

**Анализ некоторых аспектов регулирования деятельности банков
в условиях финансового кризиса**

(Межвузовская научно-практическая конференция «Финансово-кредитные институты СПб.: исторический опыт и современность». Сборник докладов. 30 сентября 2009 г. Под ред. Г.Н.Белоглазовой. Изд-во СПбГУЭФ. 2009. С.20-24.)

Принципиальное изменение экономической ситуации как в мире вообще, так и России в частности, произошедшее в прошлом году, весьма негативно сказалось на банковском секторе нашей страны, обострив ряд застаревших проблем и поставив новые. Часть из них пришлось решать в авральном порядке, и надо признать, что эти шаги были сделаны в правильном направлении и принесли ожидаемый результат. Отметим некоторые из таких решений, принятых либо на уровне федерального законодательства, либо – в пределах его компетенции – Банком России.

1. Одной из первых оперативных мер явилось значительное – в несколько раз – снижение норматива обязательных резервов для банков с 15 октября 2008 г. по всем обязательствам до 0,5%. До этого в течение предшествующего по сути годового периода времени (с 11 октября 2007 г.) нормативы повышались пять раз. В результате, например, норматив обязательных резервов по обязательствам перед банками-нерезидентами в валюте РФ и иностранной валюте вырос с 3,5% до 8,5%. И это можно признать верной политикой, поскольку всё заметнее проявлявшиеся в иностранных банках в тот период времени проблемы стали препятствовать получению российскими банками новых сравнительно дешевых кредитов за рубежом, что приводило к увеличению рисков невозврата ранее полученных кредитов и необходимости соответствующего реагирования со стороны регулятора. С другой стороны, растущая инфляция требовала принятия каких-то превентивных мер, и рост обязательных резервов, с точки зрения сторонников монетарного регулирования экономики, как раз и является одной из них, направленных на снижение кредитных возможностей банков за счет снижения денежного мультипликатора, и уменьшающих те причины инфляции, которые связаны с растущим спросом со стороны экономических субъектов.

Однако «дошедший», пусть и с некоторым запозданием, до России кризис мгновенно изменил приоритеты. Значительный отток капитала из страны, очередная волна банковских кризисов за рубежом, катастрофическое падение фондового рынка в нашей стране обострили проблему банковской ликвидности и поставили ряд банков перед лицом неплатежеспособности, что грозило уже глобальным банковским кризисом. В этих условиях Центральный банк и пошел на беспрецедентное снижение норматива

обязательных резервов, что одновременно повысило ликвидность банков более чем на 350 млрд. руб.

2. Другим примером адекватного ситуации решения Банка России является принятие 16 октября 2008 г. Положения № 323-П «О предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов без обеспечения». Как известно, до этого он давал банкам только обеспеченные кредиты, причем получить их могли только финансово устойчивые банки, отвечающие установленным требованиям и заключившие рамочные договоры с Банком России. Это снижало для него риски кредитования, но сужало круг заемщиков, и препятствовало формированию эффективного механизма пополнения текущей ликвидности банков с целью обеспечения финансовой стабильности. Практически Банк России организовал систему рефинансирования банков таким образом, что не стал для них кредитором последней инстанции, хотя это и является одной из его принципиальных функций.

Изменение его политики в данной области стало возможным благодаря уточнению законодательства, в результате которого Банк России получил право предоставлять кредиты без обеспечения на аукционной основе на срок до одного года российским банкам, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня (при этом требования к этому уровню со временем были снижены, что значительно расширило число потенциальных заемщиков).

3. Еще одним заслуживающим внимания решением стало увеличение максимальной суммы страхового возмещения по вкладам до 700 тыс. руб., причем в полном объеме (позже по аналогичному пути пошли и другие развитые страны, но Россия была одной из первых). Значение данного решения проявляется в трех аспектах: во-первых, повышение предельной суммы возмещения с 400 до 700 тыс. руб., во-вторых, отмена ступенчатой (регрессивной) шкалы компенсации, при которой по вкладам свыше 100 тыс. руб. выплачивалось лишь частичное возмещение в размере 90% суммы вклада, в-третьих, сам факт внимания к данному вопросу на государственном уровне в разгар финансового кризиса. Все это сыграло значительную роль в предотвращении дальнейшего оттока вкладов граждан из банков и в возврате в них тех средств, которые изымались с целью их конвертации в иностранную валюту, и в итоге, наряду с другими мероприятиями, способствовало постепенному восстановлению ликвидности банков.

4. 27 октября 2008 г. был принят Федеральный закон РФ № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 г.». Он направлен на поддержание стабильности банковской системы и защиту интересов вкладчиков и кредиторов при наличии признаков неустойчивого

положения банков. Банку России и Агентству по страхованию вкладов было предоставлено право принимать меры по предупреждению банкротства банков. Для обеспечения новых функций Агентства его капитал был увеличен за счет имущественного взноса государства на 200 млрд. руб. Теперь Агентство вправе, до отзыва у банка лицензии, руководствуясь планом, согласованным с ЦБ РФ:

- оказать финансовую помощь инвесторам, готовым приобрести преобладающую долю в уставном капитале банка;
- временно выкупить преобладающую долю для ее перепродажи;
- передать третьим лицам обязательства банка;
- исполнять функции временной администрации банка.

Принятые решения позволили предотвратить банкротство ряда крупных, весьма заметных на рынке и важных, с точки зрения общей устойчивости финансовой системы банков (в том числе зарегистрированных в Санкт-Петербурге), и показали, как государство намерено действовать далее в подобных случаях.

Однако наряду с такими, «успокаивающими» рыночных субъектов действиями, на фоне кризиса принимаются и другие решения, вроде бы даже ожидаемые и преследующие правильные цели, тем не менее представляющиеся совсем несвоевременными. Поводом для их принятия стала застарелая проблема отечественного банковского сектора, связанная с его низкой капитализацией. В этой связи напомним, что стратегический ориентир был задан еще в 2007 г., когда для банков впервые был установлен минимальный размер собственного капитала в сумме рублевого эквивалента € 5 млн. (позже замененный на 180 млн. руб.). В то же время была сделана очень важная оговорка: банкам, имевшим на 1 января 2007 г. меньшую величину собственных средств, разрешалось продолжать свою деятельность при условии, что их капитал не будет снижаться по сравнению с достигнутым к этой дате уровнем. Таким образом, необходимость наращивания собственного капитала становилась важнейшей стратегической задачей, условием выживания для небольших банков, однако жестких сроков для этого оговорено не было.

И вот когда наиболее острая фаза кризиса вроде бы закончилась, хотя до его окончания еще, очевидно, далеко, законодатели принимают решение о том, что с 1 января 2010 г. размер собственных средств (капитала) банков должен быть не менее 90 млн. руб., а с 1 января 2012 г. – не менее 180 млн. руб. Чтобы были понятнее масштабы проблемы, приведем следующие цифры: по данным Банка России на 1 июля 2009 г. было 100 кредитных организаций с величиной собственных средств менее 45 млн. руб., 73 организации – с капиталом от 45 до 90 млн. руб., и 140 организаций – с капиталом от 90 до

180 млн. руб.¹ (Надо оговориться, что эти данные приведены по всем кредитным организациям, т.е. как банкам, так и небанковским кредитным организациям; отдельной статистики автор не нашел. Отметим также, что численность небанковских кредитных организаций, к которым новые требования не относятся, на приведенную дату составляла всего 48).

Безусловно, размеры собственных средств, которыми располагает более четверти всех российских банков (а их на 1 июля 2009 г. было 1035), представляются крайне малыми, и необходимость роста капитала в этом случае бесспорна. Однако время для такого жесткого решения выбрано явно неудачное. Не секрет, что размер и капитализация региональных банков (а именно их в первую очередь затрагивает принятое решение) находятся в прямой связи с уровнем экономического развития тех регионов, где они осуществляют свою деятельность, и непродуманные действия могут привести к еще большему дисбалансу между спросом на банковские, в том числе кредитные, услуги, и их предложением. Также нельзя не отметить, что многие из этих банков были созданы еще в начале становления российской банковской системы, пережили все ее кризисы, обслуживают свою некрupную клиентуру – тот самый малый и средний бизнес, о необходимости поддержки которого так много говорят во властных структурах. Балансы этих банков не отягощены крупными валютными синдицированными кредитами, как у наших крупнейших банков. И они имеют весьма приличные показатели достаточности капитала: у кредитных организаций с капиталом менее 45 млн. руб. – 44,9%, у организаций с капиталом от 45 до 90 млн. руб. – 37,1%, а у организаций с капиталом от 90 до 180 млн. руб. – 30,1%.¹ Наконец, нельзя забывать и о том, что в кризисное время владельцам таких банков будет непросто нарастить их капитал. В случае же прекращения их существования (как вариант – превращения в филиал какого-либо банка) снизится уровень конкуренции, который в ряде регионов и так весьма невысок.

Период разгара кризиса напомнил о еще одной старой проблеме, связанной с особенностями российского законодательства. Речь идет о том, что независимо от вида вклада банк обязан выдать всю его сумму или ее часть по первому требованию вкладчика, за исключением вкладов, внесенных юридическими лицами на иных условиях возврата, предусмотренных договором (для граждан возврат обязателен независимо от условий договора). Это приводит к искажению срочной структуры пассивов банков и увеличивает риски их неликвидности. В случае возникновения панических настроений на рынке значительное число вкладчиков, пожелавших досрочно закрыть свои вклады, может вызвать огромные проблемы у банков – вплоть до их банкротства. И события осени 2008 г. наглядно это подтвердили.

Напомним, что еще несколько лет назад появился законопроект, направленный на изменение ситуации и введение безотзывных срочных вкладов. Однако соответствующее решение до сих пор не принято. Между тем появление таких вкладов может быть выгодно и самим вкладчиком, поскольку процентная ставка по ним может быть повышена банками по сравнению с применяемыми ими уровнями по причине большей устойчивости сформированных таким образом пассивов. Что же касается опасений вероятности снижения в этом случае объема вкладов или сокращения их сроков, то для противодействия этим возможным тенденциям могут быть введены соответствующие контрмеры. Например, могут быть сохранены и вклады с возможностью досрочного отзыва (по которым банки будут устанавливать более низкие уровни процента), могут появиться вклады с предварительным уведомлением об их изъятии. В наше законодательство могут быть введены понятия сберегательного и срочного вклада с возможностью или невозможностью досрочного возврата. Мировой опыт в этом плане весьма обширен.

Еще одной проблемой, требующей по мнению автора, изменения законодательства, является то, что источник формирования кредитной истории обязан предоставлять информацию в кредитное бюро *только при наличии документально зафиксированного согласия заемщика*. Таково требование Федерального закона РФ от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях». Не останавливаясь на нюансах этого положения (в том числе применительно к понятию самого такого «источника»), отмечу, что данное требование выглядит весьма странно в случае договора банковского кредита, поскольку допускает появления «дырявой» базы данных, что дискредитирует само понятие кредитной истории. Соответствующая информация должна передаваться в бюро кредитных историй независимо от желания (или нежелания) ее субъекта. Какие-то резоны, имея в виду опасения возможности утечки информации и ее попадания нежелательным лицам, еще могут быть понятны применительно к физическим лицам, но спрашивать согласия на передачу сведений относительно того, как будет гаситься долг, у фирм-заемщиков, на мой взгляд – нонсенс.

В завершении хотелось бы остановиться на, казалось бы сугубо теоретическом, вопросе о соотношении понятий «кредит» и «ссуда». В экономической литературе при рассмотрении операций банков по предоставлению средств на принципах срочности, возвратности и платности используется преимущественно понятие «кредит». Однако употребляется и другой термин. Более того, он же используется и в тексте Положения Банка России от 26 марта 2004 г. № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней

задолженности».

С точки зрения законодательства (глава 36 Гражданского кодекса РФ «Безвозмездное пользование») ссуда приравнивается к передаче имущества в безвозмездное пользование. Согласно условиям договора безвозмездного пользования (договора ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором. Из этого определения хорошо видна специфика отношений, возникающих при договорах ссуды, когда передаче на *безвозмездных условиях* подлежит *реальное имущество*. Совершенно иная трактовка характерна для отношений, возникающих при кредите. Согласно главе 42 Гражданского кодекса РФ «Заем и кредит», рассматривающей кредит как разновидность договора займа, по кредитному договору банк обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Таким образом, при кредите речь идет о передаче *денежных средств* на условиях *платности*, что принципиально отличается от законодательной концепции ссуды.

Вместе с тем нельзя не отметить, что многие специалисты (например, М.А.Пессель)¹ отрицают правомерность разделения понятий «кредит» и «ссуда», считая их синонимами. По сути такую же позицию в документе, посвященном формированию и использованию банками резерва на возможные потери по ссудам, занял и Центральный банк РФ.

На наш взгляд, в данном вопросе следует различать филологический и экономико-правовой аспект. С одной стороны, между понятиями кредита и ссуды в классическом понимании этих слов действительно много общего. Так, в еще довоенном издании «Толкового словаря русского языка» одно из ключевых значений кредита состоит в «предоставлении товаров или денег в долг»¹. Понятие же ссуды расшифровывается как «заем, предоставленный в денежной или натуральной форме»¹; в свою очередь, заем означает «денежную операцию, заключающуюся в получении известной суммы в долг на определенных условиях возврата»¹. Однако в экономических отношениях опираться только на филологический смысл тех или иных терминов нельзя. Как было показано выше, современное законодательство трактует их иначе. Поэтому в договорах, регулирующих соответствующие виды взаимоотношений между хозяйствующими субъектами, следует правильно указывать их предмет, не допуская подмены понятий. И регулятору (Банку России) в своих нормативных документах следует использовать понятия, соответствующие гражданскому законодательству, а не противоречащие ему.