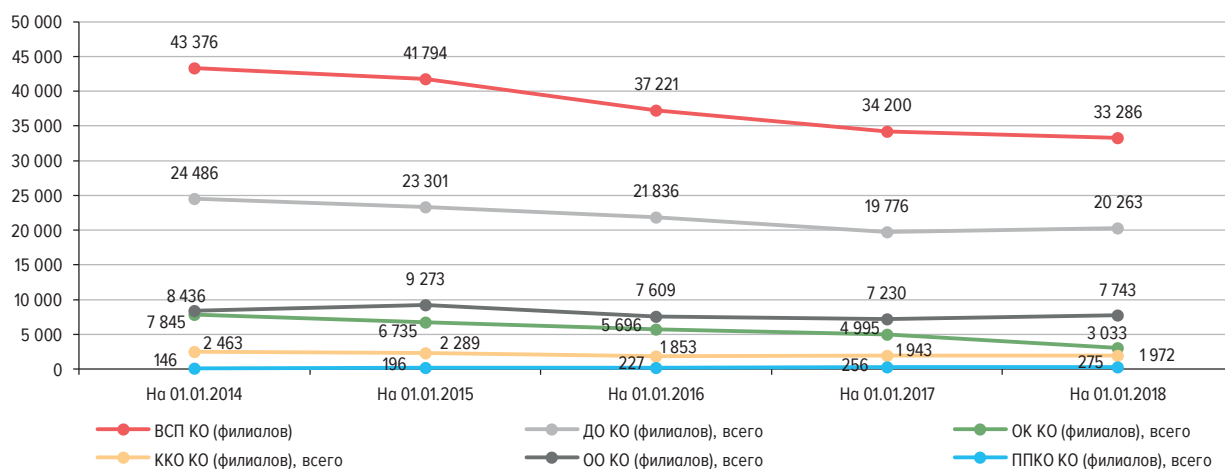
Так, на начало 2014 года на территории Российской Федерации действовали 43 376 ВСП, в том числе 24 486 дополнительных офисов, 8436 операционных офисов, 7845 операционных касс вне кассового узла, 2463 кредитно-кассовых офиса и 146 ППКО (рис. 1).

В ходе анализа данных КГР КО за период с 01.01.2014 по 01.01.2018 (до изменения регулирования¹) установлено следующее:

- общее количество ВСП сократилось почти на четверть (23,3%);
- устойчивый тренд на сокращение общего количества точек обслуживания потребителей банковских услуг – ВСП и филиалов;
- тренд на сокращение количества дополнительных офисов, операционных офисов, прослеживаемый до октября 2017 года и сменившийся ростом;
- тренд на сокращение количества операционных касс вне кассового узла, усилившееся с октября 2017 года;
- разнонаправленная динамика изменения количества кредитно-кассовых офисов и устойчивый рост количества ППКО.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОЛИЧЕСТВА ВСП ЗА ПЕРИОД С 01.01.2014 ПО 01.01.2018

Рис. 1



Источник: данные Банка России.

¹ Организационно-структурные изменения, связанные с централизацией функции допуска финансовых организаций, проводились с 09.01.2017 по 28.02.2018. При этом активная фаза изменений, включающая подбор основного персонала и организацию рабочих мест работников в Западном и Восточном центрах допуска, завершилась в октябре 2017 года. До конца октября 2017 года более половины КО были переданы из территориальных учреждений Банка России под надзор Службы текущего банковского надзора.

За 2014–2017 годы банки открыли 10 450 ВСП. При этом по сравнению с 01.01.2014 по состоянию на 01.01.2018 общее количество ВСП сократилось на 10 090, включая процедуру переподчинения ВСП банку (его филиалу). Таким образом, за указанный период закрыто 20 560 ВСП. Лишь 1816 ВСП (или 9%) из общего количества были закрыты в результате отзыва (аннулирования) у банков лицензий на осуществление банковских операций или поглощения крупными игроками небольших региональных банков (в том числе в качестве филиала или ВСП).

По состоянию на 01.04.2023 на территории России действовали 24 180 дополнительных офисов и 298 передвижных пунктов кассовых операций. Для сравнения на указанную дату в стране действовали 443 филиала кредитных организаций.

1.2. Проблемы и потребности, на которые направлено регулирование

В качестве основных проблем и вызовов для Банка России и для банковского сообщества в период действия регулирования, установленного главой 9 Инструкции № 135-И, рассматривались: (1) низкая доступность и неравенство доступа к банковским услугам; (2) административные барьеры и (3) высокий уровень издержек соблюдения регулирования.

Проблема 1. Низкая доступность и неравенство доступа к банковским услугам

Описание проблемы. Низкая доступность услуги означает, что часть ее потенциальных потребителей не имеет возможности ее получить, затратив комфортные и разумные усилия². Неравенство доступа к услуге – это разница в доступности услуг для людей, живущих на разных территориях или имеющих социально-демографические различия.

В сфере традиционного банковского обслуживания эти проблемы в основном проявляются в снижении численности ВСП в период с 2014 года по настоящее время (рис. 1).

Мы предполагаем, что чрезмерное сокращение количества ВСП могло бы создавать риски снижения финансовой доступности и неравенства возможностей для клиентов, предпочитающих традиционное банковское обслуживание (в банковском офисе).

Основные факторы возникновения проблемы. В качестве наиболее вероятных³ причин сокращения числа ВСП видятся:

- процесс сокращения банками расходов, связанный с кризисными явлениями в экономике в 2014–2015 годах, под влиянием оттока капитала и снижения экспортных доходов из-за падения цен на нефть (подробнее об этом см. описание проблемы 3);
- трансформация затратной модели розничного банковского обслуживания в результате развития банками дистанционных каналов взаимодействия с клиентами как более рентабельной по сравнению с банковскими офисами;
- растущая доля клиентов, предпочитающих дистанционное банковское обслуживание (интернет-банкинг, мобильный банкинг).

Подчеркнем, что стремительное сокращение числа ВСП в связи с цифровизацией нельзя признать полностью приемлемым явлением. Комбинированное воздействие перечисленных причин могло повлечь опережающее замещение дистанционным обслуживанием предложе-

² Напротив, финансовая доступность определяется как возможность получить доступные по стоимости регулируемые финансовые продукты и услуги своевременно и на адекватных условиях, в том числе за счет расширения их использования всеми социальными группами с помощью текущих и инновационных способов, включая повышение финансовой осведомленности и грамотности.

³ Точное определение основных причин закрытия ВСП не позволяло установить отсутствие информации об используемых банками алгоритмах принятия решения о развитии или сокращении региональной сети и оценке факторов, влиявших на принятие таких решений. Опросы банков на данную тему не проводились.

ния традиционных банковских услуг при более медленном и неравномерном сжатии спроса на них со стороны разных групп потребителей.

На кого влияет проблема. Негативное влияние направлено на население, предпочитающее либо вынужденное использовать традиционное банковское обслуживание. Это прежде всего россияне старшего возраста – от 55 лет, проживающие преимущественно в малых городах и сельских поселениях и предпочитающие личное общение использованию цифровых технологий. По данным Росстата, в сельских поселениях в период с 2014 по 2017 год проживала 1/4 населения – более 37 млн россиян. В этом периоде доля населения в возрасте от 55 лет и старше в городах и сельских поселениях имела тенденцию к росту: с 26,5% в 2014 году до 28% в 2017 году в городах и с 27,4% в 2014 году до 29,5% в 2017 году в сельских поселениях. Эта проблема связана с недостаточно высоким уровнем доступности Интернета⁴, прежде всего в малых городах и сельских поселениях⁵. «Цифровому неравенству» способствуют и социально-демографические различия⁶.

Мы исходим из того, что при обращении за банковской услугой потребители ведут себя так же, как при покупке товаров⁷. По данным опроса, проведенного в 2018 году⁸, более половины респондентов предпочли бы все банковские услуги оформлять лично. Среди банковских услуг, которые россияне предпочитали получать удаленно, – осуществление платежей и переводов (48%), управление счетом (37%), оформление страхового полиса (35%) и внесение денежных средств на счет (32%). При этом личное посещение банка было предпочтительно и в некоторых случаях обязательно для открытия банковского счета (78%) или депозита (74%). Для населения старшего возраста необходимость в консультации и помощи может возникнуть как при переходе на дистанционные каналы банковского обслуживания, так и в процессе пользования банковскими онлайн-сервисами. Потребность в консультировании при использовании онлайн-сервисов банков очевидно будет оставаться актуальной и для других групп населения, поскольку навыки использования финансовых онлайн-сервисов относятся, по данным опросов, к более продвинутому уровню владения цифровыми навыками.

До изменения регулирования на основании данных Росстата можно было предположить, что лишь менее половины активных пользователей Интернета в России уместно рассматривать в качестве предпочитающих дистанционное банковское обслуживание. В общей численности населения доля последних в 2017 году не могла превысить долю населения,

⁴ По данным Росстата, в 2017 году лишь 76,3% домашних хозяйств имели доступ к Интернету.

⁵ На основании данных рейтинга регионов России по уровню развития информационного общества за 2015 год значения индекса у городов – лидеров рейтинга (Москвы и Санкт-Петербурга) были почти вдвое выше, чем у регионов, занимавших последние позиции в рейтинге. В рамках программы по устранению цифрового неравенства и ликвидации цифрового барьера среди различных групп населения России проводились мероприятия по обеспечению современными услугами связи, в том числе мобильного широкополосного доступа в Интернет. Программой предусматривалось обеспечить к 2017 году покрытие услугами связи населенных пунктов с численностью населения от 10 до 50 тыс. человек за счет собственных средств мобильных операторов (официальный сайт Минцифры России, информационный ресурс digital.gov.ru).

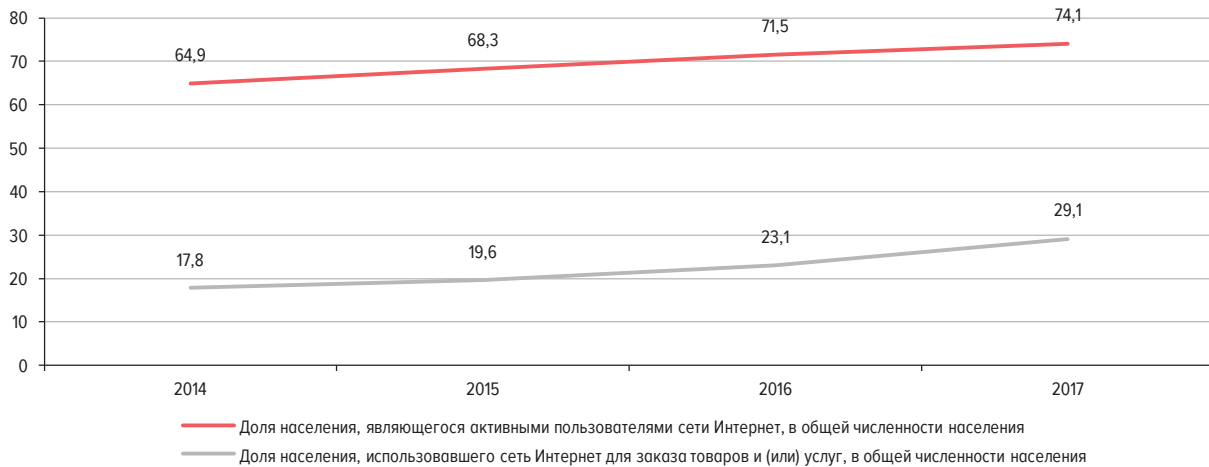
⁶ По данным опросов общественного мнения, уровень цифровой грамотности зависит от возраста и типа населенного пункта. Так, наиболее высокий уровень цифровой грамотности демонстрируют люди в возрасте от 25 до 54 лет, а наиболее низкий – россияне от 55 лет и старше, а жители небольших городов и сел обладают меньшим уровнем цифровой грамотности, чем жители городов-миллионников (Москвы, Санкт-Петербурга и других) (результаты исследования цифровой грамотности Аналитического центра НАФИ, информационный ресурс nafii.ru).

⁷ Известных исследований поведения потребителей банковских услуг в выборе дистанционного или традиционного обслуживания обнаружить не удалось. Вместо этого как исходную точку потребительского поведения можно рассматривать жизненный стиль и образ жизни (см. Радаев В.В. Социология потребления: основные подходы // Социологические исследования. 2005. № 1. С. 15–21) и традиционное и ценностно-рациональное действия как идеальные типы социального поведения (см. Вебер Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т./Т. 1. Социология. С. 82–86).

⁸ По данным исследования Аналитического центра НАФИ «Цифровая грамотность для экономики будущего», в 2018 году индекс цифровой грамотности как набора знаний, навыков и установок, позволяющих человеку эффективно решать задачи в цифровой среде, составил 52 п.п. из 100 возможных, при этом устойчивыми навыками использования современных технологий (гаджетов и приложений) обладали 47% респондентов, а среди респондентов старше 55 лет – лишь 14% (информационный ресурс nafii.ru).

РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2014–2017 ГОДАХ (%)

Рис. 2



Источник: данные Банка России.

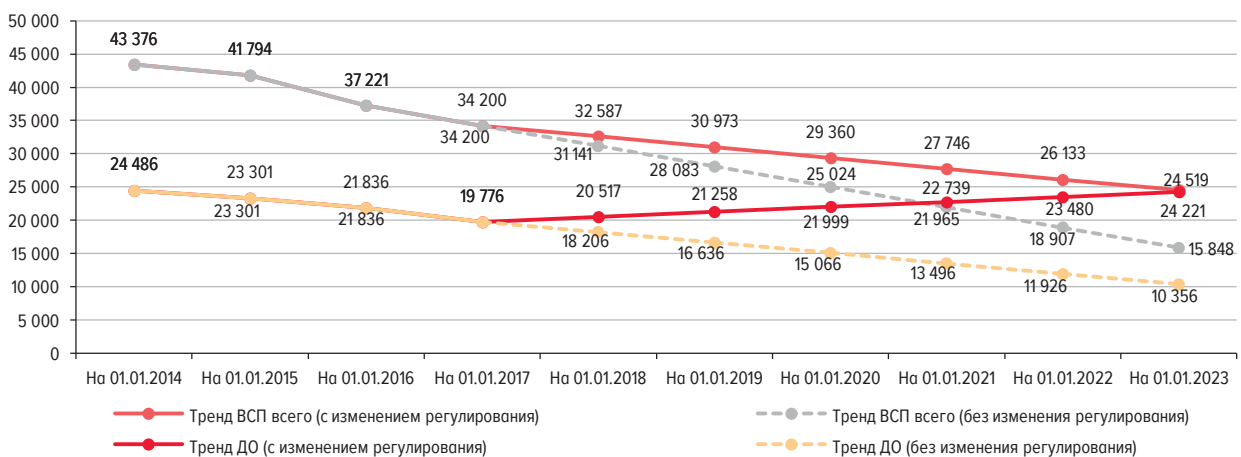
использующего Интернет для заказа товаров и (или) услуг (рис. 2). Данные о динамике мониторинга развития информационного общества в Российской Федерации приведены в приложении 7 к Отчету.

Развитие ситуации, если не решать проблему. Мы исходим из того, что, если бы регулирование не было упрощено, темпы сокращения общего количества ВСП и количества дополнительных офисов соответствовали бы средним темпам за период с 01.01.2014 по 01.01.2017 в течение всего исследуемого периода. В этом случае общее количество ВСП сократилось бы до 15 848, или более чем на треть от фактического значения. Количество дополнительных офисов уменьшилось бы более чем вдвое по сравнению с фактическим значением и составило бы всего лишь 10 356 офисов (рис. 3).

Международный опыт (см. приложение 6 к Отчету в части Австралии) показывает, что значительное сокращение региональной сети банков (на 30%) за относительно непродолжительный период (пять лет) без приемлемой альтернативы для клиента не только вызывает озабоченность у финансового регулятора, но и может иметь признаки социальной проблемы. Некоторые страны предусматривают расширение полномочий надзорных органов для мони-

ПРОГНОЗ ИЗМЕНЕНИЯ КОЛИЧЕСТВА ВСП, В ТОМ ЧИСЛЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОФИСОВ В СЛУЧАЕ ОТСУТСТВИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ

Рис. 3



Источник: данные Банка России.

торинга ситуации с оказанием некоторых традиционных банковских услуг и установления соответствующих правил⁹.

Проблема 2. Административные барьеры

Описание проблемы. Административные барьеры – это излишние (чрезмерные, необоснованные) ограничения определенной деятельности. Они препятствуют свободному движению товаров, услуг, капитала и рабочей силы, оказывают излишнее административное давление на предпринимательство и ухудшают условия конкуренции¹⁰. Допуск на рынок банковских услуг традиционно является областью с повышенным риском возникновения административных барьеров.

Основные факторы возникновения проблемы. В рамках настоящего исследования был проведен анализ применяемых до изменения регулирования запретов и ограничений, установленных главой 9 Инструкции № 135-И, для выявления административных барьеров и оценки издержек на соблюдение установленных требований. Установлено, что наиболее значимыми административными барьерами в порядке убывания приоритетности являлись территориальные ограничения¹¹ и ограничения на объем совершаемых операций¹².

Территориальные ограничения являются распространенной в мире практикой в регулировании порядка открытия отделений. Это обусловлено административно-территориальным делением государства и децентрализованной моделью государственного надзора и контроля за банками. Также с использованием децентрализованной модели надзора и контроля за банками связано установление ограничений на объем операций. В этом случае территориальные ограничения не рассматриваются в качестве административных барьеров и могут считаться оправданными, поскольку ограничения определяются границами полномочий территориального учреждения государственного органа в рамках поднадзорной (подконтрольной) ему территории.

В России долгое время имелись аналогичные предпосылки, однако к февралю 2018 года Банк России перешел к централизованному банковскому надзору и допуску на финансовый рынок¹³. В этих условиях сохранение прежних ограничений, прежде всего территориальных, утратило обоснование и негативно повлияло бы на решения банков об открытии дополнительных и операционных офисов, а также на объем проводимых операций.

⁹ Казначейство Великобритании (HM Treasury) опубликовало поправки в Закон о финансовых услугах и рынках (Financial Services and Markets Act), согласно которым Служба финансового надзора Великобритании (Financial Conduct Authority, FCA) наделяется полномочиями в области обеспечения доступа к услугам по приему и выдаче наличных денежных средств населению на территории Великобритании. В частности, FCA будет иметь возможность устанавливать соответствующие правила для участников рынка. Ожидается, что FCA будет осуществлять мониторинг доступа населения к наличным деньгам, оценивая такие факторы, как виды услуг, связанные с выдачей наличных денежных средств; часы работы операторов; географические особенности территорий; демографические факторы, в том числе возраст и структура населения, которые могут повысить потребность населения в наличных денежных средствах; возможность получения услуг по выдаче наличных средств через третьих лиц. FCA будет осуществлять разработку правил, которые предусматривают непрерывное обеспечение услуг по приему и выдаче наличных денежных средств, а также наличие альтернативных способов совершать операции с наличными деньгами при закрытии пунктов приема и выдачи: <https://www.gov.uk/government/publications/cash-access-policy-statement>; <https://www.fca.org.uk/news/statements/financial-services-markets-act-2023-gives-fca-new-powersprotect-access-cash>.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

¹¹ Дополнительный офис не может располагаться вне пределов территории, подведомственной территориальному учреждению Банка России, осуществляющему надзор за деятельностью банка (его филиала), открывающего дополнительный офис. Операционный офис не может располагаться вне территории федерального округа, на территории которого находится головной офис банка (его филиала), открывающего операционный офис.

¹² Операционный офис не вправе осуществлять операции (включая операции за счет клиентов) по купле и (или) продаже ценных бумаг и иных финансовых активов, связанные с принятием кредитной организацией финансовых рисков (в том числе кредитного и рыночного), за исключением сделок, связанных с принятием кредитного риска на одного заемщика в размере менее 5% собственных средств (капитала) кредитной организации. При этом на обслуживание в операционный офис могут быть переданы сделки, связанные с принятием кредитного риска на одного заемщика в размере, равном либо превышающем 5% собственных средств (капитала) кредитной организации, заключенные кредитной организацией (филиалом).

¹³ Результат реинжиниринга бизнес-процесса Банка России «Государственная регистрация и допуск финансовых организаций на финансовый рынок».

На кого влияет проблема. Административные барьеры в исследуемой сфере непосредственно влияют на все банки, имеющие филиалы и (или) ВСП. Такие банки составляют более 3/4 от их общего количества. При этом максимально они влияют на около полусотни банков с развитой региональной сетью, для которых решение задачи открытия нового ВСП или закрытия филиала становилось непростой логической задачей, требующей учета нескольких взаимосвязанных требований регулирования и распределения банком филиалов и ВСП различных видов по регионам и федеральным округам.

Опосредованно перечисленные административные барьеры влияют на финансовую доступность для потребителей банковских услуг, поскольку сдерживают открытие новых ВСП.

Развитие ситуации, если не решать проблему. Это отразилось бы на динамике изменения количества дополнительных офисов (рис. 3) и операционных офисов, а также сдерживало бы рост объема отдельных операций, совершаемых в операционных офисах. В свою очередь открытие банками в качестве альтернативы дополнительным и операционным офисам других видов ВСП ограничивало бы возможности клиентов в совершении банковских операций и сделок, поскольку для этих видов ВСП предусмотрен более узкий состав разрешенных операций и сделок.

Наличие административных барьеров в порядке открытия ВСП банков (их филиалов) и высокий уровень затрат банков на соблюдение требований этого порядка могли негативно повлиять на развитие их региональной сети. Это отрицательно отразилось бы на доступности банковских услуг для потребителей, предпочитающих традиционное банковское обслуживание.

При этом, на наш взгляд, не являлись административными барьерами:

- **уведомительный порядок открытия ВСП как таковой.** При открытии ВСП банками (их филиалами) на территории Российской Федерации применялся уведомительный порядок открытия ВСП¹⁴ и отсутствовал такой административный барьер, как разрешительный порядок, в отличие от ряда стран, где предусмотрен разрешительный порядок открытия отделений (см. приложение 6 к Отчету);
- **полномочие Банка России установить индивидуальный запрет на открытие ВСП.** Этот запрет является пруденциальной мерой, которую Банк России вводит при неисполнении в установленный Банком России срок предписаний Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков). Запрет на открытие филиалов направлен на защиту интересов потребителей банковских услуг и не может рассматриваться в качестве административного барьера;
- **запреты ВСП иметь отдельный баланс и иметь собственный субкорсчет.** Эти запреты сочетаются с требованием о том, что операции, осуществляемые ВСП банка (его филиала), должны отражаться в ежедневном балансе кредитной организации (филиала). Эти требования и запреты выходят за рамки исследования, поскольку не относятся к сфере оценки и регулируются другим нормативным актом¹⁵.

Проблема 3. Высокий уровень затрат банков на соблюдение требований

Описание проблемы. Другим аспектом обременительного регулирования являются высокий уровень затрат на соблюдение его требований. Высокий уровень таких затрат мешает участникам рынка, поскольку может существенно снижать эффективность ведения бизнеса и вынуждает их нести непроизводительные расходы, целесообразность которых не оправдана удовлетворением законных интересов самих участников рынка и других заинтересованных сторон.

¹⁴ Не предусматривал необходимость получения предварительного разрешения Банка России на открытие и запрета на деятельность до получения положительного заключения о соответствии офиса требованиям к материально-техническому обеспечению и иным требованиям.

¹⁵ Положение Банка России от 16.07.2012 № 385-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации».

Основные факторы возникновения проблемы. К требованиям, соблюдение которых увеличивает издержки банков, могут быть отнесены:

- требования, связанные с различным составом разрешенных банковских операций и сделок в зависимости от вида ВСП;
- требования по представлению и содержанию информации, составу и оформлению документов, представляемых для регистрации открытия (изменения сведений и закрытия) ВСП.

Как отмечалось в подразделе 1.1 Отчета, порядок открытия ВСП предусматривал возможность открытия по выбору банка четырех видов ВСП¹⁶. При этом решение о выборе вида ВСП должно было учитывать, как состав разрешенных операций, так и применительно к дополнительному и операционному офису рассмотренные ранее территориальные ограничения. Большое количество комбинаций при принятии решения усложнялось для банков, имеющих большую региональную сеть, задачей исключить внутреннюю конкуренцию с действующими ВСП банка, а также обеспечить сильные конкурентные позиции по сравнению с другими банками, действующими на региональном рынке.

Соблюдение требования по предоставлению уведомления к его содержанию, составу и оформлению документов, представляемых для регистрации открытия (изменения сведений и закрытия) ВСП, не требует высокой квалификации и выбора варианта решения в условиях неопределенности и наличия большого количества объектов управления (как в вышеизложенном требовании). Однако содержание уведомления и требования к составу и оформлению документов требуют от исполнителя аккуратности и внимательности к деталям. Кроме того, уведомление содержит информацию, которая в случае изменения сведений об уже открытом ВСП и при его закрытии ранее направлялась банком в Банк России. То же относится и к документам, которые банком могут направляться вместе с уведомлением. Таким образом, при соблюдении требования банку приходилось не только нести издержки, связанные с соблюдением требования, но и затрачивать время на заполнение формы в части некоторых ранее направленных сведений или направление документов (их копий), которые ранее направлялись в Банк России.

На кого влияет проблема. Стремление снизить уровень затрат объясняется естественным желанием банков как коммерческих организаций, созданных с целью получения прибыли. Кроме того, в период до изменения регулирования на рентабельность деятельности банков оказывали давление кризисные явления 2014–2015 годов, связанные с оттоком капитала на фоне внешнеполитических факторов, и снижение экспортных доходов из-за падения цен на нефть. Поэтому в исследуемый период все банки проявляли заинтересованность в сокращении непроизводительных расходов, в том числе затрат, связанных с соблюдением регуляторных требований.

Как и при рассмотрении проблемы административных барьеров, наибольшее влияние высоких издержек на соблюдение требований оказывалось:

- непосредственно на банки с развитой региональной сетью;
- опосредованно на финансовую доступность для потребителей банковских услуг, поскольку такие издержки увеличивают расходы на содержание региональной сети банков и мотивируют их сократить региональную сеть.

Ранее, до проведения настоящего исследования, Банк России не проводил опросы банков для определения их издержек, связанных с соблюдением этих требований. Информация из внешних источников о проведении исследований по данному вопросу Банку России также неизвестна. Результаты анализа издержек банков на соблюдение этих требований, проведенного в 2023 году, изложены в подразделе 4.1 Отчета. Вместе с тем влияние проблемы на банки подтверждалось их предложениями по оптимизации регуляторной нагрузки (пункты 07–41 и 07–43 [Перечня одобренных Банком России предложений по актуализации](#)

¹⁶ Дополнительные офисы, операционные офисы, кредитно-кассовые офисы и операционные кассы вне кассового узла банка (его филиала).

нормативного регулирования, размещенного на официальном сайте Банка России). В частности, банки предлагали отменить представление документов для подтверждения соответствия помещений дополнительного офиса для совершения операций с ценностями установленным требованиям, а также оптимизации уведомления об открытии (изменении реквизитов, закрытии) дополнительного офиса.

Развитие ситуации, если не решать проблему. Высокий уровень затрат на соблюдение требований отразился бы на динамике изменения количества ВСП всех видов. Ситуацию могли усугубить сложность и масштабность задачи по соблюдению банками требований по выбору вида ВСП и уведомлению Банка России о его открытии (изменении сведений и закрытии). Это можно проиллюстрировать следующими данными:

- количество ВСП, действующих на территории России в период с 01.01.2014 по 01.01.2018, находилось в диапазоне от 33 до 43 тыс., из которых около 2/3 составляли дополнительные офисы, 1/5 – операционные офисы, а количество кредитно-кассовых офисов, удельный вес которых в общем количестве стационарных ВСП был самым скромным, составляло около 2 тыс.;
- банки направляют множество уведомлений об открытии (изменении сведений и закрытии) ВСП, количество которых значительно превышало 10 тыс. уведомлений ежегодно.

Вместе с тем Анализ норм, регулировавших порядок открытия ВСП в 2014–2017 годах, показал, что соблюдение ряда требований главы 9 Инструкции № 135-И не является источником затрат банков (табл. 1).

ТРЕБОВАНИЯ ГЛАВЫ 9 ИНСТРУКЦИИ № 135-И, НЕ ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ИСТОЧНИКОМ ЗАТРАТ БАНКОВ

Табл. 1

Требование	Комментарий
Не влекут издержек простоя:	
Отсутствие требования о согласовании с Банком России кандидатур на должности руководителей и главных бухгалтеров ВСП (при наличии)	Порядок открытия ВСП предусматривает предоставление сведений о руководителе и главном бухгалтере ВСП (в случае их наличия), но не предъявлялись требования к квалификации и деловой репутации таких должностных лиц. Целесообразность в установлении таких требований отсутствовала с учетом требований, предъявляемых к должностным лицам банка (его филиала), а также установленных нормативными актами Банка России, не относящимися к сфере оценки, требований к организации внутреннего контроля в банках и порядку отражения в ежедневном балансе кредитной организации (филиала) операций, совершаемых в ВСП
Не относятся к сфере оценки:	
Учет и хранение документации	Учет и хранение первичных учетных документов и обработка бухгалтерской документации, образующихся в деятельности ВСП, осуществляются в соответствии с требованиями федеральных законов, нормативных актов Банка России и внутренних документов банка, выходят за рамки исследования, поскольку не относятся к сфере оценки и регулируются другим нормативным актом ¹
Требование к технической укреплённости	Порядок открытия ВСП предусматривает, что помещения подразделений банка (филиала), предназначенные для совершения операций с ценностями, должны соответствовать требованиям к технической укреплённости в соответствии нормативными актами Банка России или должен быть заключен договор страхования наличных денег на сумму не менее суммы минимального остатка хранения наличных денег, а техническая укреплённость помещения должна быть согласована со страховой организацией. Однако эти требования не относятся к сфере оценки и регулируются другим нормативным актом ²
Изменение статуса филиала на статус ВСП	Уведомление кредиторов, обслуживающихся в филиале, о переводе его в статус ВСП осуществляет кредитная организация в порядке, установленном нормативным актом, регулирующим порядок закрытия филиала банка ³ . Датой начала деятельности ВСП и датой прекращения деятельности филиала является дата объединения бухгалтерского баланса (передачи активов и пассивов) филиала, переводимого в статус ВСП, и бухгалтерского баланса головного офиса банка (филиала, в подчинении которого будет находиться ВСП). Эти требования не относятся к сфере оценки и регулируются другим нормативным актом ⁴

Требование	Комментарий
Не обусловлены регулированием:	
Место расположения ВСП и характеристики здания (помещения)	Согласно порядку, ВСП банка (его филиала) должно располагаться в завершенном строительстве здании (помещении), принадлежащем кредитной организации на основании права собственности (аренды, субаренды, безвозмездного пользования). Банк относится к числу офисных организаций. При этом исторически на внешнюю привлекательность банка для клиентов оказывало влияние банковское здание (где расположено и как выглядит). Выполнение банком функции финансового посредника между его кредиторами и вкладчиками, с одной стороны, и заемщиками, с другой стороны, а также длительность и доверительность отношений с клиентами предполагают наличие у банка законных прав на владение и (или) пользование таким зданием
Наименование ВСП	Требование о том, что наименование ВСП должно содержать указание на его вид и принадлежность к конкретному банку (филиалу) является общепринятой нормой для любой коммерческой деятельности. Это правило закреплено в международных соглашениях, к которым присоединилось большинство стран. Соблюдение этого правила исключает возможность введения в заблуждение потребителя

¹ С 01.01.2023 регулируется Положением Банка России от 24.11.2022 № 809-П «О Плате счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения», ранее – Положением Банка России от 27.02.2017 № 579-П «О Плате счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» и Положением Банка России от 16.07.2012 № 385-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации».

² Положение Банка России от 29.01.2018 № 630-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации», ранее – Положение Банка России от 24.04.2008 № 318-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации».

³ Глава 11 Инструкции № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций».

⁴ Положения Банка России от 24.11.2022 № 809-П «О Плате счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения».

Перечисленные требования не могут рассматриваться в качестве объектов для изменения регулирования в целях сокращения затрат банков в рамках настоящего исследования.

Характеристика регулирования и динамика количества ВСП в период с 2014 по 2017 год, а также содержание проблем, изложенных в настоящем подразделе, позволяют сделать вывод, что оптимальный для потребителей уровень доступности банковских услуг и баланс интересов банков и их клиентов не обеспечивались в полной мере.

1.3. Цели регулирования

В комплексном решении вышеописанных проблем необходимо участие не только Банка России как регулятора финансового рынка, но и банков, потребителей их услуг и иных заинтересованных лиц (см. схему ниже).



Учитывая фундаментальные предпосылки регулирования и конкретные проблемы, рассмотренные выше, при подготовке Указания № 5775-У ставились следующие цели.

Общие цели (являются долговременными и касаются деятельности Банка России в целом):

- **Цель 1:** обеспечить потенциальных клиентов банков и Банк России актуальной и достоверной информацией о количестве, принадлежности, месте нахождения и об иных характеристиках ВСП.
- **Цель 2:** обеспечить финансовую доступность в сфере традиционного банковского обслуживания на территории Российской Федерации.

Конкретные цели (относятся непосредственно к регулируемой сфере)¹⁷:

- **Цель 1.1:** обеспечить постоянное функционирование системы сбора актуальной информации о ВСП банков.
- **Цель 2.1:** избегать возникновения административных барьеров при открытии ВСП и осуществлении их деятельности.
- **Цель 2.2:** оптимизировать стандартные издержки¹⁸ банков на соблюдение требований к открытию (изменению сведений, закрытию) ВСП.

Врезка 2

Целевое состояние регулируемой сферы

Успешное действие регулирования порядка открытия ВСП банков характеризуется следующими обстоятельствами:

- банки имеют возможность при наличии заинтересованности клиентов в традиционном банковском обслуживании на какой-либо территории организовать в разумные сроки такое обслуживание;
- граждане с доверием относятся к традиционному банковскому обслуживанию и могут:
 - выбрать его в качестве полноценной альтернативы онлайн-банкингу;
 - получить информацию о местах нахождения, графике работы и совершаемых операциях ВСП всех банков;
 - получить необходимую услугу в разумный срок и в удобной форме.
- Банк России имеет в своем арсенале достаточно средств для осуществления:
 - мониторинга состояния и динамики изменения количества ВСП и сведений об их местонахождении и составе операций и сделок;
 - наблюдения и анализа влияния регулирования и других факторов, влияющих на решения банков о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети и о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети.

Регуляторный провал характеризовался бы сочетанием следующих обстоятельств:

- регулирование создает административные барьеры, которые препятствуют развитию и оптимизации сети ВСП;
- регулирование влечет издержки, размер которых вынуждает банк отказаться от экономически обоснованной деятельности в сфере ВСП;
- вследствие указанных выше проблем значительная часть граждан, предпочитающих традиционное обслуживание, не имеет к нему доступа.

¹⁷ Материалы по подготовке проектов Указания № 5775-У и Указания № 6242-У не содержали сведений об ожидавшихся эффектах от изменения регулирования. В пояснительной записке, заключении о проведении оценки регулирующего воздействия и внутренних документах, оформленных в рамках подготовки проектов Указания № 5775-У и Указания № 6242-У, не содержалось описание целей регулирования, проблем или потребностей, которые должны были быть урегулированы, описание задач регулирования и критериев, по которым должно было оцениваться достижение целей регулирования. Такая ситуация связана с тем, что нормативные акты Банка России не предусматривают включения в перечисленные документы указанных вопросов. Вместе с тем ряд конкретных целей регулирования сформулирован исходя из инициатив участников рынка по оптимизации регуляторной нагрузки (пункты 07–41 и 07–43 [Перечня](#) одобренных Банком России предложений по актуализации нормативного регулирования, размещенного на официальном сайте Банка России).

¹⁸ Модель стандартных издержек – метод количественной оценки затрат бизнеса на соблюдение регулирования.

1.4. Различные варианты достижения целей регулирования

Указанные выше цели потенциально могли быть достигнуты с помощью одного из следующих вариантов политики:

- сохранение действовавшего регулирования – базовый сценарий, необходимый для сравнения остальных вариантов;
- разрешительный порядок;
- упрощенное уведомление;
- упрощенное уведомление банковской ассоциации;
- раскрытие информации на сайте банка;
- отказ от регуляторного вмешательства.

Каждый вариант действий представляет собой комбинацию из нескольких регуляторных мер. Они включают прямые запреты и ограничения, необходимость получить разрешение, обязанность уведомить кого-либо, раскрыть информацию на своем сайте и тому подобное.

Все варианты, кроме базового, предполагают отмену территориальных ограничений и ограничений объема совершаемых операций. Все варианты, кроме отказа от регуляторного вмешательства и варианта упрощенного уведомления, предполагают сохранение ограничения перечня разрешенных операций. О мотивах сохранения этих мер см. подраздел 1.2 Отчета. Только отказ от регуляторного вмешательства предполагает, в том числе прекращение действия запрета ВСП заниматься исключительно куплей-продажей иностранной валюты.

Анализ преимуществ и недостатков каждого из вариантов политики и выбор оптимального варианта приведены в приложении 8 к Отчету.

Оптимальным вариантом политики исходя из сравнения является вариант 3 «Упрощенное уведомление». Он позволяет достичь всех пяти заявленных целей без каких-либо компромиссов по отношению к базовому варианту. При этом остальные варианты либо создают административные барьеры и дополнительные издержки (вариант 2 «Разрешительный порядок»), либо препятствуют сбору данных Банком России (варианты 4 «Упрощенное уведомление ассоциаций», 5 «Раскрытие информации на сайте банка» и 6 «Отказ от регуляторного вмешательства»).

1.5. Механизм мониторинга избранного варианта регулирования

Механизмы мониторинга и оценки регулирования показывают, как планировалось оценивать успешность регулирования после начала его действия.

Действие регулирования должно периодически оцениваться, чтобы понять, действует ли оно задуманным образом, решает ли описанные проблемы в нужный срок. Для этого Банк России сформулировал показатели, определенные значения которых будут говорить о достижении или недостижении целей регулирования (табл. 2).

ЦЕЛИ, ИНДИКАТОРЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ИЗМЕРЕНИЯ

Табл. 2

Специальные цели	Индикаторы	Инструменты измерения
Цель 1.1: обеспечить постоянное функционирование системы сбора актуальной информации о ВСП банков ¹	Факты неуведомления об открытии (изменении сведений, закрытии) ВСП	Материалы дистанционного контроля и надзора за банками и проверок банков на месте
Цель 2.1: избегать возникновения административных барьеров при открытии ВСП и осуществлении их деятельности ²	Жалобы на наличие барьеров	Запросы банков по применению Указания № 5775-У и инициативы участников финансового рынка по изменению регулирования
Цель 2.2: поддерживать стандартные издержки банков на соблюдение требований к открытию (изменению сведений, закрытию) ВСП на оптимальном уровне ²	Жалобы на увеличение издержек на соблюдение требований	Запросы банков по применению Указания № 5775-У и инициативы участников финансового рынка по изменению регулирования

¹ Критерий «Действенность».

² Критерий «Эффективность».

Достижение целевого состояния регулируемой сферы потребует своевременного внесения изменений в регулирование с учетом результатов:

- наблюдения за динамикой изменения количества ВСП и присутствием банков на региональных рынках;
- анализа факторов, влияющих на решения банков о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети и о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети;
- мониторинга данных опросов о предпочтениях потребителей при выборе способа получения банковских услуг (дистанционный или традиционный).

Помимо мониторинга, регулирование оценивается в рамках ОФВ и иных нерегулярных исследований.

РАЗДЕЛ 2. ФАКТИЧЕСКОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1. Результаты публичного обсуждения проекта Указания № 5775-У

Проект Указания № 5775-У в период с 22.01.2020 по 04.02.2020 размещался для публичного обсуждения на сайте Банка России. Оно проходило одновременно с обсуждением проекта инициативы Банка России «Создание карты географического распределения точек доступа к финансовым услугам» для оценки дефицита точек доступа, включая ВСП, и их функциональности. Инициатива реализуется в рамках Стратегии Банка России по повышению финансовой доступности на период 2018–2020 годов (продленной на 2021 год) и Приоритетных направлений повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2022–2024 годов.

Кроме того, 08.07.2020 Банк России совместно с Ассоциацией «Россия» провел встречу с участием представителей более 200 кредитных организаций. По ее итогам в проект Указания № 5775-У был внесен ряд уточнений, в том числе предусмотрен отлагательный срок вступления в силу Указания № 5775-У – около 1 года со дня его принятия.

Наибольший интерес для участников рынка¹ представляло получение разъяснений в отношении изменений регулирования по следующим вопросам:

- порядок заполнения уведомления, в том числе в отношении удаленной точки обслуживания с учетом определения данного понятия в Указании № 5775-У;
- канал взаимодействия Банка России и кредитной организации;
- отмена требования о предоставлении документов, подтверждающих принятие уполномоченным органом решения по дополнительному офису, соответствие помещения для проведения кассовых операций в дополнительном офисе требованиям к технической укрепленности;
- установление переходного периода для приведения внутренних нормативных актов, организационно-распорядительных документов и технического оснащения офисов (печати, штампы, вывески, стенды и тому подобное), содержащих указание на вид ВСП, отличающийся от дополнительного офиса.

2.2. Внедрение регулирования

Указание № 5775-У было опубликовано 22.06.2021 на официальном сайте Банка России. С учетом отлагательного срока оно должно было вступить в силу с 01.04.2022.

Необходимость внедрения регулирования. Указание предполагало, что дополнительными офисами будут признаны все действующие по состоянию на 01.04.2022 операционные офисы, кредитно-кассовые офисы и операционные кассы вне кассового узла. При этом регулирование само по себе не требовало каким-либо образом менять повседневную практику работы кредитных организаций.

Тем не менее в банковском секторе сложилась практика, согласно которой во внутренних документах банков ВСП имеют те же наименования, что и нормативных актах Банка России. В связи с этим банкам потребовалось время для внесения изменений в положения о подразделениях, трудовые договоры и должностные инструкции, время на замену вывесок, печатей и штампов.

¹ «Газпромбанк» (Акционерное общество), АО «АЛЬФА-БАНК», Публичное акционерное общество «Уральский банк реконструкции и развития», «Ренессанс Кредит» (ООО), ПАО АКБ «АВАНГАРД», ПАО «Почта Банк».

Такие операции не разделяются на этапы и могли быть совершены в непрерывном режиме до вступления в силу Указания № 5775-У.

Разъяснения Банка России. Для продвижения комплаенса и исключения избыточной нагрузки на участников рынка Банк России в этот период подготовил ряд разъяснений для банков². Были разъяснены состав осуществляемых дополнительным офисом операций, адресов помещений, в которых они могут совершаться, соотношение понятий банкомат³ и иное устройство, функционирующее в автоматическом режиме⁴, и дополнительный офис (в том числе удаленная точка обслуживания) банка (его филиала); вопросы порядка присвоения Банком России учетных номеров дополнительным офисам; условия замены карточки с образцами подписей и оттиска печати в связи с изменением наименования подразделения банка.

Таким образом, разъяснительная работа на стадии публичного обсуждения и внедрения регулирования, а также установление отлагательного срока вступления в силу Указания № 5775-У, фактическая продолжительность которого превысила девять месяцев, позволили оптимизировать издержки банков на внедрение регулирования и предупредить возможные нарушения при его правоприменении. Внедрение прошло по плану, необходимость в регуляторных послаблениях отсутствовала.

Внедрение на стороне Банка России. Также в период внедрения Банк России доработал следующие программные средства: приложения «Личный кабинет участника финансового рынка на едином портале внешнего взаимодействия», «Реестры участников финансовых рынков», «Фонд электронных документов», «Справочник финансовых организаций на официальном сайте Банка России, программно-технический комплекс «Книга государственной регистрации кредитных организаций».

2.3. Связь регулирования и имевшихся подходов к регулированию и надзору в Банке России

Указание № 5775-У является одним из инструментов поддержки конкуренции и финансовой доступности на банковском рынке, достижения целей и соблюдения принципов⁵, изложенных в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов, а ранее – реализации мер и достижения эффектов, предусмотренных Планом мероприятий («дорожная карта») по реализации Основных направлений

² См. информационное письмо Банка России от 22.03.2023 № ИН-02-14/37, письма Департамента допуска и прекращения деятельности финансовых организаций от 05.03.2022 № 14-26/1658; от 24.03.2022 № 14-26/2107; письмо Операционного департамента от 10.03.2023 № 30-7-1/1063.

³ Согласно пункту 28 статьи 3 Федерального закона «О национальной платежной системе» банкоматом является автоматическое (без участия уполномоченного лица кредитной организации, или банковского платежного агента, или банковского платежного субагента) устройство для осуществления расчетов, обеспечивающее возможность выдачи и (или) приема наличных денежных средств, в том числе с использованием электронных средств платежа, и по передаче распоряжений кредитной организации об осуществлении перевода денежных средств.

⁴ В частности, устройства, предназначенные для приема сумок с наличными деньгами от клиентов, устройства, предназначенные для приема наличных денег от организаций, а также другие автоматические устройства (п. 1.1 Положения Банка России от 29.01.2018 № 630-П).

⁵ Укрепление доверия розничного потребителя к финансовому рынку через усиление его защищенности и расширение доступности финансовых услуг для граждан и бизнеса, приоритет интересов потребителей финансовых услуг (граждан и бизнеса) как конечных бенефициаров развития финансового рынка при определении целей и задач его развития, развитие финансового рынка на основе свободной рыночной среды, конкуренции и доверия, проактивный подход к развитию финансового рынка с учетом ключевых внутренних и внешних трендов и факторов, выработка регуляторных решений с учетом общих издержек участников рынка, применение пропорционального и риск-ориентированного подходов.

развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов»⁶. Соблюдение требований проверяется в рамках проактивного и риск-ориентированного надзора.

2.4. Влияние регулирования на бизнес-процессы Банка России

Предшествовавший реинжиниринг. Переход к упрощенному уведомлению, а также отмена территориальных ограничений обеспечивались на стороне Банка России ранее проведенным реинжинирингом ряда внутренних бизнес-процессов.

Так, при реинжиниринге бизнес-процесса «Государственная регистрация и допуск участников финансового рынка»⁷ был внедрен унифицированный сервис для участников финансового рынка в созданных Западном и Восточном центрах допуска участников финансового рынка⁸. Этот сервис позволил банкам с широкой региональной сетью взаимодействовать лишь с одним центром допуска вместо взаимодействия с территориальным учреждением Банка России в каждом регионе, где находятся филиалы и ВСП банка. Одновременно с этим была завершена централизация банковского надзора.

Оценка эффектов от реинжиниринга бизнес-процесса производилась по итогам его завершения в 2019 году по всему спектру процедур допуска участников финансового рынка. Комитетом по проектам и технологиям Банка России проект закрыт со следующими результатами: цели проекта достигнуты, экономический эффект для Банка России от реализации проекта (экономия) – 532,3 млн рублей. Оценка не предусматривала обособленную оценку результатов реинжиниринга по процедурам допуска, относящимся к оцениваемому регулированию, и поэтому не была включена в Отчет.

Изменения, вызванные регулированием. С вступлением в силу Указания № 5775-У сократился объем информации в составе уведомления об открытии (изменении сведений, закрытии) ВСП. Это способствовало сокращению времени на рассмотрение уведомления в Банке России. Унификация сведений о ВСП позволила снизить операционные риски, связанные с актуализацией сведений о ВСП в КГР КО, и усилить внутренний контроль за выполнением процедур. Сократились сроки внесения Банком России сведений в КГР КО в связи с устранением условий для ошибок банков при определении подразделения Банка России, которому направляется уведомление, а также наиболее распространенных ошибок банков при заполнении формы уведомления.

⁶ Усиление конкуренции на финансовом рынке за счет улучшения состояния конкурентной среды (в том числе за счет снижения барьеров входа на рынок и барьеров переключения потребителя между различными поставщиками финансовых услуг, устранения дискриминационных явлений на рынке), а также создания предпосылок для усиления добросовестной конкурентной борьбы между финансовыми институтами. Создание инструмента, повышающего прозрачность отображения информации о местоположении точек доступа к финансовым услугам с учетом их функционала, а также облегчающего для регулятора финансового рынка, органов власти, финансовых организаций и других заинтересованных сторон доступ к данной информации, в том числе с целью последующей оценки дефицита точек доступа на отдаленных, малонаселенных или труднодоступных территориях. Развитие электронного документооборота между Банком России, участниками финансового рынка, физическими и юридическими лицами, в том числе при допуске на финансовый рынок. Снижение транзакционных и регуляторных издержек участников финансового рынка, в том числе при допуске на финансовый рынок.

⁷ Бизнес-процесс включает процедуры, связанные с оцениваемым регулированием, в том числе внесение сведений в КГР КО, размещение информации на официальном сайте Банка России, применение мер за нарушение оцениваемого регулирования.

⁸ Подраздел 3.2 «Развитие процессного управления» раздела 3 «Организационное развитие Банка России» [Годового отчета Банка России за 2018 год](#).

2.5. Состояние регулируемой сферы в период с 2018 по 2022 год

Общие сведения. По состоянию на 01.04.2023 на территории России действовали 24 180 дополнительных офисов и 298 передвижных пунктов кассовых операций. Для сравнения на указанную дату в стране действовали 443 филиала кредитных организаций.

В период с 01.01.2018 по 01.01.2023 изменилась структура ВСП (рис. 4) в связи с переводом с 01.04.2022 в статус дополнительного офиса всех иных видов стационарных ВСП (операционных офисов, кредитно-кассовых офисов, операционных касс вне кассового узла). В настоящее время на территории Российской Федерации могут действовать дополнительные офисы и мобильные офисы кредитных организаций (их филиалов).

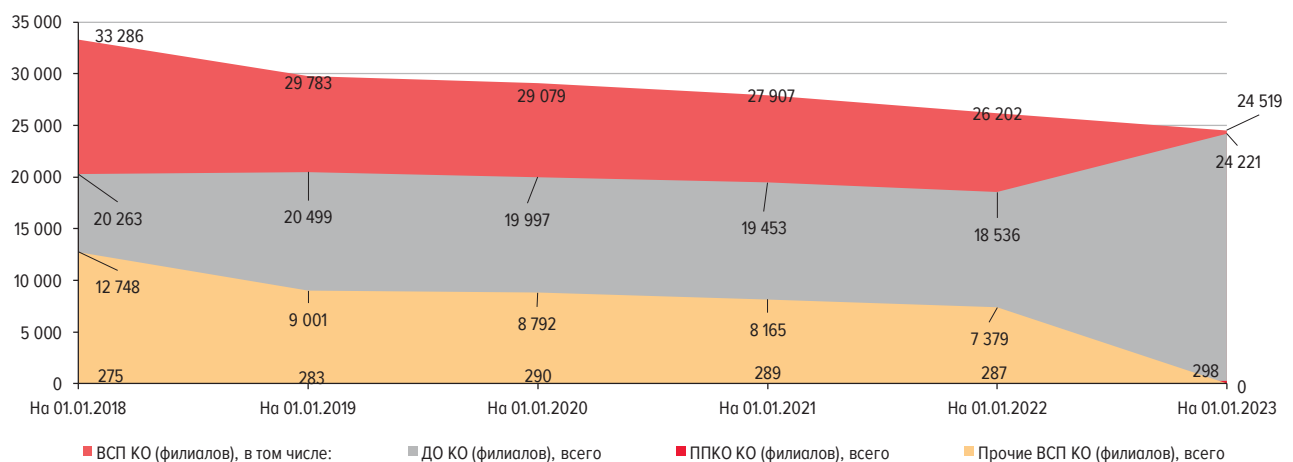
Отмена территориальных ограничений с марта 2018 года. Письмом Банка России № 06-14-2/1504 в связи с централизацией банковского надзора до банков было доведено разъяснение по применению отдельных положений главы 9 Инструкции № 135-И (пункт 9.5), включая неприменение территориальных ограничений к банкам, переведенным (в период с июня 2017 по октябрь 2018 года) из территориальных учреждений Банка России под надзор структурного подразделения центрального аппарата Банка России. Неприменение территориальных ограничений и фактического прекращения ограничений по составу разрешенных банковских операций и сделок в зависимости от вида ВСП (за исключением ППКО) было нормативно закреплено вступившим 21.04.2022 Указанием № 5775-У.

Смежные изменения: мобильный офис. С первого октября 2023 года вступило в силу Указание № 6242-У, прекратившее действие ограничения по виду транспортного средства⁹, на базе которого может быть создан мобильный офис (ППКО), и ограничения на количество работников мобильного офиса, что предполагает возможность совмещения одним работником функций по управлению транспортным средством и осуществлению банковских операций.

Замедление тренда на сокращение числа ВСП. По сравнению с периодом до изменения регулирования (с 01.01.2014 по 01.01.2018, рис. 1) после изменения регулирования сокращение количества ВСП не прекратилось, но произошло его существенное замедление. Среднегодовые темпы сокращения количества ВСП уменьшились с 2523 до 1753, или в 1,4 раза. Замедление сокращения произошло после снятия территориальных ограничений в 2018 году

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОЛИЧЕСТВА ВСП ЗА ПЕРИОД С 01.01.2018 ПО 01.01.2023

Рис. 4



Источник: данные Банка России.

⁹ Однако применение видов транспорта, отличных от автомобильного, может быть сопряжено с неопределенностью, связанной с отсутствием правового регулирования защиты иного транспортного средства, предназначенного для перевозки денежных средств и иных ценностей.

преимущественно за счет существенного изменения динамики сокращения количества дополнительных и операционных офисов. Совокупная доля этих видов ВСП находилась в течение всего исследуемого периода (до изменения с 01.04.2022 статуса всех видов ВСП на статус дополнительного офиса) в пределах от 76 до 89%. Разнонаправленная динамика изменения количества и незначительный удельный вес других видов ВСП не оказали определяющего влияния на сокращение количества ВСП.

Таким образом, изменения динамики количества ВСП коррелируют с произошедшими в 2018 и 2022 годах изменениями регулирования. Вместе с тем это наблюдение будет проверено при решении задач ОФВ далее по тексту Отчета.

Другие факторы снижения числа ВСП после 2018 года. Продолжение сокращения количества ВСП потребовало от Банка России, наряду с изменением регулирования, предпринимать меры, направленные на адаптацию к дистанционному банковскому обслуживанию групп потребителей с учетом социально-демографических различий целевой аудитории¹⁰. Реализация Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы¹¹ позволила сгладить остроту проблемы финансовой доступности и неравенства потребителей, предпочитающих традиционное банковское обслуживание. На динамику количества активных пользователей Интернета могли повлиять и другие факторы. Например, введение в 2020 году ограничений, действовавших в период пандемии COVID-19. Данные Росстата демонстрируют существенное увеличение в 2020–2022 годах доли населения, использовавшего Интернет для заказа товаров и (или) услуг, в общей численности населения (приложение 7 к Отчету). Ограничения стимулировали переход физических лиц на использование онлайн-сервисов продажи товаров и оказания услуг, очевидно повлияли на предпочтения клиентов в использовании дистанционных каналов банковского обслуживания.

¹⁰ Банк России в 2017 году разработал [образовательный курс «Прививаем финансовую культуру»](#), который позволит пожилым людям узнать, как безопасно и эффективно пользоваться банковскими услугами, применять современные онлайн-технологии и не стать жертвой мошенников; В настоящее время Банк России в рамках проекта «Онлайн-занятия по финансовой грамотности для старшего поколения» (информационный ресурс [pensionfg.ru](#)) проводит занятия дважды в год.

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы».

РАЗДЕЛ 3. АНАЛИЗ И РЕШЕНИЕ ЗАДАЧ ОФВ

В данной главе развернуто излагается решение задач ОФВ, указанных во введении. Описание стратегии исследования и источников данных приведено в приложениях 1–3 к Отчету.

3.1. Предварительное исследование: основные факторы, влияющие на количество ВСП банков

В период с 07.08.2023 по 08.09.2023 Банк России провел опрос банков о влиянии Указания № 5775-У на решения об открытии и закрытии ВСП, а также об иных факторах, которые влияют на такие решения. Подробный отчет о консультации см. в приложении 5 к Отчету.

Банки называли следующие факторы принятия таких решений (по частоте упоминания начиная с самого популярного):

- расходы на региональную сеть – влияли на решение о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети. Каждое ВСП должно было достигать определенных финансовых показателей;
- изменение бизнес-модели банка – влияло на решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети;
- возможности дистанционного банковского обслуживания и заинтересованность в нем клиентов – влияли как на расширение, так и на сокращение региональной сети;
- популярность облегченных форматов офлайн-обслуживания: банкоматы, терминалы, выдача наличных в кассе магазина и тому подобное – влияла как на расширение, так и на сокращение региональной сети;
- конкурентное давление со стороны иных банков, присутствующих на региональном рынке, – влияло как на расширение, так и на сокращение региональной сети.

Почти 90% (29 из 33) банков-респондентов считают, что изменение в регулировании порядка открытия банками (их филиалами) ВСП не относится к основным факторам, повлиявшим на решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети.

Таким образом, регулирование порядка открытия ВСП банков не является определяющим для банков фактором при принятии решений об открытии или закрытии ВСП. Банк России придерживается в этом вопросе того же видения, что и банки.

3.2. Задача 1: сокращение затрат на создание ВСП (действенность, эффективность)

Результаты опроса. Установлено, что подавляющее большинство (26 из 32, или 81,3%) банков-респондентов считает, что для банков полезны предусмотренные Указанием № 5775-У изменения. В частности, новое регулирование сокращает затраты на создание и поддержание региональной сети. Такой позиции придерживаются преимущественно банки-респонденты, имевшие в течение всего исследуемого периода региональную сеть, и банки-респонденты, наиболее существенно за рассматриваемый период увеличившие присутствие в регионах.

В частности, к экономии на издержках, согласно опросу, привели следующие изменения регулирования:

- переход к единому виду ВСП – дополнительному офису (17 из 32, или 53,1%);

- упрощение требований к уведомлению об открытии (об изменении реквизитов (сведений), о закрытии) дополнительного офиса (20 из 32, или 62,6%);
- отсутствие необходимости создания филиала банка в регионе (федеральном округе), где нет головного офиса или филиала данного банка, для открытия ВСП и возможность изменения статуса ранее открытого филиала на статус дополнительного офиса (15 из 31, или 48,4%)².

Сравнение величины издержек на соблюдение регулирования. Для решения задачи 1 Банк России (с привлечением подрядчика) рассчитал издержки соблюдения регулирования. Расчет производился отдельно для главы 9 Инструкции № 135-И (действовала с 02.03.2018 до 31.03.2022) и для Указания № 5775-У (действует с 01.04.2022 по настоящее время).

Расчет издержек проводился в августе – сентябре 2023 года, охватывал период с 01.04.2020 по 01.07.2023 и включал стоимость затрат времени работников банка на соблюдение регулирования (временные издержки) и затрат банков на материально-техническое обеспечение соблюдения регулирования (приобретения) – например, закупка оборудования, программного обеспечения, накладные расходы.

Сравнение данных расчета стандартных издержек банков на соблюдение требований главы 9 Инструкции 135-И и требований Указания № 5775-У, проведенное по Методике оценки издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением обязательных требований (приложение 4 к Отчету), показало следующее.

Суммарные фактические и расчетные издержки отрасли на соблюдение требований главы 9 Инструкции № 135-И составили в 2020 году 457,4 млн рублей, в 2021 году – 479,9 млн рублей, в 2022 году – 314 млн рублей.

Суммарные фактические и расчетные издержки отрасли на соблюдение требований Указания № 5775-У составили в 2022 году 109,4 млн рублей, в 2023 году (по состоянию на июнь) – 40 млн рублей.

Из расчетов на примере 2022 года (табл. 3) следует, что издержки, связанные с соблюдением банками действовавших ранее требований к обособленным подразделениям, в несколько раз превосходят издержки на соблюдение Указания № 5775-У.

ИЗДЕРЖКИ НА СОБЛЮДЕНИЕ БАНКАМИ ПРЕДЫДУЩЕГО И ДЕЙСТВУЮЩЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В 2022 ГОДУ

Табл. 3

Нормативный акт Банка России	Сумма фактических и расчетных издержек на выполнение требований нормативного акта в 2022 году, руб.		
	Приобретения	Временные издержки	Всего
Инструкция № 135-И (глава 9)	68 303 618,5	246 389 514,1	314 693 132,6
Указание № 5775-У	34 027,5	109 408 349,3	109 442 376,8
Экономия (дополнительные расходы)	68 269 591,0	136 981 164,8	205 250 755,8

Даже с учетом большего количества и разнообразия обособленных подразделений, издержки отрасли на соблюдение регулирования в 2020–2022 годах в расчете на одно такое подразделение превышали издержки на соблюдение действующего регулирования, например, в 2020 году они составляли 31,9 тыс. рублей на одно ВСП, в то время как в 2022 году в рамках нового регулирования они составили лишь 4,3 тыс. рублей.

¹ По экспертным оценкам отдельных банков-респондентов, изменение регулирования позволило сократить на 30–60% затраты по заполнению и оформлению уведомлений об открытии (об изменении реквизитов (сведений), о закрытии) дополнительного офиса, приложений к уведомлениям и расходы на персонал.

² Изменение регулирования позволило, по мнению отдельных банков-респондентов, сократить на 5–20% затраты, связанные с согласованием руководителей филиала, ведением бухгалтерского учета и бухгалтерской и финансовой отчетности в филиале, казначейскими операциями и ведением субкорсчета филиала.

В качестве основных направлений расходов (отмеченных в опросах) банки назвали подготовку и направление в Банк России документов и информации об обособленных подразделениях (пункт 9.4 Инструкции № 135-И, пункты 2.2 и 2.4 Указания № 5775-У), причем данные требования связаны не только с временными, но и с материальными затратами.

Необходимо отметить, что участники рынка на экспертном уровне подтверждают значительное упрощение и снижение затратности соблюдения требований Указания № 5775-У по сравнению с действовавшим ранее регулированием. Это во многом объясняет невысокую активность банков в рамках опроса – действующее регулирование не рассматривается участниками рынка как проблемное.

При этом следует отметить, что затраты на соблюдение оцениваемого регулирования и, соответственно, экономический эффект от его изменения оказывают слабое воздействие на финансовый результат отрасли. Так, в 2022 году экономия банков за счет изменения регулирования составила всего 205 250,8 тыс. рублей, или 0,1% от суммы прибыли банковского сектора. Подробный расчет стандартных издержек приведен в приложении 4 к Отчету.

3.2. Задача 2: повышение конкуренции (действенность)

В ходе анализа результатов опроса банков и проверки гипотезы на основании сопоставления данных КГР КО на начало 2014, 2018 и 2023 годов установлено следующее.

22 банка-респондента из 33 сообщили, что применение Указания № 5775-У не способствовало улучшению их конкурентной позиции в регионах коммерческого присутствия, экспансии КО на региональные рынки, где она ранее не имела коммерческого присутствия. Вместе с тем больше половины банков, принявших участие в опросе, подтвердили, что на решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети повлияли отмена территориальных ограничений на открытие дополнительного офиса и операционного офиса (17 из 32, или 53,1%) и возможность увеличения объема операций, осуществляемых в ВСП, и рентабельности деятельности ВСП ввиду замены вида действующего ВСП на дополнительный офис (19 из 32, или 59,4%).

Лишь 12 из 30 банков-респондентов отметили как значительный фактор конкурентное давление на региональном рынке со стороны иных банков. При этом данный фактор примерно в равной степени, по мнению банков-респондентов, влияет на принятие решения как о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети, так и о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети.

Количество регионов с потенциалом для развитой конкуренции

В международной практике деятельность на территории региона восьми и более поставщиков является критерием, характеризующим региональный рынок как имеющий потенциал для существования развитой конкуренции³. В рамках исследования проведен анализ количества банков, точки обслуживания (головной офис, филиал, дополнительный офис) которых могли осуществлять все банковские операции и сделки, предусмотренные лицензией банка или положением о его филиале (в разрезе субъектов Российской Федерации). Результаты анализа показали следующее.

В период до изменения оцениваемого регулирования наблюдалось увеличение количества субъектов Российской Федерации, где находились точки обслуживания менее восьми банков. Однако после изменения регулирования количество таких регионов сократилось к 2023 году почти вчетверо до значения, приближающегося к количеству таких регионов на начало исследуемого периода. Это произошло, несмотря на увеличение общего количества субъектов Российской Федерации (табл. 4).

³ [Наличие большого количества поставщиков услуг как одного из условий для формирования высоко конкурентного рынка услуг.](#)

ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ. ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Табл. 4

Наименование показателя	01.01.2014	01.01.2018	01.01.2023
Количество субъектов Российской Федерации	85	85	89
Количество субъектов Российской Федерации, где имелись точки обслуживания менее восьми банков	12	48	13
Доля населения регионов, где имеется потенциал для существования развитой конкуренции, в общей численности населения Российской Федерации, %	96	73	91

Расширение присутствия банков на региональных рынках

По сравнению с периодом 2014–2017 годов в период с 2018 по 2023 год количество фактов прекращения присутствия банков в регионе сократилось до 1106 с 1395 (или на 26,1%). Напротив, количество фактов расширения региональной сети банками посредством продвижения в новые для них регионы возросло с 107 до 192 (или почти в два раза).

С 2014 по 2017 годы количество банков, присутствующих в регионе, не сократилось из 85 регионов лишь в четырех, в том числе в двух регионах количество банков выросло. В период с 2018 по 2023 год количество таких регионов увеличилось до восьми (из 89), причем в семи из них количество банков, присутствующих в регионе даже возросло. В иных регионах, где происходило сокращение количества банков, в 2018–2023 годах оно замедлилось по сравнению с периодом с 2014 по 2017 год.

Количество банков, расширивших присутствие своих точек обслуживания в регионах за период с 2018 по 2022 год составило 82, что на 50 банков (или более чем в 2,5 раза) больше, чем за период с 2014 по 2017 год.

Прекращение присутствия банков на региональных рынках

Вместе с тем количество банков, которые за период с 2018 по 2022 год утратили коммерческое присутствие в некоторых регионах, составило 64, что на семь банков (или на 12%) больше, чем за период с 2014 по 2017 год.

При этом уход из одних регионов частично компенсировался открытием филиалов, а после изменения оцениваемого регулирования и дополнительных офисов в регионах, где банки ранее не имели коммерческого присутствия с возможностью совершения перечня банковских операций и сделок, предусмотренных банковской лицензией (положением о филиале банка). Если в период с 2014 по 2017 год соотношение новых и покинутых регионов составляло 1 к 5, то в 2018–2023 годах оно уменьшилось до 1 к 3.

Изменение количества точек обслуживания банка-лидера, других крупных и небольших банков

В рамках исследования представляет интерес для оценки изменения рыночных долей банков на региональных рынках проанализировать, как изменялось количество точек обслуживания на региональных рынках:

- у Сбербанка как у банка-лидера;
- у группы системно значимых банков (без Сбербанка), включая их дочерние организации (у группы «крупные банки»);
- у группы небольших банков (у группы «остальные банки»).

При прочих равных условиях изменение количества точек обслуживания банка в регионе либо создает условия для укрепления его рыночных позиций (в случае продвижения на «новый» рынок и увеличения количества точек обслуживания), либо ограничивает его возможности (в случае сокращения количества точек обслуживания и прекращения присутствия в регионе).

За исследуемый период существенно изменилось соотношение рыночных долей Сбербанка, группы «крупные банки» и группы «остальные банки». До изменения регулирования приблизительно в половине регионов Российской Федерации ни одна из названных групп банков и банк-лидер не имели явного доминирующего положения, где их точки обслуживания составляли бы половину или более от общего количества таких точек в регионе. К концу исследуемого периода количество таких регионов сократилось вдвое.

Банк-лидер. На начало исследуемого периода имелось 19 регионов из 85, где точки обслуживания Сбербанка составляли более половины от общего количества точек обслуживания в регионе. Доля точек обслуживания Сбербанка в общем количестве точек обслуживания составляла 38,2% на 01.01.2014.

По состоянию на 01.01.2018 по сравнению с 01.01.2014 количество точек обслуживания Сбербанка сократилось на 3782. Однако доля Сбербанка в общем количестве точек обслуживания на 01.01.2018 возросла, хотя и незначительно (всего лишь на 2,8 п.п.). При этом количество регионов доминирования Сбербанка увеличилось почти в 1,5 раза (табл. 5).

УСИЛЕНИЕ ДОМИНИРУЮЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ БАНКА-ЛИДЕРА

Табл. 5

Наименование показателя	01.01.2014	01.01.2018	01.01.2023
Количество регионов доминирования Сбербанка	19	27	62
Доля населения регионов доминирования Сбербанка в общей численности населения Российской Федерации, %	18	21	52

С 01.01.2018 по 01.01.2023 количество точек обслуживания Сбербанка продолжало сокращаться, хотя и в существенно меньшем объеме (всего на 1827 единиц). Однако на 01.01.2023 количество регионов доминирования Сбербанка возросло более чем вдвое. Это обстоятельство объясняется тем, что сокращение у Сбербанка происходило за счет оптимизации региональной сети и не сопровождалось прекращением его присутствия в регионе. За период до изменения регулирования доля Сбербанка сократилась лишь незначительно и только в 11 регионах, а после изменения регулирования такой факт наблюдался только в одном регионе.

Группа «крупные банки». В период, предшествующий изменению регулирования, у крупных банков имелось в активе лишь два региона, где эта группа занимала доминирующее положение. Однако по состоянию на 01.01.2023 таких регионов стало восемь. Увеличение доли крупных банков происходило за счет увеличения количества точек обслуживания как в период до изменения регулирования (по состоянию на 01.01.2018 рост на 488 по сравнению с 01.01.2014), так и после изменения регулирования (увеличение еще на 222 по состоянию на 01.01.2023), в том числе за счет присоединения банков, входящих в группу «небольшие банки», к крупным банкам.

В подавляющем большинстве случаев уменьшение доли банка-лидера сопровождалось увеличением доли крупных банков на региональном рынке. Сокращение доли последних также сопровождалось в подавляющем большинстве случаев увеличением доли Сбербанка на региональном рынке. Увеличение доли группы «небольшие банки» при сокращении доли банка-лидера или крупных банков отмечалось приблизительно в половине случаев. Если на начало исследуемого периода банк-лидер и крупные банки в совокупности занимали половину рынка, на 01.01.2023 их общая доля превысила 3/4.

Рост количества точек обслуживания крупных банков происходил одновременно с сокращением точек обслуживания у других банков (Сбербанка и небольших банков) преимущественно в городах и в меньшей мере – в сельских муниципальных образованиях.

Группа «небольшие банки». Сокращение количества точек обслуживания у небольших банков, в отличие от Сбербанка, было значительно бóльшим. Удельный вес группы небольших банков в общем сокращении количества точек обслуживания составил 70,5% до изменения регулирования и 81,4% после изменения регулирования, хотя количество точек доступа в последнем случае сократилось менее существенно (на 7982 против 9053). Доля группы «небольшие банки» за исследуемый период сократилась с 49,1 до 23,3%. Количество регионов, где доминировали небольшие банки, за период до изменения регулирования сократилось с 23 до 9, а к 01.01.2023 таких регионов не осталось вовсе. На утрату доминирования повлияли, в частности, принудительное прекращение деятельности банков с неустойчивым финансовым положением, происходившее наиболее активно в период до изменения регулирования, а также процессы слияния и присоединения небольших банков к крупным банкам и добровольное прекращение деятельности, происходившие в течение всего исследуемого периода.

3.3. Задача 3: повышение финансовой доступности (действенность)

По данным опроса, более половины банков-респондентов (19 из 33, или 57,6%) отметили, что применение Указания № 5775-У способствовало повышению доступности услуг банков для клиентов в регионах (за исключением г. Москвы и Московской области).

При проверке гипотезы на основании данных КГР КО на начало 2014, 2018 и 2023 годов, данных опроса финансовой доступности, проведенного Банком России в 2023 году, данных Росстата и опросов Аналитического центра НАФИ и ВЦИОМ установлено следующее.

Доля населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание

Количество населенных пунктов, где имелись стационарные точки банковского обслуживания, составило на 01.01.2014 – 9089, в 2018 году – 7854, в 2023 году – 7674. При определении общего количества населенных пунктов в Российской Федерации использовались данные Росстата о всероссийских переписях населения за 2010⁴ и 2020 годы⁵ – ближайшие к началу и окончанию исследуемого периода до изменения регулирования и после изменения регулирования. Поскольку количество населенных пунктов определяется с периодичностью в 10 лет для расчета количества населенных пунктов в 2014, 2018 и в 2023 годах, принято допущение равномерного сокращения количества населенных пунктов в период с 2010 по 2020 год и сохранение такой динамики в дальнейшем⁶.

Результаты расчетов⁷ доли населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное банковское обслуживание в стационарных точках, следующие:

⁴ По Всероссийской переписи населения (ВПН) 2010 года числилось 153 124 сельских населенных пункта и 2386 городов и поселков городского типа. Для проверки гипотезы количество населенных пунктов принимается без учета населенных пунктов г. Москвы (1) и Московской области (6276), а также без учета населенных пунктов без населения 19 416 (в Московской области – 327) и равно 130 144.

⁵ По ВПН-2020 числилось 153 157 сельских населенных пунктов и 2297 городов и поселков городского типа. Для проверки гипотезы количество населенных пунктов принимается без учета населенных пунктов г. Москвы (1) и Московской области (6008), а также без учета населенных пунктов без населения 24 751 (в Московской области – 120) и равно 124 814.

⁶ Количество населенных пунктов составляет:
на 01.01.2014 – 128 012 $(130 144 - (130 144 - 124 814) / 10 * 4) = 130 144 - 2132 = 128 012$;
на 01.01.2018 – 125 880 $(130 144 - (130 144 - 124 814) / 10 * 8) = 130 144 - 4262 = 125 880$;
на 01.01.2023 – 123 215 $(124 814 - (130 144 - 124 814) / 10 * 3) = 124 814 - 1599 = 123 215$.

⁷ По формуле $A=B/C$, где:

A – доля населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание;

B – количество населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание на дату;

C – количество населенных пунктов с постоянным населением по ближайшей к дате переписи населения.

$$A_{2014} = 9089/128\ 012 = 7,10\%;$$

$$A_{2018} = 7854/125\ 880 = 6,24\%;$$

$$A_{2023} = 7674/123\ 215 = 6,23\%.$$

С учетом нормативного закрепления Указанием № 5775-У понятия «удаленная точка обслуживания дополнительного офиса» (УТО) значение показателя на 01.01.2023 составило:

$$A_{2023} = 7794/123\ 215 = 6,32\%.$$

Таким образом, при анализе данных о количестве расположенных вне Московского региона населенных пунктов, где находятся стационарные точки традиционного обслуживания населения (без учета УТО), выявлено сокращение количества таких населенных пунктов, хотя и меньшими темпами в период с 2018 по 2022 год (-180) по сравнению с 2014–2017 годами (-235). Если до изменения регулирования доля населенных пунктов, где доступно традиционное банковское обслуживание, в общем количестве населенных пунктов (за исключением Московского региона) сократилась на 0,86 п.п., то после изменения регулирования сокращение доли таких населенных пунктов практически прекратилось (сокращение на 0,01 п.п.). С учетом возможности традиционного обслуживания через УТО доля населенных пунктов, где эта возможность увеличилась на 01.01.2023, по сравнению с 01.01.2018 на 0,08 процентных пункта.

Для населенных пунктов, где традиционное банковское обслуживание доступно в стационарных и передвижных точках, значения показателей следующие:

$$A_{2014} = 9973/129\ 012 = 7,73\%;$$

$$A_{2018} = 9602/125\ 880 = 7,63\%;$$

$$A_{2023} = 9845/123\ 215 = 7,99\%.$$

С учетом ППКО (с 01.10.2023 – мобильные офисы) доля населенных пунктов, где доступно традиционное банковское обслуживание, по сравнению с 2014 и 2018 годами в 2023 году возросло до 7,99% (или на 0,26 и 0,36 п.п. соответственно). При этом количество населенных пунктов, где доступно традиционное банковское обслуживание по сравнению с 2018 годом, к концу исследуемого периода возросло на 243, до 9845 населенных пунктов. Это на 128 населенных пунктов меньше, чем в 2014 году.

Общая численность населения указанных населенных пунктов по данным обследования финансовой доступности, проведенного Банком России в 2023 году, составила 97 985 тыс. человек, а с учетом населенных пунктов по месту нахождения УТО (765 тыс. человек) и обслуживаемых посредством мобильных офисов (1405 тыс. человек) – 100 155 тыс. человек.

Учитывая изложенное, по состоянию на 01.01.2023 традиционное банковское обслуживание в субъектах Российской Федерации (за исключением Московского региона) было доступно для потребителей в 9845 населенных пунктах (или 8% от общего количества населенных пунктов) с общей численностью населения 100 155 тыс. человек (или более 68% от общей численности населения страны⁸), в том числе в стационарных точках банковского обслуживания, расположенных в 7794 населенных пунктах (более 6% от общего количества населенных пунктов) с общей численностью населения 98 750 тыс. человек (или более 67% от общей численности населения страны), может быть обеспечено оказание любых банковских услуг, предусмотренных лицензией банка (или положением его филиала).

Доступность традиционного банковского обслуживания в г. Москве и Московской области⁹ не вызывает опасений, поскольку Московский регион исторически является финансовым центром с развитой сетью стационарных точек банковского обслуживания.

Таким образом, после изменения регулирования возросла доля населенных пунктов, где доступно традиционное банковское обслуживание в стационарных точках (с учетом УТО).

⁸ По данным Росстата, 146 447,4 тыс. человек.

⁹ По оценке региональных органов Росстата, на 01.01.2023 численность постоянного населения составила 12 827,4 тыс. человек и 8591,7 тыс. человек соответственно, что составляет 14,6% от общей численности населения Российской Федерации.

Традиционное банковское обслуживание на 01.01.2023 было доступно в населенных пунктах субъектов Российской Федерации, включая Московский регион, с общей численностью населения более 121 574 тыс. человек (или 83% от общей численности населения страны). При этом для 17% населения доступ к традиционному банковскому обслуживанию ограничен или отсутствует. По данным КГР КО, лишь около трети стационарных точек банковского обслуживания открыты в населенных пунктах, расположенных в сельской местности. При этом в большинстве регионов Российской Федерации на сельских территориях крупные и небольшие банки либо не представлены, либо их присутствие крайне незначительно. Однако банк-лидер на сельских территориях сохраняет исторически сложившуюся региональную сеть, хотя она была затронута оптимизацией, однако в меньшей степени, чем в городах, а закрываемые стационарные точки обслуживания замещались ППКО. Это особенно ценно на сельских территориях, где отсутствовали офисы других банков и население, предпочитающее традиционное банковское обслуживание, не имело альтернатив в доступе к банковским услугам.

Количество населения в расчете на точку банковского обслуживания

Показатель рассчитывался в два этапа. Сначала определялась **доля населения, предпочитающего традиционное банковское обслуживание**.

Для расчета показателя в 2018 и 2023 годах использовались данные внешних источников – опросов, проведенных Аналитическим центром НАФИ в 2018 и 2023 годах¹⁰, которые показали двукратное увеличение доли тех, кто использует для финансовых операций мобильный банк, с 34% в 2018 году до 70% в 2023 году.

Кроме того, для определения косвенным путем значения показателя в 2014 году были использованы данные опросов этого аналитического центра, проведенные в период с 2015 года для определения доли россиян, оплачивавших покупки наличными или совершавших безналичные платежи¹¹. На основании аргументации, изложенной в подразделе 1.2.1 Отчета, в отношении объектов влияния проблемы 1 «Низкая доступность и неравенство доступа к банковским услугам» можно сделать вывод о корреляции между предпочтениями населения в банковском обслуживании (традиционное или дистанционное) и их действиями по выбору способа оплаты (наличными или безналичными). Если предположить, что предпочтения россиян не отличались в 2014 году от предпочтений, выявленных в 2015 году, а россияне, оплачивавшие покупки только наличными, являлись сторонниками традиционного банковского обслуживания, то в 2014 году доля населения, предпочитающего традиционное обслуживание, была выше, чем в 2018 году, и могла составлять приблизительно 80%. Предположение о значении показателя в 2014 году и об устойчивой динамике сокращения доли населения, предпочитающего традиционное обслуживание, может быть подкреплено данными о [динамике доли взрослого населения, использующего дистанционный доступ](#) к банковским счетам для осуществления перевода денежных средств в отчетный период (интернет-банкинг и/или мобильный банкинг),

¹⁰ Результаты всероссийского опроса показали двукратное увеличение доли тех, кто использует для финансовых операций мобильный банк с 34% в 2018 году до 70% в 2023 году. В основном по данным опроса 2023 года мобильным банком не пользуются жители сел (33%), небольших городов (35%) и те, кто имеет среднее или среднее специальное образование (33%). Опросы проводились с помощью собственной исследовательской платформы «Тет-о-ответ» АЦ НАФИ. Опрошены 1600 человек в возрасте от 18 лет и старше. Выборка построена на данных официальной статистики Росстат и репрезентативна населению Российской Федерации по полу, возрасту, уровню образования и типу населенного пункта. Статистическая погрешность данных не превышает 3,4% (информационный ресурс nafi.ru).

¹¹ Согласно всероссийскому опросу, проведенному в 2021 году, по сравнению с 2015 годом в 2020 году доля россиян, которые оплачивали покупки только наличными, сократилась более чем вдвое – с 57 до 22%. Несмотря на то что подавляющее большинство опрошенных (77%) в 2020 году продолжали пользоваться обоими способами оплаты, почти половина россиян (46%) чаще осуществляла безналичные платежи. Опросы проводились в 2015, 2018 и 2023 годах с помощью собственной исследовательской платформы «Тет-о-ответ». Опрошено 5000 человек в возрасте от 18 лет и старше в 53 регионах России. Выборка построена на данных официальной статистики Росстат и репрезентативна населению Российской Федерации по полу, возрасту, уровню образования и типу населенного пункта. Статистическая погрешность данных не превышает 1,4% (информационный ресурс nafi.ru).

% от опрошенных в 2016–2021 годах. По состоянию на май 2016 года этот показатель составлял лишь 23,7%, а на май 2018 года – 45,8% и к маю 2021 года вырос до 75,4%.

На основании приведенных данных рассчитана¹² доля населения, предпочитающего традиционное обслуживание, в 2014, 2018 и 2023 годах:

$$N_{2023} = (100 - 70)/100 = 30\%;$$

$$N_{2018} = (100 - 34)/100 = 66\%;$$

$$N_{2014} = (57 + (43 * (100 - 46))/100)/100 = 80\%.$$

Таким образом, за исследуемый период соотношение между долями населения с различающимися предпочтениями банковского обслуживания (традиционное или дистанционное) изменилось зеркально. Доля населения, предпочитающего традиционное банковское обслуживание, сократилась в период с 2014 по 2017 год включительно всего на 14 процентных пунктов. Однако в дальнейшем сокращение этой доли происходило со значительно более высокой скоростью (более чем в два раза), и к 2023 году доля составила лишь 30%.

Далее используем результаты расчета доли населения, предпочитающего традиционное обслуживание, данные о количестве стационарных банковских офисов (головные офисы, филиалы, дополнительные офисы) банков и данные о численности населения Росстата для определения¹³ **доступности точек традиционного банковского обслуживания** в 2014, 2018 и 2023 годах:

$$D_{2014} = 27\,562/0,80 * 146\,090,6 = 27\,562/116\,872,5 = 0,24, \text{ или } 4240 \text{ человек на одну точку};$$

$$D_{2018} = 22\,076/0,66 * 146\,830,6 = 22\,076/96\,908,2 = 0,23, \text{ или } 4390 \text{ человек на одну точку};$$

$$D_{2023} = 25\,031/0,30 * 146\,447,4 = 25\,031/43\,934,2 = 0,57, \text{ или } 1755 \text{ человек на одну точку}.$$

Допустив, что доля предпочитающих традиционное банковское обслуживание распределена равномерно среди населения, указанные показатели без учета Московского региона составляют:

$$D_{2014} = (27\,562 - 5546)/0,80 * (146\,090,6 - 7182,3 - 12\,152,9) = 0,22, \text{ или } 4606 \text{ человек на одну точку};$$

$$D_{2018} = (22\,076 - 2928)/0,66 * (146\,830,6 - 7551,5 - 12\,560,9) = 0,23, \text{ или } 4368 \text{ человек на одну точку};$$

$$D_{2023} = (25\,031 - 3259)/0,30 * (146\,447,4 - 8591,7 - 12\,827,4) = 0,58, \text{ или } 1723 \text{ человека на одну точку}.$$

Таким образом, на начало 2023 года в расчете на 100 000 потребителей, предпочитающих традиционное банковское обслуживание, приходилось 58 точек обслуживания. С учетом различного уровня доступности дистанционных каналов банковского обслуживания в разных странах мира это приблизительно соответствует среднемировому значению показателя «Количество отделений банков на 100 000 населения» – 60,7. В странах с близким к 100%-ному покрытию территории Интернетом значение этого показателя в два-три раза ниже среднемирового (см. приложение 6 к Отчету).

¹² По формуле $N = (100 - n)/100$, где:

N – доля населения, предпочитающего традиционное обслуживание;

n – доля клиентов, которые, как правило, пользуются мобильным банком, в общей численности населения, %.

¹³ По формуле, где:

D – доступность точек традиционного обслуживания;

O – количество головных офисов, филиалов, дополнительных офисов на дату;

N – доля населения, предпочитающего традиционное обслуживание;

H – численность населения на дату.

РАЗДЕЛ 4. ВЫВОДЫ

4.1. Выводы по результатам проверки гипотезы 1

По результатам опроса установлено, что подавляющее большинство (81,3%) банков-респондентов считает, что для банков будут полезны предусмотренные Указанием № 5775-У изменения в регулировании порядка открытия банками (их филиалами) ВСП, в том числе с точки зрения сокращения затрат на развитие/поддержание региональной сети кредитной организации. Такой позиции придерживаются преимущественно банки-респонденты, имевшие региональную сеть в течение всего исследуемого периода, и банки-респонденты, наиболее существенно за исследуемый период увеличившие присутствие в регионах. Такая позиция может объясняться значительным воздействием оцениваемого регулирования на эти банки, а также сильным влиянием необходимости оптимизации расходов банков на решения почти 70% банков-респондентов о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети.

Больше половины банков, принявших участие в опросе, подтвердили, что на решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети повлияли изменения в регулировании, сокращающие затраты банка: упрощение требований к заполнению и оформлению; унификация видов ВСП; отсутствие необходимости создания филиала банка в регионе (федеральном округе), где нет головного офиса или филиала данного банка, для открытия ВСП; возможность изменения статуса ранее открытого филиала на статус дополнительного офиса (для развития региональной сети наличие филиала в регионе перестало быть обязательным).

Таким образом, результаты опроса подтверждают справедливость гипотезы, что регулирование позволило сократить затраты банков, имеющих региональную сеть, на создание ВСП банков (их филиалов) и изменение структуры региональной сети банков.

При этом лишь около 10% банков-респондентов, которые в течение рассматриваемого периода имели региональную сеть (подгруппы 1.1 и 1.2) или создали и существенно расширили ее за этот период (подгруппа 2.2), сообщили о возможности на основании расчетов или экспертным путем оценить изменение затрат банка на выполнение требований нормативных актов Банка России, регулирующих порядок открытия кредитными организациями (их филиалами) ВСП. Данное обстоятельство подтвердило обоснованность включения в методологию проведения ОФВ Указания № 5775-У альтернативного варианта оценки справедливости гипотезы 1 – использования Методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования (утверждена приказом Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669).

Результаты оценки стандартных издержек также подтверждают справедливость гипотезы – издержки на соблюдение порядка открытия ВСП сократились в несколько раз в расчете на одно ВСП. При этом издержки на соблюдение оцениваемого регулирования с учетом незначительного их объема слабо влияют на финансовый результат банковского сектора.

4.2. Выводы по результатам проверки гипотезы 2

После изменения оцениваемого регулирования удалось переломить тенденцию сокращения количества субъектов Российской Федерации, где клиентам доступен выбор из восьми банков и более и к концу исследуемого периода по сравнению с его началом достичь увеличения количества региональных рынков, имеющих потенциал для существования развитой конкуренции.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что изменение порядка открытия ВСП в целом положительно повлияло на расширение присутствия банков в регионах и позволило замедлить процесс прекращения коммерческого присутствия банков в регионах, который в большей мере реализовывался в форме замещения одного региона присутствия другим, а не просто прекращения коммерческого присутствия в регионе, как это, как правило, было до изменения регулирования.

Изменение регулирования позволило замедлить темпы сокращения количества точек обслуживания банка-лидера и группы остальных банков. Однако, несмотря на это, накопленный эффект сокращения привел к кардинальному изменению конкурентных позиций в пользу:

- банка-лидера, у которого исторически более обширная региональная сеть и относительно более низкая скорость сокращения количества точек обслуживания, что в том числе связано с выполнением банком-лидером, подконтрольным Российской Федерации, социальной функции по обеспечению банковскими услугами населения территорий, где отсутствуют иные банки;
- других крупных банков, которые в течение всего исследуемого периода наращивали свое присутствие на региональных рынках.

Таким образом, данные КГР КО о динамике изменения количества точек обслуживания подтверждают справедливость гипотезы, что регулирование положительно повлияло на уровень конкуренции. Количество регионов с потенциалом для развития конкуренции после изменения регулирования увеличилось, а доля населения регионов с таким потенциалом составила 91%. Однако усиление на региональных рынках конкурентных позиций банка-лидера (доминирование из 89 в 62 регионах с населением, составляющим 52% от общей численности населения страны) и других крупных банков, а также отмеченное менее чем 1/3 банков-респондентов конкурентное давление могли повлиять на формирование у большинства банков-респондентов мнения об отсутствии положительного эффекта от регулирования на конкуренцию.

4.3. Выводы по результатам проверки гипотезы 3

После изменения оцениваемого регулирования удалось практически остановить сокращение доли населенных пунктов, где доступно традиционное банковское обслуживание, а с учетом развития сети ППКО даже обеспечить рост доли таких населенных пунктов к 2023 году до значений, превышающих значения не только 2018 года, но и 2014 года.

С учетом увеличения возможностей для дистанционного банковского обслуживания и повышения финансовой и цифровой грамотности населения, а также воздействия на поведение потребителей товаров и услуг ограничений, действовавших в период пандемии COVID-19, кардинально изменилась структура потребителей банковских услуг в пользу клиентов, заинтересованных в использовании дистанционных каналов предоставления услуг банками. Несмотря на сокращение количества точек обслуживания, в период до изменения регулирования банкам удалось сохранить доступность банковских услуг для населения, предпочитающего традиционное банковское обслуживание, на уровне, сложившемся на начало исследуемого периода. После изменения регулирования значение этого показателя к 2023 году выросло почти в 2,5 раза.

Таким образом, результаты расчетов подтверждают справедливость гипотезы, что регулирование способствовало улучшению условий предоставления банковских услуг вне Московского региона и доступности услуг для категорий потребителей, не готовых к удаленному обслуживанию. То же мнение сложилось у более чем половины банков, участвовавших в опросе в рамках консультации по ОФВ.

4.4. Актуальность регулирования и возможные перспективные направления его совершенствования

С 2014 по 2017 годы стремительно накапливались трансформации на рынке банковских услуг, связанные с изменением макроэкономической ситуации, развитием цифровизации и финансовых технологий, которые потребовали актуализации регулирования.

Произошедшие изменения были учтены при подготовке Указания № 5775-У. Опрос банков показал, что подавляющее число банков-респондентов (81,3%) считает эти изменения полезными и актуальными в ближайшие пять лет. Такой позиции придерживаются преимущественно банки-респонденты, имевшие региональную сеть в течение всего исследуемого периода, и банки-респонденты, наиболее существенно за исследуемый период увеличившие присутствие в регионах.

При оценке дальнейших перспектив совершенствования регулирования порядка открытия ВСП представляется целесообразным рассмотреть:

- инициативы банков, полученные в ходе опроса;
- возможность получения клиентами информационных и консультационных услуг после закрытия филиала или ВСП;
- финансовую доступность на сельской территории в контексте транспортной доступности, доступности дистанционного банковского обслуживания, использования агентских сетей;
- целесообразность сохранения запрета на осуществление ВСП исключительно операции по купле-продаже иностранной валюты.

Инициативы банков. Банки предложили, в частности, следующие инициативы по совершенствованию Указания № 5775-У:

- не направлять уведомления об изменении перечня банковских операций ВСП (при направлении уведомлений об открытии дополнительного офиса указывать полный перечень операций в соответствии с лицензией на осуществление банковских операций, выданной кредитной организации Банком России);
- не направлять уведомления о временном приостановлении кассовых операций, регулировать их внутренним приказом, так как определение перечня операций, делегируемых банком ВСП, относится к внутренней политике банка;
- установить порядок открытия/закрытия/правового положения УТО.

Получение информационно-консультационных услуг после закрытия ВСП. Переход на дистанционное обслуживание потребителей старших возрастов может быть сопряжен с трудностями из-за недостаточного владения рядом навыков – например, по установке или обновлению программного обеспечения, соблюдению правил информационной безопасности и защиты персональных данных потребителя. Консультации и информационная поддержка банка могут быть востребованы не только потребителями в возрасте 55 лет и старше, но и любых других возрастных категорий – например, при выборе сложных и сопряженных с высоким риском банковских продуктов. Поэтому с учетом международного опыта (см. приложение 6 к Отчету) представляется целесообразным сохранять возможность получения потребителем информационных и консультационных услуг в шаговой доступности после закрытия филиала или ВСП, например, сохранив УТО по месту нахождения закрытого банковского офиса или иным способом обеспечить получение клиентами помощи в шаговой доступности. Реализация такой меры не сопряжена со значительными затратами, однако будет способствовать:

- укреплению связей с клиентами с учетом соответствующих их периоду жизни потребностей;
- удержанию высококвалифицированного персонала банков.

Финансовая доступность в сельской территории. По сравнению с городскими поселениями на сельских территориях банковские услуги для населения являются менее доступными. Это обусловлено недостаточно развитой инфраструктурой (транспортная связанность, доступность Интернета) и низкой рентабельностью сельских подразделений банков и их агентов. В связи с этим может представлять интерес рассмотрение с участием банковского сообщества и заинтересованных ведомств возможности реализации комплексного межотраслевого подхода при регулировании развития и оптимизации инфраструктуры сервисов для населения в сельской местности, включая банковское обслуживание, с учетом интересов потребителей и поставщиков услуг. На наш взгляд, применение такого подхода способствовало бы решению этих проблем и отказу от непопулярных мер по финансированию развития коммуникационных сервисов на сельских территориях за счет инфраструктурных платежей бизнеса.

Целесообразность сохранения запрета. В контексте установленных ограничений на операции по снятию со счетов денежных средств в валюте недружественных стран и проведению расчетов с их использованием могли формироваться условия для активизации незаконной банковской деятельности по обмену иностранной валюты, которая наносила ущерб репутации банков, под фальшивой вывеской которых работали такие «обменные пункты», и доверию населения к банковской системе в целом. Снятие запрета на осуществление ВСП исключительно операций по купле-продаже валюты с учетом доступности интернет-сервиса по поиску ближайшего ВСП с наиболее выгодным обменным курсом могло бы способствовать предотвращению возрождения черного рынка обмена валюты.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Процедурная информация по ОФВ Указания № 5775-У

Оценка фактического воздействия Указания № 5775-У проведена Департаментом допуска и прекращения деятельности финансовых организаций

на основании Перечня сфер правового регулирования, подлежащих ОФВ в 2023 году (приложение 2 к приказу Банка России «Об эксперименте по оценке фактического воздействия нормативных актов Банка России»

- с использованием для предварительного исследования и проверки гипотез по выбранным критериям оценки:
 - внутренних источников информации и официальных статистических данных;
 - данные КГР КО и результаты ранее проведенных Банком России (Департамент стратегического развития финансового рынка, Служба защиты прав потребителей и обеспечения доступности финансовых услуг) исследований конкуренции и доступности финансовых услуг;
- внешней экспертизы:
 - полученные и обработанные АЦ ФОРУМ через АБР и (или) АЦ «Форум» данные банков о величине и характере издержек на соблюдение главы 9 Инструкции № 135-И и Указания № 5775-У и результатах анкетирования банков о влиянии регулирования и иных факторов на решения об открытии или закрытии ВСП;
 - результаты опросов, проведенных Аналитическим центром НАФИ и ВЦИОМ в исследуемом периоде (информационные ресурсы naf1.ru; wciom.ru);
 - Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р);
 - государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696);
 - Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.11.2021 № 3363-р);
 - Стратегия развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2035 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2023 № 1630-р);
 - Стратегия развития АО «Почта России» на период с 2020 по 2030 год (информационный ресурс <https://www.pochta.ru/documents>).

Приложение 2. Использованная методология и аналитические модели

Предварительное исследование

Для проверки изложенных гипотез необходимо провести общее предварительное исследование, а также ряд мероприятий, относящихся к каждой отдельной гипотезе.

Общее предварительное исследование включает выполнение следующих действий:

- 1) выявить факторы, определяющие решение банков, имеющих региональную сеть, в отношении ее развития (увеличения количества, расширения территориального коммерческого присутствия, выбора в пользу открытия филиалов и ВСП) или оптимизации (сокращения количества филиалов и ВСП) в исследуемый период (опрос банков);
- 2) установить, какие факторы, названные в ходе опроса или анкетирования, являются основными¹, относится ли к таким факторам (пункт 1) оцениваемое регулирование (опрос банков); при этом не ставится задача исследовать влияние всех этих факторов, а по результатам обобщения экспертных мнений сопоставляются направленность (способствует или препятствует развитию региональной сети банков) и сила воздействия основных факторов и оцениваемого регулирования;
- 3) выявить, на какие аспекты деятельности банков, имеющих региональную сеть, повлияли выявленные факторы, включая регулирование, в частности, установить, как повлияло (положительно или отрицательно) и в какой мере на затраты банка, на его конкурентную позицию на региональных рынках банковских услуг, на доступность для потребителя услуг банка (опрос);
- 4) с учетом направленности и меры влияния факторов оценить, как это отразилось бы на динамике изменения количества дополнительных офисов в исследуемый период, если бы регулирование не изменилось (построение графика).

В результате указанных действий будет установлено, какие основные факторы оказывали в исследуемый период влияние на развитие региональной сети банков и каково по сравнению с ними влияние регулирования на развитие региональной сети банков.

Стратегия проверки гипотезы 1 (влияние на затраты банков, имеющих региональную сеть, на создание ВСП и изменение структуры региональной сети)

Для проверки гипотезы 1 требуется рассчитать, как изменились издержки банков на соблюдение требований нормативного акта Банка России при создании ВСП и изменении структуры региональной сети после утраты силы требований главы 9 Инструкции № 135-И и вступления в силу с 01.04.2022 требований Указания № 5775-У. Расчет экономического эффекта произвести:

- 1) по отдельным банкам, заинтересованным в участии в опросе (анкетировании);
- 2) при наличии возможности по всем банкам, имеющим региональную сеть, в исследуемый период рассчитать кумулятивный экономический эффект за период с 2018 (изменение регулирования) по 2022 год.

¹ Например, по частоте упоминания и экспертной оценке силы влияния. Предполагается, что к таким факторам может быть отнесено, например: 1) развитие мобильного банкинга как альтернативы традиционному обслуживанию в офисах банка и 2) сокращение затрат банков, в том числе на региональную сеть, в связи с сокращением процентной маржи, сближением уровня качества и тарифов комиссионных услуг.

Стратегия проверки гипотезы 2 (влияние на уровень конкуренции)

Для проверки гипотезы 2 требуется совершить следующие действия:

- Определить количество банков, присутствующих на региональном рынке на начало периода изменения регулирования (в разрезе регионов).
- Определить количество банков, расширивших свое присутствие в регионах после изменения регулирования (в разрезе регионов) посредством открытия внутреннего структурного подразделения (ВСП) в регионах (федеральных округах), где у банка не было головного офиса и филиалов.
- Определить количество банков, утративших коммерческое присутствие на региональном рынке с начала исследуемого периода до изменения регулирования², и количество банков, утративших коммерческое присутствие на региональном рынке после изменения регулирования³ (в разрезе регионов).

Стратегия проверки гипотезы 3 (влияние на условия предоставления услуг вне Московского региона и на финансовую доступность)

Для проверки гипотезы 3 необходимо рассчитать на основании данных опроса или анкетирования банков (если не представляется возможным использовать данные иных исследований и опросов) долю клиентов, которые отдают предпочтение интернет-банкингу и (или), как правило, пользуются мобильным банком.

Для этого предполагается рассчитать доступность банковских услуг для клиентов, предпочитающих традиционное обслуживание (в офисе банка)⁴, двумя способами.

1. Первый заключается в определении доли населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание. Вычисление данного показателя предполагается по следующей формуле:

$$A = B/C,$$

где:

A – доля населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание;

B – количество населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание на дату⁵;

C – количество населенных пунктов с постоянным населением по ближайшей к дате переписи населения⁶.

² За начало исследуемого периода принимается 01.01.2014, период до изменения регулирования – 01.01.2014 – 01.01.2018, принимая во внимание письмо Банка России от 02.03.2018 № 06-14-2/1504 о снятии территориальных ограничений по дополнительным офисам и операционным офисам.

³ За конец исследуемого периода принимается 01.01.2023, период после изменения регулирования – 01.01.2018 – 01.01.2023.

⁴ В головном офисе, филиале и (или) дополнительном офисе банка (его филиала).

⁵ На основании данных КГР КО и результатов данных проведенного Службой защиты прав потребителей и обеспечения доступности финансовых услуг Банка России в 2023 году опроса о финансовой доступности.

⁶ Информация о знаменателе имеется в Росстате: по ВПН-2010 153 124 (без учета населенных пунктов г. Москвы (1) и Московской области (6276), в том числе без населения 19 416 (без учета 327) = 127 758 населенных пунктов; по ВПН-2020 153 157 (без учета населенных пунктов г. Москвы (1) и Московской области (6008), в том числе без населения 24 751 (без учета 120) = 122 517 населенных пунктов. Данные на соответствующий год пересчитываются с учетом изменения значений в данных переписей населения.

2. Второй способ заключается в определении численности населения в расчете на точку традиционного обслуживания. Вычисление данного показателя предполагается в два этапа по следующим формулам:

а. Определить долю населения, предпочитающего традиционное обслуживание, по следующей формуле:

$$N = \frac{100-n}{100},$$

где:

N – доля населения, предпочитающего традиционное обслуживание⁷;

n – доля клиентов, которые, как правило, пользуются мобильным банком (по данным опросов), в общей численности населения, %.

б. Определить доступность точек традиционного обслуживания по следующей формуле:

$$D = \frac{O}{N * H},$$

где:

D – доступность точек традиционного обслуживания;

O – количество головных офисов, филиалов, дополнительных офисов на дату;

N – доля населения, предпочитающего традиционное обслуживание;

H – численность населения на дату.

Ожидаемые результаты проверки гипотез

Предпосылки подтверждения гипотез

По гипотезе 1 (влияние на затраты банков, имеющих региональную сеть, на создание ВСП и изменение структуры региональной сети)

Основания в пользу наличия положительного экономического эффекта:

- 1) упрощение требований, связанных с оформлением документов для регистрации ВСП, сокращает затраты банков на выполнение требований (меньше времени на выполнение требований);
- 2) отмена территориальных ограничений на создание ВСП кроме того позволяет заменить филиал на ВСП в регионе присутствия банка или исключить затраты, связанные с созданием филиала в регионе (федеральном округе), для последующего создания дополнительного офиса банка (сокращение затрат, связанных с подбором кандидатуры, оформлением назначения на должности руководителя и главного бухгалтера филиала, на контроль соблюдения их соответствия квалификационным требованиям, требованиям к деловой репутации и ограничений, предусмотренных федеральными законами, составлением и представлением бухгалтерской и иной отчетности филиала);
- 3) применение принципа одного окна позволяет сократить вероятность ошибок при выборе адресата уведомления в Банке России и затраты на контроль;
- 4) отмена дифференциации ВСП по составу разрешенных операций и территориальным ограничениям:
 - исключает затраты на выбор вида ВСП;

⁷ На основании данных опросов, проводимых независимыми организациями (НАФИ, ВЦИОМ). При расчете показателей на основании опросов, использовать нескольких опросов для обеспечения достоверности данных расчетов.

- сокращает затраты по контролю за соблюдением в ВСП требований по составу разрешенных операций, включая исключение необходимости затрат по контролю ограничений на размер кредитного риска на одного заемщика в операционном офисе;
- позволяет банку совершать в ВСП операции, которые ранее не были разрешены (в случае если ВСП имел вид операционного офиса, кредитно-кассового офиса или операционной кассы вне кассового узла);
- позволяет стандартизировать процедуру принятия решения об открытии ВСП (понижение уровня принятия решения в связи с отсутствием вариативности при выборе вида ВСП, ослабление внутреннего контроля в связи с упрощением или отменой требований);

По гипотезе 2 (влияние на уровень конкуренции)

Основания в пользу наличия положительного влияния на конкуренцию:

- 1) снятие территориальных ограничений для дополнительных офисов положительно повлияло на динамику открытия ВСП данных видов в новых для кредитных организаций регионах;
- 2) перевод всех видов стационарных ВСП (к ППКО не применимо) в статус дополнительных офисов устранил дифференциацию перечня разрешенных операций в зависимости от вида ВСП; это позволяет банкам осуществлять в действующих ВСП максимально полный перечень разрешенных операций (по сравнению с ранее разрешенным ограниченным перечнем), что создает дополнительные стимулы для сохранения ВСП на региональном рынке;

По гипотезе 3 (влияние на предоставление услуг вне Московского региона в регионах и на финансовую доступность)

Основания в пользу позиции, что доступность услуг увеличилась:

- 1) количество населенных пунктов, где потенциально могли находиться офисы банка, сократилось, по данным последней Всероссийской переписи населения (2020 год) по сравнению с данными предшествующей переписи (2010 год);
- 2) при увеличении лишь на 2% численности населения Российской Федерации на 01.01.2023 по сравнению с 01.01.2014 доля населения, которое предположительно отказалось от обслуживания в офисе в пользу дистанционных способов обслуживания, увеличилась в несколько раз, судя по данным Росстата и данным опросов Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг Банка России;
- 3) количество дополнительных офисов по состоянию на 01.01.2023 по сравнению с 01.01.2018 увеличилось.

Условия признания гипотез ошибочными

Если по результатам расчета издержки банков при создании ВСП и изменении структуры региональной сети на соблюдение требований главы 9 Инструкции № 135-И окажутся ниже издержек на соблюдение требований Указания № 5775-У, гипотеза 1 признается ошибочной.

Если на основании данных КГР КО будет установлено, что после изменения регулирования отмечались отрицательные изменения в коммерческом присутствии банков на региональных рынках: утрата коммерческого присутствия, неиспользование возможности для открытия дополнительных офисов после отмены территориальных ограничений, гипотеза 2 признается ошибочной при условии, что по результатам опроса или анкетирования не выявлены факторы, определяющие решение банков, имеющих региональную сеть, в отношении ее оптимизации.

Если значение результата расчета доли населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание, по данным Всероссийской переписи населения 2020 года будет меньше значения результата расчета по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, а доступность точек традиционного обслуживания на 01.01.2023 будет ниже чем на 01.01.2018, то гипотеза 3 признается ошибочной.

Условия признания гипотез ошибочными определены с учетом содержания гипотез и задач, решаемых при их проверке в целях оценки фактического воздействия регулирования. Признание гипотезы ошибочной указывает на то, что оцениваемое регулирование не удовлетворяет критериям действенность, эффективность и актуальность регулирования по сравнению с отсутствием такового и его альтернативами.

Источники данных

Для предварительного исследования и проверки гипотез по выбранным критериям оценки использовались:

- имеющиеся в Банке России данные КГР КО и результаты ранее проведенных Банком России исследований конкуренции и доступности финансовых услуг;
- полученные и обработанные АЦ «Форум» через АБР и (или) АЦ «Форум» данные банков о величине и характере издержек на соблюдение главы 9 Инструкции № 135-И и Указания № 5775-У и результатах анкетирования банков о влиянии регулирования и иных факторов на решения об открытии или закрытии ВСП;
- статистические данные и нормативные правовые акты, размещенные на официальных сайтах Росстата, Минтранса России, Минцифры России, фондах правовых документов и их проектов (информационные ресурсы rosstat.gov.ru; mintrans.gov.ru; digital.gov.ru; docs.cntd.ru; regulation.gov.ru);
- статистические данные по странам мира (информационные ресурсы <http://population.un.org>; gtmarket.ru; theglobaleconomy.com; belstat.gov.by; stat.gov.kz; <https://www.gov.kz/memleket/entities>);
- [результаты](#) опросов, проведенных Аналитическим центром НАФИ и ВЦИОМ, в исследуемый период (информационные ресурсы nafi.ru; wciom.ru).

Приложение 3. Матрица ОФВ Указания № 5775-У

Задача ОФВ	Критерий оценки	Индикатор	Источник данных	Результат оценки
1. Проверка справедливости гипотезы 1	Стандартные издержки банков, имеющих региональную сеть, на создание ВСП и изменение структуры региональной сети	Величина стандартных издержек	Опрос банков, КГР КО, Росстат	Стандартные издержки снизились
2. Проверка справедливости гипотезы 2	Доля населения регионов с потенциалом для развитой конкуренции Доля населения регионов с доминирующим положением банка-лидера	Количество регионов, где присутствует 8 и более банков Численность населения региона Количество регионов доминирования банка-лидера, группы «крупные банки» и группы «небольшие банки»	КГР КО, Росстат	Доля населения регионов с потенциалом для развитой конкуренции увеличилась Доля населения регионов с доминирующим положением банка-лидера увеличилась
3. Проверка справедливости гипотезы 3	Уровень финансовой доступности банковских услуг для населения, предпочитающего традиционное банковское обслуживание	Доля населенных пунктов, где клиенту доступно традиционное обслуживание Количество населения в расчете на точку банковского обслуживания	КГР КО, Росстат, АЦ НАФИ	Уровень финансовой доступности увеличился

Приложение 4. Экономический эффект. Обзор издержек и выгод

На открытие дополнительных офисов банков в порядке, установленном Указанием № 5775-У, а также внутренних структурных подразделений, открываемым в ранее действовавшем порядке, установленном Инструкцией № 135-И (глава 9 в ранее действовавшей редакции)

Проводилась оценка затрат кредитных организаций (их филиалов) на открытие дополнительных офисов в период с 01.04.2022 по 01.07.2023 в соответствии с новым регулированием, установленным Указанием № 5775-У, а также сравнение их с затратами на открытие внутренних структурных подразделений банков в период с 01.04.2020 по 31.03.2022 в соответствии с ранее действовавшим регулированием, установленным главой 9 Инструкции № 135-И.

С этой целью в августе 2023 г. банкам – членам Ассоциации «Россия» была направлена анкета, содержащая вопросы об издержках, связанных с выполнением конкретных требований указанных актов, подготовленная в соответствии с проектом Методики оценки издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением обязательных требований, разработанном Минэкономразвития России (Методика).

Применительно к данному исследованию Методика позволяла оценить два типа издержек – информационные издержки⁸ и содержательные издержки.⁹ Данные виды издержек в свою очередь предполагали два типа затрат – приобретения (закупка оборудования, программного обеспечения, накладные расходы) и временные издержки (затраты времени специалистов на реализацию задач). Приобретения предлагалось оценивать в рублях, а временные затраты – в человеко-часах.

Опрос проводился в августе – сентябре 2023 года, по согласованию с Банком России для дальнейшей интерпретации и экстраполяции результатов все опрашиваемые банки были условно разделены на две категории – системно значимые кредитные организации (СЗКО) и иные КО. Содержательные ответы были получены от 10 банков – четырех СЗКО и шести иных КО (см. подробные расчеты в технических файлах). Суммарные данные представлены в табл. 1 и 2.

ФАКТИЧЕСКИЕ ЗАТРАТЫ БАНКОВ НА СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ИНСТРУКЦИИ № 135-И

Табл. П-1

Приобретения, руб.		Временные издержки, человеко-часы профильных специалистов (специалист, клиентский менеджер, методолог)	
2020			
СЗКО ¹	Иные КО	СЗКО	Иные КО
2400	3 437 545	658	4011,33
2021			
СЗКО	Иные КО	СЗКО	Иные КО
4359	3 032 163	699,4	4935,0
2022			
СЗКО	Иные КО	СЗКО	Иные КО
407	1 177 610	7261,5	3614

¹ Двумя крупнейшими СЗКО данные в рамках Инструкции № 135-И в 2020–2021 годах не представлены.

⁸ Издержки, связанные со сбором (получением), обработкой, подготовкой и представлением органам публичной власти, а также третьим лицам, информации (документов, сведений) в соответствии с требованиями.

⁹ Например, издержки на приобретение оборудования и выполнение процессов; оснащение оборудованием и его последующее обслуживание; издержки на аренду дополнительных помещений и другое.

Основные инвестиции иных банков в рамках Инструкции № 135-И были осуществлены в приобретения, то есть имели место материальные затраты, связанные с открытием/закрытием и иными действиями в отношении внутренних структурных подразделений (табл. 1). Важно отметить, что указанный документ устанавливает требования о необходимости направления в Банк России ряда документов, не устанавливая при этом технических требований к созданию обособленных подразделений¹⁰. Также у иных банков наблюдались значительно большие временные затраты специалистов на эту работу.

ФАКТИЧЕСКИЕ ЗАТРАТЫ БАНКОВ НА СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ УКАЗАНИЯ № 5775-У

Табл. П-2

Приобретения, руб.		Временные издержки, человеко-часы профильных специалистов (специалист, клиентский менеджер, методолог)	
2022			
СЗКО	Иные КО	СЗКО	Иные КО
4799	211	6791,1	991,5
2023 (июнь)			
СЗКО	Иные КО	СЗКО	Иные КО
4799	107	2921,2	318,5

Затраты всех КО в рамках Указания № 5775-У как в части приобретений, так и в части временных затрат значительно ниже, чем затраты в рамках предыдущего регулирования (табл. 2). Это в процессе консультаций неоднократно отмечали сами участники рынка.

Для оценки временных затрат специалистов банка использовались данные по размеру среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по видам экономической деятельности, публикуемые Росстатом. Используются показатели заработных плат в области **финансовой и страховой деятельности** за 2020–2022 годы (среднегодовые данные)¹¹ и за 2023 год (так как расчет осуществлялся по состоянию на 01.07.2023, использованы данные за июнь 2023 года¹²) с учетом необходимости отчислений во внебюджетные фонды (в среднем 30%):

СРЕДНЯЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА

Табл. П-3

Средняя заработная плата, руб.	2020	2021	2022	2023 (июнь)
Деятельность финансовая и страховая	112 680	130 223	146 637	156 581
С учетом взносов во внебюджетные фонды	146 484	169 290	190 628	203 555

¹⁰ Например, в пункте 9.4 Инструкции № 135-И требуется предоставить в Банк России пояснительную записку по технической укрепленности помещений для совершения операций с ценностями и ряд иных документов. Буквальное прочтение текста предполагает затраты на сбор и направление в Банк России данной информации. В то же время ряд КО рассматривал данное требование как требование о техническом укреплении помещения, что предполагает значительно большие затраты, нежели подготовка документов. В процессе консультаций с КО указывалось на необходимость буквального прочтения акта и правильной оценки затрат, однако не все КО обращались за такой консультацией.

¹¹ [Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности в Российской Федерации в 2013–2022 годах.](#)

¹² [Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности в Российской Федерации с 2013 года.](#)

С учетом количества рабочих часов в месяц (в среднем 168 часов) стоимость человеко-часа таких специалистов составляет:

СРЕДНЯЯ СТОИМОСТЬ ЧЕЛОВЕКО-ЧАСА

Табл. П-4

Средняя стоимость человеко-часа, руб.	2020	2021	2022	2023 (июнь)
Деятельность финансовая и страховая	871,9	1007,7	1134,7	1211,6

Общие фактические издержки 10 опрошенных КО в 2020–2022 годах в рамках Инструкции № 135-И представлены в табл. 5.

ОБЩИЕ ИЗДЕРЖКИ ОПРОШЕННЫХ КО В РАМКАХ ИНСТРУКЦИИ № 135-И
(РУБ.)

Табл. П-5

		2020	2021	2022
СЗКО	Приобретения	2400	4359	407
	Временные издержки	573 729	704 770,0	8 239 559,2
Иные КО	Приобретения	3 437 545	3 032 163	1 177 610
	Временные издержки	3 497 593,2	4 972 861	4 100 773,5
Итого		7 511 267,2	8 714 152,6	13 518 349,7

В табл. 6 представлены общие издержки КО на реализацию требований Указания № 5775-У в 2022–2023 годах.

ОБЩИЕ ИЗДЕРЖКИ ОПРОШЕННЫХ БАНКОВ В РАМКАХ УКАЗАНИЯ № 5775-У
(РУБ.)

Табл. П-6

		2022	2023 (июнь)
СЗКО	Приобретения	4799	4799
	Временные издержки	7 705 805,8	3 539 438,9
Иные КО	Приобретения	211	107
	Временные издержки	1 125 047	385 906,9
Итого		8 835 862,8	3 930 251,9

В целом затраты на реализацию регулирования в рамках Указания № 5775-У у КО ниже, чем при реализации более раннего регулирования, при этом заметно снизились издержки наиболее многочисленной категории участников – средних и небольших КО, не являющихся СЗКО (табл. 6).

Важно отметить, что «на рубеже» смены регулирования в 2022 году опрошенные КО несли издержки на реализацию двух актов, и их общая сумма составила более 17 млн рублей¹³.

В целях оценки затрат всех участников рынка показатели по девяти опрошенным КО¹⁴ усреднены и данные оценки легли в основу экстраполяции результатов и расчета оценочных расходов отрасли на реализацию требований Инструкции № 135-И и Указания № 5775-У.

¹³ Здесь высокие показатели 2022 года по сравнению с 2020–2021 годами связаны с отсутствием данных по двум крупным СЗКО в 2020–2021 годах, однако очевидно, что даже при сохранении тенденций 2020–2021 годов, издержки на реализацию требования обоих актов в 2022 году были бы выше, чем на реализацию только одного акта.

¹⁴ Данные крупнейшей СЗКО из расчета средних показателей исключены.

СРЕДНИЕ ИЗДЕРЖКИ ОПРОШЕННЫХ БАНКОВ В РАМКАХ ИНСТРУКЦИИ № 135-И (НА 1 ОРГАНИЗАЦИЮ)
(РУБ.)

Табл. П-7

	2020	2021	2022
СЗКО			
Приобретения, руб.	1 200	2 179,5	203,5
Временные издержки, руб.	286 864,5	315 604,7	33 898,9
Иные КО			
Приобретения, руб.	572 924,2	505 360,5	196 268,3
Временные издержки, руб.	582 932,2	828 810,1	683 462,3

СРЕДНИЕ ИЗДЕРЖКИ ОПРОШЕННЫХ БАНКОВ В РАМКАХ УКАЗАНИЯ № 5775-У (НА 1 ОРГАНИЗАЦИЮ)
(РУБ.)

Табл. П-8

	2022	2023 (июнь)
СЗКО		
Приобретения, руб.	1599,7	1599,7
Временные издержки, руб.	520 747,9	358 402,7
Иные КО		
Приобретения, руб.	42,75	21,6
Временные издержки, руб.	280 382,4	96 082,9

По данным Банка России¹⁵, в 2020–2023 годах в России действовало количество кредитных организаций, указанных в табл. 9.

КОЛИЧЕСТВО КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ, ПО ДАННЫМ БАНКА РОССИИ

Табл. П-9

	2020	2021	2022	2023 (июнь)
Всего КО	406	370	361	361
из них: СЗКО ¹	13	13	13	13
Иные КО	393	357	348	348
Данные для расчета (за исключением КО, представивших данные: 4 СЗКО и 6 иных КО)				
СЗКО	9	9	9	9
Иные КО	387	351	342	342

¹ Перечень системно значимых кредитных организаций на 03.10.2022.

Таким образом, полученные средние оценки издержек банков распространены на всех участников рынка (табл. 10).

РАСЧЕТНЫЕ ИЗДЕРЖКИ ОТРАСЛИ НА СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ИНСТРУКЦИИ № 135-И
(РУБ.)

Табл. П-10

	2020	2021	2022
СЗКО			
Приобретения	10 800,0	19 615,5	1831,5
Временные издержки	2 581 780,5	2 840 442,7	305 090,1
Иные КО			
Приобретения	221 721 652,5	177 381 535,5	67 123 770,0
Временные издержки	225 594 763,7	290 912 344,1	233 744 091,3
Итого по категориям			
Приобретения	221 732 452,5	177 401 151,0	67 125 601,5
Временные издержки	228 176 544,2	293 752 786,7	234 049 181,4
Итого	449 908 996,7	471 153 937,7	301 174 782,9

¹⁵ [Количественные характеристики действующих кредитных организаций.](#)

РАСЧЕТНЫЕ ИЗДЕРЖКИ ОТРАСЛИ НА СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ УКАЗАНИЯ № 5775-У
(РУБ.)

Табл. П-11

	2022	2023 (июнь)
СЗКО		
Приобретения	14 397,0	14 397,0
Временные издержки	4 686 731,2	3 225 624,5
Иные КО		
Приобретения	14 620,5	7 387,2
Временные издержки	95 890 765,4	32 860 368,3
Итого по категориям		
Приобретения	29 017,5	21 784,2
Временные издержки	100 577 496,6	36 085 992,8
Итого	100 606 514,1	36 107 777,0

Итоговые фактические и расчетные издержки отрасли на соблюдение требований двух нормативных актов (сумма итоговых данных из табл. 5 и 10, 6 и 11) представлены в табл. 12 и 13:

ИТОГОВЫЕ ИЗДЕРЖКИ ОТРАСЛИ НА СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ИНСТРУКЦИИ № 135-И
(РУБ.)

Табл. П-12

	2020	2021	2022
Итого фактические издержки (по 10 реальным данным, табл. 5)	7 511 267,2	8 640 592,1	13 733 714,1
Итого расчетные категории (все КО, табл. 10)	449 044 803,2	470 200 585,0	301 073 326,7
Суммарные затраты всех КО	456 556 070,5	478 841 177,1	314 807 040,8

ИТОГОВЫЕ ИЗДЕРЖКИ ОТРАСЛИ НА РЕАЛИЗАЦИЮ УКАЗАНИЯ № 5775-У
(РУБ.)

Табл. П-13

	2022	2023 (июнь)
Итого фактические издержки (по 10 реальным данным, табл. 6)	8 835 862,8	3 930 251,9
Итого расчетные категории (все КО, табл. 11)	100 606 514,1	36 107 777,0
Суммарные затраты всех КО	109 442 376,8	40 038 028,9

По данным Банка России¹⁶, в 2020 году в России действовало в среднем 14 319 внутренних структурных подразделений КО (за исключением подразделений крупнейшего банка), среди которых операционные кассы вне кассового узла, кредитно-кассовые офисы, операционные офисы и дополнительные офисы.

Средние издержки на реализацию Инструкции № 135-И в расчете на одно внутреннее структурное подразделение в 2020 году составили 31,9 тыс. рублей. В 2021 году данный показатель составлял 13 238 внутренних структурных подразделений КО (за исключением подразделений крупнейшего банка) и 36,2 тыс. рублей, а в I квартале 2022 года (в марте 2022 года Банк России в последний раз опубликовал данные по таким подразделениям) – 25 747 внутренних структурных подразделений всех российских банков и 12,2 тыс. рублей издержек соответственно.

В 2022 году в России в среднем действовало 25 095, а в первой половине 2023 года – 24 135 дополнительных офиса всех российских банков. Таким образом, средние затраты банков на соблюдение требований Указания № 5775-У в расчете на один дополнительный офис составили в 2022 году 4,3 тыс. рублей, а в 2023 году – 1,6 тыс. рублей.

¹⁶ [Количественные характеристики действующих кредитных организаций.](#)

Общие итоги и выводы

Суммарные фактические и расчетные издержки отрасли на соблюдение требований главы 9 Инструкции № 135-И составили в 2020 году 457,4 млн рублей, в 2021 году – 479,9 млн рублей, в 2022 году – 314 млн рублей.

Фактические данные на основе 10 ответов КО показали, что в 2020 году расходы составили 7,5 млн рублей, в 2021 году – 8,7 млн рублей, а в 2022 году – 13,5 млн рублей.

Суммарные фактические и расчетные издержки отрасли на соблюдение требований Указания № 5775-У составили в 2022 году 109,4 млн рублей, в 2023 году (по состоянию на июнь) – 40 млн рублей.

Фактические данные на основе 10 ответов КО показали, что в 2022 году расходы составили 8,8 млн рублей, в 2023 году – 3,9 млн рублей.

Важно отметить, что на рубеже смены регулирования в 2022 году опрошенные КО несли издержки на соблюдение требований последовательно двух актов, и их общая сумма составила более 22 млн рублей.

Из расчетов явно следует, что издержки, связанные с соблюдением КО ранее действовавших требований порядка открытия внутренних структурных подразделений, в несколько раз превосходят издержки на соблюдение регулирования в рамках Указания № 5775-У.

Даже с учетом большего количества и разнообразия внутренних структурных подразделений, издержки отрасли на соблюдение регулирования в 2020–2022 годах в расчете на одно такое подразделение превышали издержки на соблюдение Указания № 5775-У. Например, в 2020 году издержки на соблюдение требований главы 9 Инструкции № 135-И составляли 31,9 тыс. рублей на одно внутреннее структурное подразделение, в то время как в 2022 году в рамках нового регулирования они составили лишь 4,3 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что участники рынка на экспертном уровне подтверждают значительное упрощение и снижение затратности действующего регулирования по сравнению с предыдущим. Это во многом объясняет невысокую активность КО в рамках опроса – действующее регулирование не рассматривается участниками рынка как проблемное.

В качестве основных направлений расходов (отмеченных в опросах) КО назвали подготовку и направление в Банк России документов и информации о внутренних структурных подразделениях (пункт 9.4 Инструкции № 135-И, пункты 2.2 и 2.4 Указания № 5775-У), причем данные требования связаны не только с временными, но и с материальными затратами.

Приложение 5. Краткий отчет о консультациях с заинтересованными лицами

Мнения, представленные в этом отчете, являются точкой зрения не Банка России, а банков, принявших участие в консультации.

В период с 07.08.2023 по 08.09.2023 Банк России проводил консультации по оценке фактического воздействия на банки Указания № 5775-У «О порядке открытия кредитными организациями (их филиалами) дополнительных офисов, порядке внесения сведений о них в Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять дополнительный офис».

В этом отчете подводятся итоги полученных в ходе консультации мнений банков, которыми были даны ответы на вопросы анкеты (прилагается). Полный анализ результатов будет представлен в Отчете об оценке фактического воздействия регуляторных требований к порядку открытия дополнительных офисов кредитных организаций.

Подход к консультации

Участие в опросе было добровольным и выборочным. Для опроса из генеральной совокупности (общего количества действующих банков, 322) сформирована выборка – отобрана часть банков (55). При формировании выборки использовались следующие подходы:

- общее количество дополнительных офисов и общее количество ППКО банков, включенных в выборку, должно составлять более половины общего количества дополнительных офисов и общего количества ППКО банков в генеральной совокупности;
- выборка по структуре может отличаться от структуры генеральной совокупности в части сокращения доли банков, которые в течение исследуемого периода (с 2014 по 2023 годы) не имели региональной сети и, соответственно, предмет опроса для них не представлял интереса¹⁷ (группа 3) в пользу увеличения долей банков, относящихся к двум другим группам банков¹⁸;
- доля банков, относящихся к группе 1, должна быть более 50%, поскольку они в течение всего исследуемого периода (с 2014 по 2023 годы) имели региональную сеть и способны оценить изменение регулирования и влияния других факторов на решения банка в отношении региональной сети. Доли групп (подгрупп) в выборке и генеральной совокупности могут отличаться.

Цель консультации

Консультации были направлены на сбор информации и мнений заинтересованных банков о влиянии на их деятельность оцениваемого регулирования, чтобы:

- определить его место среди других факторов, влияющих на решения банков в отношении их региональной сети;

¹⁷ Группа 3.

¹⁸ Группа 1 – банки, имевшие региональную сеть в течение всего исследуемого периода, включающую подгруппы банков:

1.1 – банки в развитой региональной сети (представлены в 10 и более субъектах Российской Федерации);

1.2 – банки с небольшой региональной сетью (представлены не менее чем в двух и не более чем в девяти субъектах Российской Федерации);

Группа 2 – банки, которые в этом периоде имели региональную сеть, но в настоящее время региональной сети нет, и банки, которые не имели региональной сети, но создали ее в этом периоде, включающую подгруппы банков:

2.1 – банки с наиболее существенным сокращением присутствия в регионах за период и (или) после изменения регулирования;

2.2 – банки с наиболее существенным ростом присутствия в регионах за исследуемый период и (или) после изменения регулирования.

- получить мнение банков относительно справедливости гипотез о наличии положительного влияния оцениваемого регулирования на сокращение затрат банков, имеющих региональную сеть, на создание ВСП и изменение структуры региональной сети, на уровень конкуренции и доступность услуг для потребителей, не готовых к удаленному обслуживанию;
- оценить актуальность в настоящее время и на ближайшие пять лет, целесообразность его совершенствования.

Соблюдение подходов

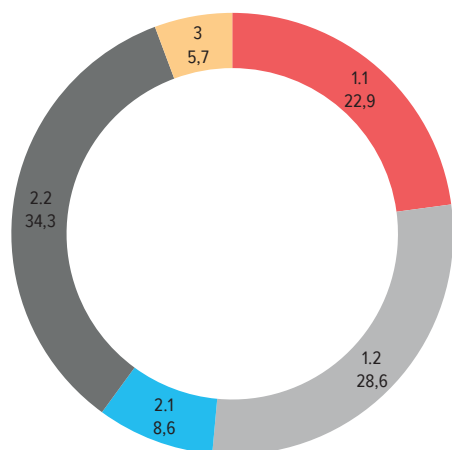
Взаимодействие с банками при проведении опроса и консультировании по содержанию вопросов осуществлялось независимой от Банка России организацией – Аналитическим центром «Форум». Банк России не консультировал банки при проведении опроса и не оказывал на них давление при выборе варианта ответа на тот или иной вопрос. Банки могли не указывать сведения, позволяющие Банку России их идентифицировать. Банки могли не отвечать на вопросы, вызывающие у них затруднения.

В опросе приняли участие 35 банков-респондентов (или 63,6% от количества банков, включенных в выборку, и 10,9% от количества банков в генеральной совокупности), включая 14,6% банков, имеющих дополнительные офисы, и 2/3 банков, имеющих ППКО. Доли дополнительных офисов и ППКО банков-респондентов составляли в общем количестве таких ВСП в генеральной совокупности соответственно 69,1 и 98,4%.

Сравнение распределения банков-респондентов по группам (подгруппам) и аналогичного распределения банков в генеральной совокупности соответствуют подходам (см. пункт 1) приведены ниже.

СТРУКТУРА БАНКОВ-РЕСПОНДЕНТОВ ПО ГРУППАМ (ПОДГРУППАМ)

Рис. П-1



Источник: данные Банка России.

СРАВНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ГЕНЕРАЛЬНОЙ СОВОКУПНОСТИ И СОСТАВА БАНКОВ-РЕСПОНДЕНТОВ

Табл. П-14

Группа (подгруппа)	Доля банков подгруппы в генеральной совокупности, %	Доля банков-респондентов подгруппы в выборке, %
Группа 1	35,4	51,5
Подгруппа 1.1	14,9	22,9
Подгруппа 1.2	20,5	28,6
Группа 2	26,4	42,9
Подгруппа 2.1	7,5	8,6
Подгруппа 2.2	18,9	34,3
Группа 3	38,2	5,7

Предварительные результаты консультации

Без ущерба для углубленного анализа ответов банков-респондентов, результаты которого будут учтены в Отчете об оценке фактического воздействия регуляторных требований к порядку открытия дополнительных офисов кредитных организаций, результаты консультации следующие:

- Более половины банков-респондентов утвердительно ответили на вопрос о наличии влияния не связанных с изменением регулирования факторов на принятие как решения о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети, так и о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети.

- На решение о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети в наибольшей мере (по частоте упоминания), по мнению банков-респондентов, влияла необходимость оптимизации расходов банков за счет закрытия подразделений региональной сети, не соответствующих внутренним требованиям банка к показателям их эффективности. На решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети – изменение бизнес-модели. Влияние следующих по частоте упоминания трех факторов¹⁹ примерно в равной мере (по частоте упоминания) оказывалось на оба таких решения.
- Чуть менее 90% банков-респондентов считают, что изменение в регулировании порядка открытия банками (их филиалами) ВСП не относится к основным факторам, повлиявшим на решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети. Подавляющее большинство (2/3) банков-респондентов считают, что применение Указания № 5775-У не способствовало улучшению их конкурентной позиции в регионах коммерческого присутствия, экспансии банка на региональные рынки, где она ранее не имела коммерческого присутствия.
- В то же время более половины банков-респондентов отметили влияние на решение о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети:
 - отмены территориальных ограничений на открытие дополнительного офиса и операционного офиса (53,1%) и появления возможности открытия дополнительного (операционного) офиса в регионах (федеральных округах), где нет головного офиса или филиала банка, что создало условия для повышения доступности услуг банка для клиентов, предпочитающих традиционное (посредством обращения в офис) банковское обслуживание (56,2%);
 - унификации видов ВСП, создаваемых банками (их филиалами), и замена их множественности одним – дополнительным офисом (53,1%) и появления возможности увеличения объема операций, осуществляемых в ВСП, и рентабельности деятельности ВСП ввиду замены вида действующего ВСП с ограниченным перечнем разрешенных банковских операций и сделок на дополнительный офис (59,4%);
 - упрощение требований к заполнению и оформлению уведомления об открытии (об изменении реквизитов (сведений), о закрытии) дополнительного офиса (62,6%).
- Подавляющее большинство (81,3%) банков-респондентов считает, что в ближайшие пять лет (2023–2027 годы) для банков будут полезны предусмотренные Указанием № 5775-У изменения в регулировании порядка открытия кредитными организациями (их филиалами) ВСП, в том числе с точки зрения сокращения затрат на развитие/поддержание региональной сети кредитной организации. Такой позиции придерживаются преимущественно банки-респонденты, имевшие региональную сеть в течение всего исследуемого периода, и банки-респонденты, наиболее существенно за исследуемый период увеличившие присутствие в регионах.
- При этом отдельные банки-респонденты высказывали заинтересованность в дальнейшем совершенствовании порядка открытия ВСП, в частности, предложено:
 - не направлять уведомления об изменении перечня банковских операций ВСП (при направлении уведомлений об открытии дополнительного офиса указывать полный перечень операций в соответствии с лицензией на осуществление банковских операций, выданной кредитной организации Банком России);

¹⁹ «Возможность дистанционного банковского обслуживания и заинтересованность клиентов в использовании дистанционных каналов предоставления услуг КО», «Увеличение использования клиентами облегченных форматов получения банковских услуг в связи с расширением географии предоставления услуг (например, банкоматы, услуга «наличные на кассе» и другое)» и «Конкурентное давление со стороны иных банков присутствующих на региональном рынке».

- не направлять уведомления о временном приостановлении кассовых операций, регулировать их внутренним приказом, так как определение перечня операций, делегируемых кредитной организацией внутреннему структурному подразделению, относится к внутренней политике кредитной организации;
- установить порядок открытия/закрытия/правового положения удаленных точек обслуживания.

Дальнейшие шаги

Банк России проводит углубленный анализ ответов, полученных в ходе консультации. Ее результаты помогут определить дальнейшие перспективы совершенствования регулирования и меры, необходимые для достижения более оптимального баланса интересов банков и потребителей банковских услуг.

Анкета

для исследования оценки фактического воздействия Указания Банка России от 12.04.2021 № 5775-У «О порядке открытия кредитными организациями (их филиалами) дополнительных офисов, порядке внесения сведений о них в Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять дополнительный офис»

Настоящая анкета направляется в целях проведения оценки фактического воздействия Указания Банка России от 12.04.2021 № 5775-У «О порядке открытия кредитными организациями (их филиалами) дополнительных офисов, порядке внесения сведений о них в Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять дополнительный офис» (Указание № 5775-У).

Пояснения к анкете:

1. В рамках проведения оценки фактического воздействия Указания № 5775-У по результатам обобщения анкет, заполненных кредитными организациями, предполагается получить данные, необходимые для подтверждения или признания ошибочными гипотез:
 - регулирование позволило сократить затраты банков, имеющих региональную сеть, на создание внутренних структурных подразделений кредитных организаций (филиалов) и изменение структуры региональной сети кредитных организаций;
 - регулирование положительно повлияло на уровень конкуренции;
 - регулирование способствовало улучшению условий предоставления банковских услуг вне Московского региона и доступности услуг для категорий потребителей, не готовых к удаленному обслуживанию.
2. Указание № 5775-У вступило в силу 01.04.2022. При этом ранее письмом Банка России от 02.03.2018 № 06-14-2/1504 до кредитных организаций была доведена информация о неприменении территориальных ограничений, установленных при открытии внутренних структурных подразделений (далее – ВСП) кредитных организаций. В связи с этим в качестве периода обследования в анкете приняты следующие периоды: с 2014 по 2017 годы включительно (период до изменения регулирования) и с 2018 по 2023 годы (период после изменения регулирования).
3. Анкетирование проводится анонимно. При этом по желанию могут быть указаны регистрационный номер и наименование кредитной организации.

Общая информация

1. Регистрационный номер кредитной организации (далее – КО) *	
2. Полное фирменное наименование КО*	

* Регистрационный номер и наименование КО указываются по желанию КО.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПОРЯДКА ОТКРЫТИЯ КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ (ИХ ФИЛИАЛАМИ) ВНУТРЕННИХ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ (ДАЛЕЕ – ВСП) НА РЕШЕНИЯ КРЕДИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ О СОЗДАНИИ, РАСШИРЕНИИ И (ИЛИ) УСКОРЕНИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ

Табл. А-1

№ п/п	Содержание изменений в регулировании порядка открытия кредитными организациями ВСП и последствия изменений в регулировании	Степень влияния (указать значение от 1 до 4 баллов) ¹ на решение КО:	
		о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети	о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети
1	2	3	4
1.	Отменена территориальных ограничений на открытие дополнительного офиса и операционного офиса на основании письма Банка России от 02.03.2018 № 06-14-2/1504, а с 01.04.2023 – на открытие дополнительного офиса на основании Указания № 5775-У. <i>Комментарий: на основании письма Банка России от 02.03.2018 № 06-14-2/1504 «О размещении внутренних структурных подразделений», содержащего разъяснения по применению отдельных положений главы 9 Инструкции № 135-И (пункт 9.5) к кредитным организациям, надзор за которыми осуществляется на централизованной основе, не применяются территориальные ограничения на открытие ДО. При этом главой 9 Инструкции № 135-И предусмотрено, что ДО может быть открыт КО только в регионах, где находится ее головной офис или филиал, и операционный офис – только в регионах, входящих в федеральный округ, где находится головной офис или филиал КО</i>		
2.	Отсутствие необходимости создания филиала КО в регионе (федеральном округе), где нет головного офиса или филиала данной КО, для открытия ВСП. Отсутствие затрат на создание филиала (например, затрат на покупку/аренду помещения, оборудования, расходные материалы, техническое обслуживание; трудозатраты на выполнение требований пунктов 3 и 4 настоящей таблицы). До изменения регулирования без наличия в регионе головного офиса или филиала КО не могли быть открыты ДО (операционные офисы)		
3.	Исключение затрат КО на соблюдение в созданном филиале КО (см. пункт 2 настоящей таблицы) требований к квалификации и деловой репутации, предъявляемых к кандидатам на должность руководителя и главного бухгалтера создаваемого филиала КО, лиц, временно осуществляющих их функции в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (требования к квалификации и деловой репутации не предъявляются к должностным лицам ВСП), в части: <ul style="list-style-type: none"> • подбора кандидатур; • подготовки и направления в Банк России документов для согласования кандидатур, а также оформления назначения на должности согласованных Банком России лиц (возложения обязанностей по должности) и уведомления Банка России о назначении (согласования с Банком России назначения на должности руководителей ВСП не требуется); • подготовки и направления в Банк России уведомления об изменении анкетных данных руководителя и главного бухгалтера филиала, лиц, осуществляющих их функции; • контроля за соответствием должностных лиц филиала кредитной организации квалификационным требованиям, требованиям к деловой репутации и выполнением ограничений, предусмотренных федеральными законами, в течение всего периода осуществления лицом функций по должности 		
4.	Исключение затрат КО на составление и предоставление бухгалтерской и иной отчетности филиала		

№ п/п	Содержание изменений в регулировании порядка открытия кредитными организациями ВСП и последствия изменений в регулировании	Степень влияния (указать значение от 1 до 4 баллов) ¹ на решение КО:	
		о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети	о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети
1	2	3	4
5.	Возможность сократить затраты, связанные с функционированием филиала (см. пункты 3 и 4 настоящей таблицы), в результате изменения статуса ранее открытого филиала на статус ДО (для развития региональной сети наличие филиала в регионе перестало быть обязательным)		
6.	Создание условий для повышения доступности услуг КО для клиентов, предпочитающих традиционное (посредством обращения в офис) банковское обслуживание. КО может открыть ДО (операционный офис) в регионах (федеральных округах), где нет головного офиса или филиала данной КО		
7.	Унификация видов ВСП, создаваемых КО (их филиалами), и замена их множественности одним – ДО. Высвобождение ресурсов КО и сокращение затрат КО: <ul style="list-style-type: none"> • на обеспечение функционирования региональной сети КО, включающей несколько видов ВСП, к которым предъявляются различающиеся требования, в том числе в части перечня разрешенных операций; • на осуществление контроля при выполнении процедур, связанных с открытием ВСП в части соблюдения региональных ограничений; • на осуществление контроля за выполнением ограничений по составу и объему разрешенных видов банковских операций и сделок для разных видов ВСП 		
8.	Возможность увеличения объема операций, осуществляемых в ВСП, и рентабельности деятельности ВСП в виду замены вида действующего ВСП на ДО		
9.	Упрощение требований к заполнению и оформлению уведомления об открытии (об изменении реквизитов (сведений), о закрытии) ДО. Сокращение трудозатрат КО на выполнение этих процедур ²		

¹ Экспертная оценка воздействия фактора на решение КО о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети или на решение КО о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети, где:

«1» – совсем не повлияло; «2» – скорее не повлияло; «3» – скорее повлияло; «4» – безусловно повлияло.

² При заполнении сведений о трудозатратах предлагается учесть, что по сравнению с Инструкцией № 135-И (пункт 9.10 Инструкции № 135-И и приложение 15) в Указании № 5775-У (пункты 1.4, 2.2 и 2.4 Указания № 5775-У и приложение) в составе информации, подлежащей включению в уведомление, произошли следующие изменения:

- 1) исключена необходимость внесения в уведомление сведений: сокращенное фирменное наименование КО, сокращенное наименование филиала; ФИО, номер служебного телефона единоличного исполнительного органа, главного бухгалтера КО, руководителя филиала, главного бухгалтера филиала; вид ВСП; ФИО руководителя и главного бухгалтера ДО (ККО, ОО) при наличии руководителя и главного бухгалтера ВСП; номера телефонов, факсов ВСП; наименование органа управления кредитной организации (филиала), принявшего в соответствии с уставом кредитной организации (положением о филиале) решение об открытии (о закрытии) подразделения;
- 2) изменено содержание сведений: вместо порядкового номера филиала порядковый номер филиала, присвоенный Банком России; вместо номера ВСП (при наличии) учетный номер ДО, присвоенный Банком России (на весь жизненный цикл ДО), что позволяет исключить ошибки при идентификации ВСП в случае изменения его принадлежности от одного филиала КО к другому филиалу, от филиала к КО или от КО к филиалу; вместо перечня банковских операций и сделок, право на осуществление которых делегировано подразделению цифровые обозначения банковских операций и цифровые обозначения сделок, право на осуществление которых предоставлено ДО, что позволяет уменьшить вероятность ошибок при определении перечня операций ВСП;
- 3) форма уведомления дополнена сведениями: удаленные точки обслуживания, их адреса; сведения о здании, в котором находится ДО (удаленная точка обслуживания) с указанием уникального номера адреса объекта адресации в государственном адресном реестре Федеральной информационной адресной системы (ФИАС) (при наличии такого номера).

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ НЕ СВЯЗАННЫХ С ИЗМЕНЕНИЕМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФАКТОРОВ НА ПРИНЯТИЕ КО РЕШЕНИЯ О СОЗДАНИИ, РАСШИРЕНИИ И (ИЛИ) УСКОРЕНИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ ИЛИ О ПРЕКРАЩЕНИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ, СОКРАЩЕНИИ И (ИЛИ) ЗАМЕДЛЕНИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ

Табл. А-2

№ п/п	Факторы, не связанные с изменением регулирования, но способные повлиять на принятие КО решения о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети или о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития регионально сети	Степень влияния (указать значение от 1 до 4 баллов) ¹ на решение КО:	
		о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети	о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети
1	2	3	4
1.	Возможность дистанционного банковского обслуживания (далее – ДБО) и заинтересованность клиентов в использовании дистанционных каналов предоставления услуг КО		
2.	Увеличение использования клиентами облегченных форматов получения банковских услуг в связи с расширением географии предоставления услуг (например, банкоматы, услуга «наличные на кассе» и другое)		
3.	Необходимость оптимизации расходов КО за счет закрытия подразделений региональной сети, не соответствующих внутренним требованиям КО к показателям их эффективности		
4.	Конкурентное давление со стороны иных банков присутствующих на региональном рынке		
5.	Изменение бизнес-модели КО		
6.	Иные факторы <i>Просьба кратко сформулировать и оценить иные факторы, повлиявшие (способные повлиять) на принятие КО решения о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети или о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети</i>		

¹ Экспертная оценка воздействия фактора на решение КО о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети или на решение КО о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети, где:

«1» – совсем не повлияло; «2» – скорее не повлияло; «3» – скорее повлияло; «4» – безусловно, повлияло.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ФАКТОРОВ, ПОВЛИЯВШИХ НА ПРИНЯТИЕ КО РЕШЕНИЯ О СОЗДАНИИ, РАСШИРЕНИИ И (ИЛИ) УСКОРЕНИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ ИЛИ О ПРЕКРАЩЕНИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ, СОКРАЩЕНИИ И (ИЛИ) ЗАМЕДЛЕНИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ Табл. А-3

№ п/п	Содержание вопроса	Ответ на вопрос
1.	Относится ли изменение в регулировании порядка открытия кредитными организациями (их филиалами) ВСП к основным факторам, повлиявшим на решение КО о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети? (при ответе «да» проставляется «1»/при ответе «нет» – «0»)	
2.	Относятся ли к основным факторам, повлиявшим на решение КО об изменении периметра региональной сети, факторы, указанные в табл. 2? (при ответе «да» проставляется «1»/при ответе «нет» – «0»)	
3.	Какие факторы из указанных в табл. 2 являются, по мнению КО, основными факторами, повлиявшими на решение КО о создании, расширении и (или) ускорении развития региональной сети? (укажите номера пунктов, соответствующие не более двум факторам)	
4.	Какие факторы из указанных в табл. 2 являются, по мнению КО, основными факторами, повлиявшими на решение КО о прекращении функционирования региональной сети, сокращении и (или) замедлении развития региональной сети? (укажите номера пунктов, соответствующие не более двум факторам)	

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПОРЯДКА ОТКРЫТИЯ КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ (ИХ ФИЛИАЛАМИ) ВСП НА СОКРАЩЕНИЕ ЗАТРАТ. ПРОСЬБА ОТВЕТИТЬ НА НИЖЕПРИВЕДЕННЫЕ ВОПРОСЫ Табл. А-4

№ п/п	Содержание вопроса	Ответ на вопрос (при ответе «да» проставляется «1»/при ответе «нет» – «0»)	
1.	Имеется ли у КО возможность оценить на основании расчетов или экспертным путем изменение затрат КО на выполнение требований нормативных актов Банка России, регулирующих порядок открытия кредитными организациями (их филиалами) ВСП?		
2.	Какие затраты на выполнение требований нормативного акта Банка России, регулирующего порядок открытия кредитными организациями (их филиалами) ВСП, по мнению КО, изменились в период с 2018 по 2022 год включительно в связи с изменением регулирования и на сколько? <i>Просьба коротко перечислить наименование затрат и оценить их</i> <i>Ответ на настоящий вопрос заполняется в случае проставления «1» по вопросу 1 настоящей таблицы</i>		
Наименование (содержание) затрат		Оценка сокращения затрат, %	Оценка сокращения затрат в стоимостном выражении Графа 4 заполняется по желанию КО. При наличии возможности может быть приложен расчет объема соответствующих затрат КО
1	2	3	4
2.			
...			

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПОРЯДКА ОТКРЫТИЯ КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ (ИХ ФИЛИАЛАМИ) ВСП НА КОНКУРЕНТНУЮ ПОЗИЦИЮ И ДОСТУПНОСТЬ УСЛУГ КО ДЛЯ КЛИЕНТОВ

Табл. А-5

№ п/п	Содержание вопроса	Ответ на вопрос (при ответе «да» проставляется «1»/при ответе «нет» – «0»)
1.	Способствовало ли применение Указания № 5775-У, по мнению КО, улучшению ее конкурентной позиции в регионах коммерческого присутствия, экспансии КО на региональные рынки, где она ранее не имела коммерческого присутствия?	
2.	Способствовало ли применение Указания № 5775-У, по мнению КО, повышению доступности услуг КО для клиентов в регионах (за исключением г. Москвы и Московской области)?	
3.	Будут ли полезны в ближайшие пять лет (2023–2027 годы) для КО изменения в регулировании порядка открытия кредитными организациями (их филиалами) ВСП, в том числе с точки зрения сокращения затрат на развитие/поддержание региональной сети кредитной организации?	
3.1	В случае ответа «нет» на вопрос 3 просьба кратко аргументировать позицию КО об утрате актуальности регулирования (например, связано ли это с динамикой роста доли клиентов КО, предпочитающих дистанционное обслуживание в онлайн-формате, или с иными причинами)	

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРОЦЕДУР ОТКРЫТИЯ (ИЗМЕНЕНИЯ СВЕДЕНИЙ, ЗАКРЫТИЯ) ВСП

Табл. А-6

ПРОСЬБА ИЗЛОЖИТЬ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ (УПРОЩЕНИЮ) ПРОЦЕДУР ОТКРЫТИЯ (ИЗМЕНЕНИЯ СВЕДЕНИЙ, ЗАКРЫТИЯ) ВСП

№ п/п	Содержание предложений (заполняется по желанию)
1.

Благодарим за уделенное время!

По желанию предлагаем отставить дополнительные комментарии, связанные с предметом анкетирования.

Комментарии:

Приложение 6. Международный опыт

Общепризнанные международные правила и стандарты, законодательство государств, затрагивающее вопросы создания и деятельности обособленных подразделений банков (отделений), рассматривают в качестве таковых филиалы и представительства банков.

В отношении иных обособленных подразделений, определяемых в Законе о банках как ВСП банка (его филиала), подходы к регулированию могут существенно отличаться от установленных в российском банковском законодательстве.

В США установлен разрешительный порядок открытия филиалов по заявлению банка, установлены процедуры одобрения нескольких менеджеров для обслуживания одной географической зоны, перемещения филиала. Понятие филиала включает любой филиал банка, филиал, филиал-агентство, дополнительный офис или любой филиал, учрежденный национальным банком в США или на их территориях, в котором принимаются депозиты, оплачиваются чеки или ссужаются деньги. Не является филиалом учреждение, которое не оказывает указанные услуги или расположено не далее чем в 500 футах от банка (филиала) либо является удаленным сервисным центром, к которым относятся банкоматы, офисы выдачи кредитов, офисы, принимающие депозиты, трастовый офис, административный офис, офис обработки данных или любой другой офис, который не занимается хотя бы одним из видов деятельности, перечисленных в определении понятия филиала. Также определены понятия ряда видов филиала:

периодического отделения, открываемого на время проведения мероприятий, на территории или в помещении, где проводится мероприятие, либо на постоянном месте, прилегающем к территории или помещения, где проводится мероприятие, и исключительно во время проведения мероприятия (регистрации в учебном заведении, проведения ярмарки);

мобильного отделения, которое не имеет единого постоянного места и включает транспортное средство, которое перемещается в различные общественные места, чтобы клиенты могли вести свои банковские операции в различных регулярно запланированных местах или может быть открыто в нестандартное время и в нестандартных местах, например, на окружных ярмарках, спортивных мероприятиях или во время регистрации в учебных заведениях. Лицензия филиала необходима для каждой мобильной единицы;

временного филиала, который находится на постоянном месте и подлежит закрытию в течение одного года с момента его открытия.

Разрешительный порядок открытия отделений (Закон о коммерческих банках) также установлен в КНР. Национальное управление финансового регулирования рассматривает заявку коммерческого банка на открытие отделений и прилагаемые к ней документы, включающие бизнес-план и документы, подтверждающие соответствие менеджмента отделения установленным требованиям. В случае одобрения заявки другой государственный орган – Административный департамент промышленности и торговли осуществляет регистрацию отделения. Закон о коммерческих банках, дифференцирует требования к национальным, городским и сельским банкам, однако не выделяет виды отделений, как это предусмотрено законодательством США.

Из содержания определения понятия «филиал» в Законе о банках Канады (Bank Act) следует, что в качестве филиала рассматривается любой офис банка, включая головной офис и агентство банка, через которые осуществляется его деятельность. В некоторых государствах данное понятие упоминается в Законе о банках только в отношении учреждений иностранных банков на территории такого государства – например, в банковском законодательстве ЮАР (The Banks Act). Закон Республики Казахстан «О банках и банковской деятельности» определяет понятие филиал банка как его обособленное подразделение, не являющееся юридическим лицом, расположенное вне места нахождения банка, осуществляющее банковскую деятельность от имени банка и действующее в пределах полномочий, предоставленных ему банком. Филиал банка имеет единые с банком баланс, а также наименование, полностью со-

впадающее с наименованием банка. Филиал банка вправе иметь помещения, расположенные по нескольким адресам в пределах одной области. Применение к банку санкций финансового регулятора, а также административных взысканий за административные правонарушения является препятствием для регистрации филиалов и увеличения количества дополнительных помещений. Банк обязан предоставить в установленный срок финансовому регулятору нотариально засвидетельствованные копии изменений и (или) дополнений в положения о филиале и решение об изменении количества дополнительных помещений или изменения их места нахождения.

Банки Австралии самостоятельно определяют целесообразность открытия или закрытия отделений, а данная деятельность не является объектом регулирования со стороны государственных органов Австралии. Национальным агентством пруденциального регулирования (APRA) в целях анализа информации о доступности банковских услуг раз в полугодие подготавливается на основании сведений Австралийского бюро статистики отчет о точках коммерческого присутствия банков Австралии. В апрельском отчете 2023 года APRA отмечено, что за пять предшествующих лет количество отделений банков сократилось на 30% в крупных городах и на 29% в отдаленных регионах. Закрытие отделений обычно обусловлено тем, что более 90% операций клиентов совершаются через онлайн-каналы и низкой посещаемостью отделения. При этом закрытие отделения банка сопровождается организацией в ближайшем почтовом отделении рабочего места сотрудника банка, оказывающего в определенные часы консультационно-информационные услуги потребителям банковских услуг. Ситуация с закрытием отделений вызвала озабоченность парламентариев Австралии. В связи с отсутствием полномочий по регулированию вопросов открытия и закрытия отделений APRA рекомендовало банкам воздержаться от закрытия отделений до завершения парламентских слушаний по данному вопросу.

Таким образом, порядок открытия внутренних структурных подразделений, установленный Банком России, не имеет известных аналогов и является значительно более либеральным, чем порядок открытия филиалов, применяемый в других юрисдикциях.

Предположительно отсутствие известных Банку России фактов регулирования, аналогичного установленному в Российской Федерации, объясняется отсутствием предпосылок для установления такого регулирования в подавляющем числе стран. Очевидно, что открытие отделения банка на территории в решающей степени зависит от потенциального количества клиентов, находящихся на ней. При прочих равных условиях чем крупнее территория и меньше объем клиентской базы, тем более чувствительным для банка становится вопрос оптимизации расходов на содержание отделения, в том числе расходов, связанных с выполнением требований регулятора финансового рынка по порядку открытия и деятельности отделения. Следствием избыточно жесткого регулирования порядка открытия отделений в стране с низкой плотностью населения может стать незаинтересованность банков в открытии новых и закрытии действующих отделений и, соответственно, снижение доступности банковских услуг, что в свою очередь влечет необходимость реализации регулятором банковского рынка мер, направленных на либерализацию порядка открытия отделений.

С учетом изложенного для отбора стран, соответствующих России по территории и численности населения, использовались данные рейтинга стран мира по уровню плотности населения за 2022 год, который рассчитывается Департаментом Организации Объединенных наций по экономическим и социальным вопросам (информационные ресурсы <http://population.un.org/gtmarket.ru>), Российская Федерация находится в списке на 220–221 месте с плотностью населения 8,9 человека на км² (8,55, по данным Росстата, на 01.01.2023) среди 237 стран мира. Более 90% имеют плотность населения от 9 до 24 622 человека на км². К таким странам относятся, например, Индия (30 место – 473,4 человека на км²), КНР (86 место – 148,5), ЮАР (167 место – 48,7), США (180 место – 36,8). Плотность населения в этих странах в 4–55 раз превышает значение данного показателя в России.

Ниже, чем в России, плотность населения лишь в Канаде, Австралии и полутора десятках стран Азии (Казахстане, Монголии), Африки (ЦАР, Ботсване, Мавритании, Ливии, Намибии, Западной Сахаре), Южной Америки (Гайане, Суринаме, Французской Гвиане) и островных государств и территорий (Ниуэ, Исландии, Фолклендских островах, Гренландии).

Лишь две из перечисленных стран с низкой плотностью населения могут быть при некотором приближении сопоставимы по численности населения и площади территории с Россией (146 447,4 тыс. человек и 17 098,2 тыс. км²): Канада (38 155 тыс. человек и 9984,7 тыс. км²) и Австралия (25 921 тыс. человек и 7741,2 тыс. км²). Однако имеются и существенные отличия. Например, от 1/3 до 2/3 численности населения соответственно в Канаде и Австралии составляют жители 20 крупнейших городов. В Канаде и Австралии имеются качественные дороги (5 баллов и 4,9 балла соответственно; показатель измеряется в баллах от 1 – низкое качество до 7 – высокое качество), обеспечивающие приемлемый уровень транспортной доступности ближайшего отделения банка, а также уровень охвата мобильными сетями (99% территории) населения страны, что создает условия для дистанционного банковского обслуживания населения через мобильное приложение банка и (или) личный кабинет клиента на сайте банка в Интернете. Это позволяет избежать избыточных трат на создание банками отделений на территориях, удаленных от мест компактного проживания населения: на 100 000 человек населения приходится 20,69 отделения банков в Канаде и 25,43 – в Австралии, что приблизительно соответствует значению этого показателя в Европе (31,47). Таким образом, в сложившихся в Канаде и Австралии условиях отсутствовали объективные причины для либерализации регулирования открытия отделений, если такое регулирование было предусмотрено.

Две другие страны с низкой плотностью населения ближайшие соседи России: Казахстан (19 921 тыс. человек и 2724,9 тыс. км²) и Монголия (3348 тыс. человек и 1564,1 тыс. км²).

В Монголии, входящей в группу стран с низкой плотностью населения, значение этого параметра составляет 2,2 человека на км², что сопоставимо со значением у Канады и Австралии²⁰, а доля жителей 20 крупнейших городов в численности населения страны превышает 59% (приближается к значению аналогичного показателя Австралии). Однако другие параметры существенно отличаются от рассмотренных ранее Канады и Австралии. На 100 000 человек населения Монголии приходится 62,59 отделения банков (что в 2,5–3 раза выше, чем в Канаде и Австралии, и даже превышает среднемировое значение этого показателя – 60,7). При этом значительно более низкое качество дорог (3,1 балла) и охват территории мобильной связью (91,3%). Отношения накладных расходов банков к их активам в Монголии составляет 2,32%, что в 1,5 раза выше, чем в Канаде, и в 2,3 раза выше, чем в Австралии (данные за 2020–2021 годы информационного ресурса theglobaleconomy.com). Таким образом, высокое значение показателя количества отделений банков на 100 000 человек при низкой плотности населения страны может указывать на высокие затраты банков, связанные с обеспечением функционирования региональной сети, что, соответственно, влияет на общие затраты банков.

По показателю плотности населения к России ближе Казахстан (7,3 человека на км² по данным на 01.08.2023). Доля жителей 20 крупнейших городов в численности населения составляет 39,5% (приближается к значению аналогичного показателя Канады). Однако другие параметры существенно отличаются от рассмотренных ранее Канады и Австралии. На 100 000 человек населения Казахстана приходится 8,59 отделения банков (что в 2,4–3 раза ниже, чем в Канаде и Австралии. При этом более низкое качество дорог (3,6 балла) и охват территории мобильной связью (94%). Отношения накладных расходов банков к их активам в Казахстане составляет 1,98%, что почти на треть выше, чем в Канаде, и в два раза выше, чем в Австралии (данные информационных ресурсов theglobaleconomy.com за 2020–2021 годы; https://www.gov.kz/memleket/entities/ardfm/documents/details/18_893?lang=ru и <https://stat.gov.kz> на 01.08.2023 и за 2022 год).

²⁰ Плотность населения Канады и Австралии соответственно 4,2 и 3,4 человека на км².

Численность населения России превышает в четыре раза и более значение этого показателя в рассмотренных странах, и в меньшей степени население сконцентрировано в крупнейших городах. Доля 20 крупнейших городов, по данным Росстата, составляет лишь 26% от общей численности населения страны. Население неравномерно распределено по территории страны – 69,11% россиян проживают в ее европейской части, которая составляет лишь 20,62% территории. Плотность населения в азиатской части России составляет 2,2 человека на км², что соответствует уровню данного показателя Монголии, а показатели качества дорог в России и уровень охват мобильными сетями выше, чем в Монголии, и близки к показателям Казахстана (3,5 балла и 95% соответственно, по данным информационного ресурса theglobaleconomy.com). По состоянию на 01.01.2023 на 100 000 жителей России приходится 17,05 филиала, дополнительных и мобильных офисов, в том числе в азиатской части страны значение этого показателя составляло 18,1. При этом отношение накладных расходов российских банков к их активам составило 0,47%, по данным информационного ресурса theglobaleconomy.com.

Учитывая изложенное, может быть сделан вывод, что не имеющий известных аналогов в международной практике порядок открытия ВСП в России (за исключением порядка регистрации дополнительных помещений филиалов банков в Казахстане, с которым имеется некоторое сходство), обусловлен существенно отличающимися от других стран значениями показателей территориального распределения потребителей банковских услуг, уровнем транспортной доступности и цифровизации территории страны, а также обусловлен стремлением Банка России обеспечить баланс интересов потребителей банковских услуг и интересов банков по оптимизации расходов на развитие региональной сети для обеспечения улучшения доступности банковских услуг для потребителей.

Приложение 7. Динамика развития информационного общества в Российской Федерации

№	Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Число абонентов мобильного широкополосного доступа в Интернет на 100 человек населения	59,8	64,5	68,1	71,1	79,9	86,2	96,4	99,6	107,5	н/д
2	Численность пользователей Интернета на 100 человек населения, %	64	67	70	73	76	81	83	85	88	90
3	Доля населения, являющегося активными пользователями Интернета, в общей численности населения, %	61,4	64,9	68,3	71,5	74,1	79,3	81,4	84,1	87,3	89,8
4	Удельный вес пользователей Интернета среди членов домашних хозяйств, %	60,7	67,2	70,1	73,1	76	80,9	82,6	85	88,2	90,4
5	Доля населения, использовавшего Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные услуги, %	30,8	35,2	39,6	51,3	64,3	74,8	77,6	81,1	85,1	86,6
6	Доля населения, использовавшего Интернет для заказа товаров и (или) услуг, в общей численности населения, %	15,3	17,8	19,6	23,1	29,1	34,7	35,7	40,3	46,6	53,7
7	Доля домашних хозяйств, имеющих доступ к Интернету, в общем числе домашних хозяйств, %	69,1	69,9	72,1	74,8	76,3	76,6	76,9	80	84	86,6
8	Доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к Интернету, в общем числе домашних хозяйств, %	56,5	64,1	66,8	70,7	72,6	73,2	73,6	77	82,6	85,5

Приложение 8. Различные варианты достижения целей регулирования и выбор оптимального

Вариант 1. Базовый сценарий – сохранение действовавшего регулирования

Описание. Базовый сценарий предполагает сохранение действия норм главы 9 Инструкции № 135-И. Эти нормы включают следующие меры: территориальные ограничения на открытие некоторых видов ВСП; прямой запрет на совершение отдельных операций в ВСП определенного вида и на объем некоторых операций; запрет заниматься в ВСП только куплей-продажей иностранной валюты; необходимость уведомлять Банк России об открытии, изменении места нахождения и закрытии ВСП, включая подробные сведения о ВСП.

Преимущества. К позитивным эффектам базового варианта следует отнести стабильность регуляторной среды и высокий уровень информированности Банка России о характеристиках ВСП банков. Также этот вариант потенциально обеспечивает более высокое качество совершения наиболее сложных банковских операций (за счет требования проводить их только в головном офисе или филиале, где созданы условия для осуществления внутреннего контроля и управления рисками, присущими таким операциям) и возможность клиентов получить широкий набор услуг в каждом ВСП в рамках разрешенного состава банковских операций и сделок.

Недостатки. Как указано в подразделе 1.2 Отчета, данный вариант создавал административные барьеры и условия для возникновения высокого уровня стандартных издержек банков. В совокупности с внешними факторами это привело к устойчивому снижению числа ВСП и снижению финансовой доступности. В связи с этим сохранение действовавшего регулирования препятствовало бы разрешению обнаруженных проблем и противоречит целям 2.1 и 2.2 в подразделе 1.3 Отчета.

Вариант 2. Разрешительный порядок

Описание. Данный вариант предполагает, что банк будет должен получить разрешение Банка России на открытие каждого ВСП (по аналогии с разрешением на открытие branch в США)²¹. Для этого нужно будет предоставить в Банк России развернутое уведомление (с характеристиками помещения, подтверждением соблюдения требований к укреплению, оборудованию и так далее). ВСП сможет начать работу только после получения разрешения. В этом варианте будут сохраняться ограничения на перечень и объем допустимых операций. Территориальные ограничения отменяются.

Преимущества. Это существенно снизит риски нарушения требований к технической укреплению помещения ВСП, а также позволит заранее выявить недостатки в материально-техническом обеспечении ВСП. При установлении иных требований к ВСП их соблюдение также может быть проверено при решении вопроса о выдаче разрешения.

Недостатки. Разрешительный порядок существенно повысит издержки банков на соблюдение регулирования, что противоречит целям 2.1 и 2.2 в подразделе 1.3 Отчета.

²¹ Кроме того, законодательство может предусматривать процедуру публичного обсуждения открытия банком. Сроки проведения оценки и публичного обсуждения регулируются законодательством и составляют несколько недель. По результатам проведения оценки регулятором финансового рынка принимается решение о согласии на открытие отделения в случае соответствия банка и (или) его отделения всем требованиям, установленным законодательством. В случае несоответствия банк получает мотивированный отказ. До получения согласия отделение банка не может оказывать банковские услуги.

Вариант 3. Упрощенное уведомление

Описание. В этом случае ВСП сможет начать работу с момента направления в Банк России соответствующего уведомления. По сравнению с базовым сценарием содержание такого уведомления будет ограничено краткими сведениями о ВСП. Исключается обязанность предоставлять сведения о характеристиках здания или помещения, страховых, охранных услугах, сертификаты оборудования и прочее. Соблюдение подобных требований будет проверяться в рамках других направлений банковского надзора. Также исключаются территориальные ограничения и ограничения объема совершаемых операций. Сохраняются ограничения перечня разрешенных операций и запрет заниматься исключительно куплей-продажей валюты.

Преимущества. Данный вариант реализует инициативы участников рынка по оптимизации регулирования (см. сноску 17 раздела 1 Отчета). Снижаются административные барьеры и уровень стандартных издержек на соблюдение регулирования (цели 2.1 и 2.2 в подразделе 1.3 Отчета), что косвенно приводит к повышению финансовой доступности.

Недостатки. Банк России имеет меньше возможностей проверить соблюдение требований к ВСП до начала его работы. Потенциал для снижения издержек использован не до конца.

Вариант 4. Упрощенное уведомление банковской ассоциации

Описание. Данный вариант политики содержательно совпадает с вариантом 3 «Упрощенное уведомление» за исключением того, что в варианте 4 банк обязуется уведомлять не Банк России, а ассоциацию, членом которой он является. Ассоциация в свою очередь будет централизованно информировать Банк России обо всех поступивших уведомлениях. Альтернативный вариант информирования: ассоциация размещает всю информацию на своем сайте в интересах потенциальных клиентов банков и Банка России.

Преимущества. Данный вариант может снизить информационные издержки банков за счет более гибкого порядка информационного обмена с ассоциацией.

Недостатки. В отличие от других областей финансового рынка, банковские ассоциации²² в настоящее время не имеют закрепленных законом полномочий по регулированию и надзору²³, а рассмотрение плюсов и минусов этого решения выходит за рамки предмета настоящего исследования. Изменение текущего статуса ассоциаций только для снижения издержек банков на подачу отдельных уведомлений, не представляется целесообразным. Кроме того, информационный обмен с банками и Банком России повлечет издержки для банковских ассоциаций. Опция с размещением информации на сайте ассоциации сможет обеспечить своевременное информирование Банка России только при наличии строго формата данных на сайте ассоциации, автоматического сбора этой информации (парсинга) Банком России и обеспечения постоянного функционирования такого сбора. Для этого необходимы инвестиции, размер которых, полагаем, будет сопоставим с настройкой прямого обмена информацией. Таким образом, данный вариант политики хотя и позволяет достичь цели регулирования, создаст иные проблемы и повысит издержки других участников рынка, при этом прежние затраты, понесенные банками на выстраивание процедуры информирования Банка России, могут оказаться напрасными.

Вариант 5. Раскрытие информации на сайте банка

Описание. Потенциальные клиенты банков и работники Банка России гипотетически могут получать информацию о ВСП с сайтов конкретных банков. Регулирование в этом случае будет требовать раскрытия информации на сайте банка в определенном формате.

²² Их правовое положение описано в статье 3 Закона о банках.

²³ Такими полномочиями обладают саморегулируемые организации в сфере финансового рынка, которые действуют в отраслях, указанных в статье 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

Преимущества. Размещение информации на собственном сайте потенциально влечет наименьший уровень стандартных издержек банков на соблюдение регулирования.

Недостатки. Как и в случае с размещением информации на сайте ассоциации, ведение базы данных ВСП на стороне Банка России потребует автоматического сбора информации с сайтов. Но в данном случае речь будет идти о получении информации с нескольких сотен сайтов, что существенно повышает объем необходимых инвестиций, риски технических сбоев. Такой вариант может быть неудобен для потребителей банковских услуг, поскольку создает условия для неравенства в доступе к информации и, соответственно, противоречит целям 1 и 2 в подразделе 1.3 Отчета.

Вариант 6. Отказ от регуляторного вмешательства

Описание. Такая опция означает закрепление за банками полной свободы в вопросах открытия ВСП, отмену требований к уведомлению об этом, отмену ограничений перечня совершаемых операций.

Преимущества. Гарантированно исключаются текущие административные барьеры и стандартные издержки банков.

Недостатки. В этом варианте Банк России не будет получать никакую информацию о количестве и характеристиках ВСП банков. Одновременно с этим потребители банковских услуг и другие стейкхолдеры лишатся доступа к информации для выбора ближайшего к их месту нахождения ВСП банка, где может быть оказана необходимая потребителю банковская услуга. Банк России не сможет постоянно оценивать доступность банковских услуг. Таким образом, данный вариант противоречит целям 1 и 2 в подразделе 1.3 Отчета.

Выбор оптимального варианта политики

В этом подразделе описанные в подразделе 1.4 Отчета варианты политики сравниваются между собой по критериям действенности и эффективности с учетом целей регулирования. Табл. 1 и 2 показывают, в какой мере каждый вариант отвечает этим критериям.

Влияние варианта на критерий обозначается следующими знаками: «- -», «-» – значительное и незначительное отрицательное влияние; «0» – отсутствие влияния; «+», «++» – незначительное и значительное положительное влияние.

Действенность регулирования отсылает к целям 1 и 1.1 в подразделе 1.3 Отчета: предоставить заинтересованным лицам и Банку России информацию о количестве и адресах ВСП.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ 1 И 1.1

Табл. 1

Критерий	1. Сохранение прежнего регулирования	2. Разрешительный порядок	3. Упрощенное уведомление	4. Упрощенное уведомление ассоциации	5. Раскрытие информации на сайте банка	6. Отказ от регуляторного вмешательства
Цель 1: обеспечить потенциальных клиентов банков и Банк России актуальной и достоверной информацией о количестве, принадлежности, месте нахождения и об иных характеристиках ВСП	0	++	++	+	-	--
Цель 1.1: обеспечить постоянное функционирование системы создать постоянно действующую систему сбора актуальной информации о ВСП банков	0	++	++	+	-	--

Эффективность регулирования отсылает к целям 2.1 и 2.2 в подразделе 1.3 Отчета: устранить административные барьеры, снизить стандартные издержки и за счет этого снизить риски снижения финансовой доступности.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ 2.1 И 2.2

Табл. 2

Критерий	1. Сохранение прежнего регулирования	2. Разрешительный порядок	3. Упрощенное уведомление	4. Упрощенное уведомление ассоциации	5. Раскрытие информации на сайте банка	6. Отказ от регуляторного вмешательства
Цель 2.1: избегать возникновения излишние административных барьеров при открытии ВСП и осуществлении их деятельности	0	- -	+	+	++	++
Цель 2.2: поддерживать стандартные издержки банков на соблюдение требований к открытию (изменению, закрытию) ВСП на оптимальном уровне	0	- -	+	-	++	++

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

Закон о банках – Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»

Указание № 5775-У – Указание Банка России от 12.04.2021 № 5775-У «О порядке открытия кредитными организациями (их филиалами) дополнительных офисов, порядке внесения сведений о них в Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять дополнительный офис»

Инструкция № 135-И – Инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций»

Указание № 6242-У – Указание Банка России от 21.09.2022 № 6242-У «О порядке открытия банками (их филиалами) мобильных офисов, порядке внесения сведений о них в Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также о перечне банковских операций, которые вправе осуществлять мобильный офис»

Указание № 3028-У – Указание Банка России от 22.07.2013 № 3028-У «О порядке открытия (закрытия) и организации работы передвижного пункта кассовых операций банка (филиала)»

Письмо Банка России № 06-14-2/1504 – Письмо Банка России от 02.03.2018 № 06-14-2/1504 «О размещении внутренних структурных подразделений»

ВСП – внутреннее структурное подразделение банка (его филиала)

ППКО – передвижной пункт кассовых операций (мобильный офис) банка (его филиала)

Отделение – офис (головной офис банка, филиал, дополнительный офис), где потребителю могут быть оказаны любые банковские услуги, разрешенные банку в соответствии с выданной ему Банком России лицензией на осуществление банковской деятельности или филиалу в соответствии с положением о нем. В других странах в качестве отделения могут рассматриваться головные офисы и филиалы банков (при отсутствии регулирования открытия территориально обособленных подразделений банков и их филиалов)

КГР КО – Книга государственной регистрации кредитных организаций – электронная база данных, которая ведется Банком России в целях осуществления им контрольных и надзорных функций