

## ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

*И. В. Макеров*

### ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВО НАДЕЖНОЙ И СТАБИЛЬНОЙ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Банковская система СССР до 1988 г. состояла из одного Государственного банка СССР, который являлся единственным эмиссионным банком, банком кредитования народного хозяйства, расчетным центром СССР, действовавшим на основании устава, утвержденного Постановлением Совета министров СССР от 18 декабря 1980 г. № 1167 «Об утверждении Устава Госбанка СССР».<sup>1</sup>

Начало изменению сложившейся банковской системы положило принятие Закона СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации СССР»,<sup>2</sup> который на законодательном уровне предоставил право союзам (объединениям) кооперативов создавать хозрасчетные отраслевые или территориальные кооперативные банки, определив кооперативный банк как кредитное учреждение. Была установлена обязательная регистрация устава кооперативного банка в Государственном банке СССР. Законом «О кооперации в СССР» была предоставлена возможность кооперативным банкам осуществлять операции с покупкой и продажей ценных бумаг и выплатой доходов по этим ценным бумагам, мобилизовывать свободные денежные средства кооператива на условиях договоренности, привлекать также средства других предприятий (организаций), граждан и прибегать к займам у специализированных банков СССР (п. 5 ст. 23). Такого рода кредитное учреждение по своим возможностям выходило за рамки, определенные понятием «кооперативный банк». Фактически Законом «О кооперации в СССР» кооперативные банки по предоставленным им правам функционально становились коммерческими банками. В целом кооперативная форма собственности охранялась законом наравне с государственной (п. 1 ст. 8), ей были предоставлены различного рода льготы и преимущества (п. 2 ст. 30). В связи с этим все, что было связано с кооперацией, начало бурно развиваться, в том числе и банки.

Появление кооперативных банков как новой структуры банковской системы повлекло за собой необходимость создания нового устава Государственного банка СССР,

---

\* Макеров И. В. — главный юрисконсульт операционного офиса «Отделение в г. Курск» филиала в г. Белгород ОАО «Московский Индустриальный банк».

© И. В. Макеров, 2013

<sup>1</sup> Сборник постановлений СССР. 1981. № 3. Ст. 12.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

который был принят Постановлением Совета министров от 1 сентября 1988 г. № 1061 «Об утверждении Устава Госбанка СССР».<sup>3</sup> В Уставе были отражены новые участники банковской системы: специализированные, коммерческие, акционерные, кооперативные банки и другие кредитные учреждения. Госбанк СССР становился главным банком страны, обеспечивал централизованное плановое управление денежно-кредитной системой и осуществлял координацию и контроль за банковской деятельностью.

Таким образом, процесс создания новой банковской системы регулировался общими понятиями Закона СССР «О кооперации в СССР» и Уставом Госбанка СССР, однако данной правовой базы было недостаточно для ее надежного и устойчивого развития. Отсутствие законодательного требования при становлении новой банковской системы к таким понятиям, как уставный капитал, обязательный резерв, страховой и резервные фонды, профессиональная подготовка руководителей, породило проблему банковской системы, которая заключалась в низкой капитализации быстро образующихся банков. И потому принятие специализированного банковского законодательства, направленного на устранение этой проблемы, было крайне важным и необходимым делом в процессе формирования финансово надежной и стабильной банковской системы России.

Более года отсутствовало такое законодательство. Только к концу 1990 г. были приняты Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»<sup>4</sup> (далее — Федеральный закон № 394-1) и Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР»<sup>5</sup> (далее — Федеральный закон № 395-1). Этими двумя законами была заложена необходимая правовая база для формирования финансово устойчивой банковской системы, отвечающей требованиям новых экономических условий рыночных взаимоотношений.

Согласно Федеральному закону № 394-1 Центральный банк РСФСР получил статус главного банка России (далее — Банк России) (ст. 1). Основными задачами Банка России являлись: регулирование банковской деятельности, осуществление надзора за деятельностью банков и других кредитных учреждений для поддержания стабильности денежно-кредитной системы (ст. 5). Банк России выдавал и отзывал лицензии на совершение банковских операций, регистрировал уставы и вел Книгу регистрации банков, расположенных на территории РСФСР (ст. 23). Для поддержания ликвидности банковской системы Банк России рефинансировал банки путем предоставления им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка России (ст. 14). В целом он должен был способствовать созданию условий для устойчивого функционирования банков (ст. 22).

Главным нормативно-правовым актом, регулирующим банковскую деятельность в Российской Федерации, стал Федеральный закон № 395-1.

Федеральный закон № 395-1 дал определение банка: банк — коммерческое учреждение, являющееся юридическим лицом, действующим на основании лицензии, выданной Банком России. Банк образовывался на основе любой формы собственности, а также с привлечением иностранного капитала; ему предоставлялось право привлекать денежные средства от юридических и физических лиц и размещать их на условиях возвратности, платности и срочности, а также осуществлять иные банковские операции (ст. 1). Он установил структуру банковской системы РСФСР, определив ее состав:

<sup>3</sup> Сборник постановлений СССР. 1988. № 32. Ст. 91.

<sup>4</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

<sup>5</sup> Там же. Ст. 357.

Банк России, Банк внешней торговли РСФСР, Сберегательный банк РСФСР, коммерческие банки различных видов и другие кредитные учреждения, получившие лицензию на осуществление отдельных банковских операций (ст. 2). Закон разрешил принимать вклады от населения всем банкам (ст. 38) и при этом обязал банки страховать вклады в порядке и на условиях, определенных Банком России (ст. 39). Для обеспечения возвратности кредита банкам было предоставлено право выдавать кредиты под залог имущества, гарантии, поручительства и обязательства в других формах в соответствии с законодательством РСФСР (ст. 32). После аудиторской проверки банки должны были публиковать годовой баланс в форме и в сроки, установленные Банком России (ст. 43). Надзор за деятельностью банков осуществляет Банк России (ст. 44). Закон обратил внимание на решение проблемы обеспеченности капиталом банка, определив необходимые требования к главному составляющему его элементу — минимальному размеру уставного капитала банка (ст. 24), указав при этом на то, что в уставном капитале не могут быть использованы заемные денежные средства (ст. 10).

Все банки должны были иметь обязательный резерв, размещенный в Банке России (ст. 23), минимальный размер которого устанавливался Банком России (ст. 24). Банки обязаны были иметь свой страховой и резервный фонды, порядок формирования и использования которых устанавливался Банком России и уставами банков (ст. 24).

Для получения лицензии необходимо было предоставить данные о руководителях банка: председателя (директора), главного бухгалтера и заместителей (ст. 12).

Можно сказать, что были установлены юридические нормы, законодательно закрепляющие новые правила банковской деятельности. Слабым местом в Федеральном законе № 395-1 было отсутствие установленного конкретного размера минимального уставного капитала, собственных средств (капитала) банка, т. е. их цифрового выражения. В нем ничего не было сказано о том, к какому сроку эти требования должны были выполнить уже существующие банки. Присутствие на формирующемся рынке банковских услуг кредитных организаций с не определенным законом уровнем капитализации не лучшим образом сказывалось на финансовой надежности банковской системы и на ее дальнейшем формировании.

Федеральным законом от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О банках и банковской деятельности в РСФСР”»<sup>6</sup> в Федеральный закон № 395-1 были внесены изменения, которые коснулись понятий «банк» и «банковская система». Теперь банк определялся как кредитная организация, которая имела исключительное право осуществлять следующие операции: по привлечению вкладов денежных средств физических и юридических лиц, размещать указанные средства от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открывать и вести банковские счета физических и юридических лиц для извлечения прибыли. Небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции (ст. 1). Банковская система Российской Федерации теперь включала в себя Банк России, кредитные организации (ст. 2). Закон поменял требование к банкам, принимавшим вклады от населения, теперь их могли принимать только банки, имеющие на это лицензию Банка России (ст. 36). Иметь лицензию теперь должны были и аудиторские организации (ст. 42). В новой редакции закона повысились требования к профессиональной подготовке руководителей. Теперь

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

у руководителей исполнительных органов и главного бухгалтера кредитной организации должны были быть высшее юридическое или экономическое образование, опыт работы в кредитной организации не менее одного года, а при отсутствии специального образования — опыт руководства должен быть не менее двух лет и должна отсутствовать судимость (п. 8 ст. 14). В требованиях к минимальному размеру уставного капитала снова отсутствовало его конкретное цифровое выражение. Более того, в Законе было послабление в виде запрета Банку России требовать от ранее зарегистрированных кредитных организаций изменения их уставного капитала (ст. 11), что было связано, в первую очередь, с тем, что количество финансово слабых банков было велико и выполнить это требование они просто не смогли бы. Да и задача, по всей видимости, на этом этапе переходного периода заключалась прежде всего в создании действующей банковской системы при отсутствии больших требований к ее качеству. По данным Росстата, в 1996 г. число зарегистрированных кредитных организаций достигло своего наибольшего значения — 2600, из них действовали 2300.<sup>7</sup>

Первым документом, который предполагал кардинально изменить отношение к слабым неплатежеспособным банкам и тем самым основательно взяться за решение проблемы низкой капитализации кредитных организаций, было Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 851 «Об утверждении Заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о политике экономической и финансовой стабилизации».<sup>8</sup> В нем говорилось о сложившейся чрезвычайной ситуации в экономике и подчеркивалась необходимость ускорения структурных реформ с особым акцентом на решении проблемы неплатежей, которая преследует Россию с 1992 г. Касалось это и банковской системы, проблемы слабых и неплатежеспособных банков. Предполагалось ускорить процедуру ликвидации мелких неплатежеспособных банков (с капиталом менее 1 млн ЭКЮ). Если банк не достиг нового нормативного уровня минимального капитала до 1 января 2000 г., то у таких банков должны были быть отозваны лицензии. Указывалось также на целесообразность введения с 1 января 1999 г. стопроцентного формирования резервов коммерческих банков на возможные потери по ссудам и введения обязательного требования к повышению прозрачности деятельности коммерческих банков. Предполагалось законодательно это закрепить, и в перспективе банковский сектор должен был стать сильнее и эффективнее. Однако августовский кризис 1998 г. внес свои коррективы в эти планы, и они нашли свое отражение в Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 июля 1999 г. № 829 «О Заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1999 г., письме Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о политике развития для целей третьего займа на структурную перестройку экономики и плане мероприятий по их реализации».<sup>9</sup> Основной целью преобразования в финансовом секторе было обозначено повышение устойчивости, эффективности, «прозрачности» и конкурентоспособности банковской системы. Августовский кризис 1998 г. выявил нестабильность финансового положения банков. В качестве первоочередной меры рассматривалось создание правовой базы для реструктуризации и ликвидации

<sup>7</sup> Российский статистический ежегодник: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 2001. С. 537.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3874.

<sup>9</sup> Там же. 1999. № 30. Ст. 3829.

нежизнеспособных банков, т. е. ликвидация нежизнеспособных банков выходила на передний план и становилась главной задачей, поскольку нахождение неплатежеспособных банков на рынке банковских услуг подрывало доверие к банковской системе, снижало ее надежность и устойчивость, что, конечно, было недопустимо. В связи с этим необходимы были разработка и принятие дополнительных мер для решения этой проблемы с учетом последствий августовского кризиса 1998 г.

Более полно рассматривались меры по совершенствованию деятельности банковского сектора в заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации» (далее — Стратегия от 30 декабря 2001 г.). Стратегия определила задачи развития банковского сектора и меры государственной политики по их решению, она была рассчитана на среднесрочную перспективу. Среди главных ее задач оставались планы по выведению с рынка банковских услуг нежизнеспособных кредитных организаций и определение порядка их ликвидации. К тому же планировалось повысить прозрачность структуры собственности кредитных организаций. Стратегия от 30 декабря 2001 г. предполагала также повышение требований к квалификации кандидатов на должности руководителей и главных бухгалтеров кредитных организаций, руководителей и бухгалтеров филиалов, включая требования, предъявляемые к их деловой репутации. Важным условием повышения надежности и эффективности банковского сектора оставалось принятие мер по увеличению его капитализации. В Стратегии от 30 декабря 2001 г. отмечалось повышение Банком России размера минимального уставного капитала для вновь создаваемого банка до рублевого эквивалента 5 млн евро. Планировалось разработать проекты федеральных законов, в соответствии с которыми начиная с 2007 г. все банки должны были располагать собственными средствами (капиталом) в размере не менее рублевого эквивалента 5 млн евро. Растягивая во времени выполнение этого требования, Стратегия от 30 декабря 2001 г. давала всем кредитным организациям возможность довести собственные средства до указанного размера. Разработчики Стратегии от 30 декабря 2001 г. понимали, что существенная часть кредитных организаций была еще в не состоянии быстро повысить свою капитализацию, и потому ее реализация переносилась на более поздние сроки. Проблема формирования финансово надежной и стабильной банковской системы оставалась открытой.

В следующем Заявлении Правительства Российской Федерации № 983п-П13 и Центрального банка Российской Федерации № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»<sup>10</sup> (далее — Стратегия от 5 апреля 2005 г.) основными целями развития банковского сектора на среднесрочную перспективу оставались повышение устойчивости банковской системы, ее более эффективной роли в реальном секторе экономики, совершенствование процедуры ликвидации нежизнеспособных кредитных организаций, включая создание эффективного механизма реализации банковских активов ликвидируемых банков. В Стратегии от 5 апреля 2005 г. в очередной раз указывалось на то, что одной из основных причин потери банками устойчивости являлся низкий уровень управления. Предстояло существенное повышение требования к владельцам и руководителям кредитных организаций, с тем чтобы эффективно противодействовать участию в управлении кредитными организациями руководителей и владельцев с сомнительной репутацией

---

<sup>10</sup> Вестник Банка России. 2005. № 19.

или неустойчивым финансовым положением. Важными условиями повышения финансовой устойчивости банков оставались увеличение капиталов, улучшение его качества. Утверждалось, что с 2007 г. требование к минимальному значению капитала действующих банков в размере 5 млн евро будет установлено законодательно.

Из двух стратегий следовало, что банковский сектор должен был играть более значительную роль в поступательном развитии экономики. При этом большое значение придавалось финансированию его реального сектора, работать с которым могли только крепкие и финансово стабильные банки. Существование на финансовом рынке слабых банков, а порой и с фиктивным капиталом, которые были не в состоянии гарантированно выполнять свои обязательства, подрывало доверие к банковской системе со стороны клиентов. Банк России в порядке надзора принимал меры в отношении этих нежизнеспособных банков, приостанавливал их деятельность, отзывал лицензии. Введение прямого действия закона, касающегося устойчивости кредитных организаций и указывающего на необходимость наличия определенного размера капитала кредитной организации как условие нахождения ее на рынке банковских услуг, затянулось и в то же время давно назрело.

Внесение изменений в Федеральный закон № 395-1 Федеральным законом от 3 мая 2006 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О банках и банковской деятельности”»<sup>11</sup> (далее — Федеральный закон № 60-ФЗ) дало новый импульс решению проблемы низкой капитализации кредитных организаций. На уровне закона минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций устанавливался в сумме рублевого эквивалента, равного 5 млн евро, а небанковской кредитной организации — в размере рублевого эквивалента, равного 500 тыс. евро (ст. 11).

Для действующего банка устанавливался минимальный размер собственных средств (капитала) в сумме рублевого эквивалента, равного 5 млн евро. Одновременно с этим Федеральный закон № 60-ФЗ указывал, что банк, имеющий на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере ниже рублевого эквивалента 5 млн евро, вправе продолжать свою деятельность при условии, что размер его собственных средств (капитала) не будет снижаться по сравнению с уровнем, достигнутым на 1 января 2007 г. (ст. 11.2). Если же в течение трех месяцев подряд произошло снижение минимального размера собственных средств (капитала), банку необходимо было подать ходатайство на изменение своего статуса на статус небанковской кредитной организации. В противном случае у него отзывалась лицензия (подп. 5 п. 6 ст. 20).

При снижении размера собственных средств (капитала) банка вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала) банк в течение 12 месяцев должен достичь либо минимального размера собственных средств (капитала) в сумме рублевого эквивалента, равного 5 млн евро и выше, либо размера собственных средств (капитала), имевшихся у него на 1 января 2007 г. (ст. 11.2), либо банк должен был подать ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации. В противном случае у него также отзывалась лицензия (подп. 7 п. 8 ст. 20). Минимальный размер собственных средств (капитала) в сумме рублевого эквивалента, равного 5 млн евро, был необходим банкам и для получения генеральной

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2061.

лицензии (ст. 11.2). Пришло время перехода количества в качество. Законодатель выразил решительность в желании наведения порядка в банковской системе, закрепив законодательно необходимый уровень капитализации кредитной организации. Это та высота, на которую должен был подняться банк, чтобы доказать свою жизнеспособность. Требования закона не носили жесткого характера, поскольку жесткая формулировка нормы привела бы к тому, что большое количество банков сразу было бы устранено с банковского рынка, в этом случае были бы устранены не только финансово слабые банки, не отвечающие требованиям закона, но и перспективные стабильно развивающиеся банки. Законом была выстроена продуманная система планомерного вывода неплатежеспособных кредитных организаций с рынка банковских услуг. Просматривались при этом его выверенность и осторожность в принимаемых мерах, чтобы они не дестабилизировали банковскую систему. Закон давал время и возможность банкам исправить свое финансовое положение. Повышение требования к уровню капитализации кредитной организации и внесение в закон его конкретного цифрового выражения являлись необходимыми условиями на пути построения финансово надежной и стабильной банковской системы.

Конкретизация размера капитала коснулась и банков, входящих в систему обязательного страхования вкладов физических лиц. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”»<sup>12</sup> установил для вновь регистрируемых банков либо банков, с даты регистрации которых прошло менее 2 лет, размер уставного капитала банка, либо размер собственных средств (капитала) должен составлять величину не менее суммы рублевого эквивалента, равного 100 млн евро.

Данный взвешенный шаг по увеличению требований к размеру капитала банка был необходим для повышения финансовой возможности компенсации потерь, он был направлен на безусловное обеспечение возвратности привлеченных денежных средств, что должно было повысить доверие и интерес граждан к вложению имеющихся свободных денежных средств на депозиты банков. Ведь одними из приоритетных направлений развития банковского сектора были создание условий для увеличения притока вкладов населения в банковский сектор и необходимость наличия устойчивой ресурсной базы для активизации операций банков с реальным сектором экономики. В конечном счете это предполагало повышение капитализации банковского сектора и его финансовой надежности.

Мировой финансовый кризис 2008 г. оказал существенное влияние на банковскую систему России. Процесс сокращения числа кредитных организаций во время кризиса получил дополнительное ускорение. За 2008–2009 гг. число действующих кредитных организаций сократилось на 78 и на начало 2010 г. составляло 1058.<sup>13</sup> Правительством Российской Федерации и Банком России были приняты антикризисные меры по поддержанию банковского сектора. На начало 2010 г. объем кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями от Банка России, составлял 1,4 трлн рублей и формировал 4,8 % пассивов банковского сектора.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Там же. 2007. № 50. Ст. 6238.

<sup>13</sup> Российский статистический ежегодник. 2011: Статистический сборник / Росстат. М., 2011. С. 602.

<sup>14</sup> *Отчет* о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2010 году / Центральный банк РФ. 2011. С. 19.

Начатая правовая деятельность в направлении повышения требования к кредитным организациям, к их финансовой надежности была продолжена принятием Федерального закона от 28 февраля 2009 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О банках и банковской деятельности”», целями которого были замена единицы валюты выражения размера капитала кредитной организации с евро на рубль, а также требование его увеличения. Слова «рублевого эквивалента, равного 5 млн евро» заменялись словами «180 млн рублей» (ст. 11), а в ст. 36 слова «суммы рублевого эквивалента 100 миллионов евро» заменялись словами «3 миллиарда 600 миллионов рублей». Все дальнейшие требования к размеру капитала в законе выражались в рублях. Это было связано прежде всего с тем, что изменение курса евро, как правило, происходило в сторону увеличения и кредитным организациям для выполнения требования закона к величине размера капитала нужно было выйти на новый уровень, выраженный в рублях. К тому же не всем удавалось вовремя достигнуть одного размера капитала, а с ростом валюты сразу приходилось ориентироваться на другой. Такие колебания курса валюты могли существенно влиять на нахождение кредитной организации с положительным потенциалом на банковском рынке. Потому логично было в этом вопросе отказаться от привязки рубля к евро. Дальнейшее изменение требования к величине капитала коснулось небанковской кредитной организации, ходатайствующей о получении лицензии на осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам минимальный размер уставного капитала устанавливался в сумме 90 млн рублей. Небанковским кредитным организациям, не ходатайствующим о получении такой лицензии, он устанавливался в сумме 18 млн рублей (ст. 11). Возросли требования к получению генеральной лицензии, размер собственных средств (капитала) кредитной организации устанавливался в сумме 900 млн рублей (ст. 11.2). Закон также дополнил требование к банкам, имеющим на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере менее 180 млн рублей: они были вправе продолжать свою деятельность при условии, что размер его собственных средств (капитала) не будет снижаться по сравнению с уровнем, достигнутым на 1 января 2007 г. Но уже с 1 января 2010 г. размер собственных средств (капитала) должен был быть конкретно не менее 90 млн рублей, а с 1 января 2012 г. он должен был быть уже не менее 180 млн рублей (ст. 11.2). Из этого видно, что законодатель считал нахождение на финансовом рынке банков с капиталом менее 180 млн рублей нецелесообразным.

Законодательные меры, осуществленные в направлении повышения требований к капитализации, способствовали окончательному уходу с рынка банковских услуг неплатежеспособных кредитных организаций, что закрепляло позитивные тенденции в динамике решения проблемы формирования финансово надежной и стабильной банковской системы.

Дальнейшее развитие банковского сектора было определено в Заявлении Правительства Российской Федерации № 1472п-П13 и Центрального банка Российской Федерации № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»<sup>15</sup> (далее — Стратегия от 5 апреля 2011 г.). В нем говорится о новом этапе в развитии банковской сферы, повышении качества банковской деятельности, необходимости обеспечения долгосрочной эффективности и устойчивости бизнеса кредитных организаций, об усилении роли банков

<sup>15</sup> Вестник Банка России. 2011. № 21.

в модернизации и в инновационных процессах реального сектора экономики, повышении эффективности инвестиций и соответствии банковской системы международным стандартам. Стратегия от 5 апреля 2011 г. заострила внимание на том, что проблемами банковского сектора остаются низкая ответственность владельцев и руководства банков за качество и устойчивость ведения банковского бизнеса, его преимущественно краткосрочный характер кредитных ресурсов, достоверность информации о состоянии банков, а также надежда на государственную поддержку в стрессовых ситуациях. Актуальными все так же остаются повышение требований к квалификации руководителей кредитных организаций и их филиалов, усиление контроля со стороны Банка России за их деловой репутацией. В планы Стратегии от 5 апреля 2011 г. входит установление уголовной ответственности руководителей за искажение фактического финансового положения кредитной организации. Важными условиями в решении проблемы повышения устойчивости банковской системы остаются увеличение размера кредитной организацией собственных средств (капитала) и его качество. В связи с этим планировалось законодательное установление минимального размера уставного капитала вновь создаваемого банка с 1 января 2012 г. и минимальной величины собственных средств (капитала) созданных до этого времени банков с 1 января 2015 г. в размере 300 млн рублей.

Намеченный план действия Стратегии реализовался путем внесения Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»»<sup>16</sup> (далее — Федеральный закон № 391) изменений в Федеральный закон № 395-1. Таким образом, Федеральный закон № 391 установил с 1 января 2012 г. для вновь создаваемых банков размер уставного капитала в сумме 300 млн рублей, а с 1 января 2015 г. размер собственных средств (капитала) действующего банка устанавливался в сумме 300 млн рублей.

Итак, принятие и совершенствование законодательства по созданию правовой базы регулирования банковской деятельности, направленной на повышение капитализации кредитных организаций, на построение финансово надежной и стабильной банковской системы, дали ощутимые результаты. По состоянию на начало 2011 г. соотношение активов банковского сектора с валовым внутренним продуктом составило 76 % (против 32,3 % на 1 января 2001 г.), капитала — 10,6 % (против 3,9 %), кредитов, предоставленных нефинансовым предприятиям и организациям, — 40,8 %<sup>17</sup> (против 11,0 %).<sup>18</sup> При этом количество действующих кредитных организаций достигло 1012 (против 1311).<sup>19</sup> Иными словами, уровень капитализации банковской системы значительно вырос, и при этом произошла его концентрация. Но стала ли банковская система финансово надежной и стабильной, достаточна ли капитализация банковского сектора для участия в модернизации экономики и ее перехода на инновационный путь развития?

---

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7069.

<sup>17</sup> *Заявление* Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // *Вестник Банка России*. 2011. № 21.

<sup>18</sup> *Заявление* Правительства РФ № 983п-П13, Банка России № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» // Там же. 2005. № 19.

<sup>19</sup> Российский статистический ежегодник. 2011: Статистический сборник / Росстат. М., 2011. С. 602.

По этому поводу глава ВТБ, второго по величине российского банка, Андрей Костин считает, что российской банковской системе в 2012 г. могут «понадобиться дополнительный капитал, а также беззалоговые кредиты от Центрального банка, которыми банки пользовались во время кризиса 2008 года».<sup>20</sup>

Такого же мнения придерживаются эксперты рейтингового агентства Standard & Poor's (S&P), которые пришли к выводу, что «большинство российских коммерческих банков недостаточно капитализированы из-за их значительного аппетита к риску и слабой диверсификации бизнеса». По мнению кредитного аналитика S&P Сергея Вороненко, «большинство российских банков на протяжении 2012 года не смогут самостоятельно генерировать капитал, достаточный для обеспечения роста своих активов, даже если намеченные темпы роста будут снижены в связи с усилением рыночной конкуренции и недавними потрясениями на финансовом рынке».<sup>21</sup>

Дополнительную информацию по этому вопросу дал заместитель председателя ЦБ РФ Михаил Сухов, который сообщил: «Количество банков в РФ с собственным капиталом менее 300 млн рублей в январе снизилось с 304 до 296 кредитных организаций». Также М. Сухов добавил, что требование к минимальному уровню капитала в 90 млн рублей и в 180 млн рублей позволило решить надзорные вопросы, но не решило структурных проблем в банковском секторе. Он заявил, что если возникнет потребность действительно решать структурные проблемы в банковском секторе, то новые планки капитала должны быть гораздо выше, чем сотни миллионов рублей.<sup>22</sup>

Если к тому же судить по соотношению активов банковского сектора с валовым внутренним продуктом развитых стран, то он зашкаливает за 200–300 %, хотя в США он ниже 100 %.<sup>23</sup>

Все приведенные выше высказывания говорят о том, что российский банковский сектор еще недостаточно капитализирован. Значительная часть кредитов носит краткосрочный характер и направляется на пополнение оборотного капитала. Осуществлять долгосрочное кредитование реального сектора экономики в соответствии с планами Стратегии от 5 апреля 2011 г. в своей основной массе кредитные организации не в состоянии, т. е. достигнутая банковской системой капитализация может считаться положительным результатом, но в целом она не отвечает поставленным перед банковским сектором задачам развития экономики.

Таким образом, российский банковский сектор еще не вышел на требуемый уровень развития, и поэтому надо принимать дополнительные законодательные меры, направленные на повышение финансовой надежности и стабильности банковской системы. На законодательном уровне необходимо дальше поэтапно повышать требования к минимальному размеру уставного капитала, минимальному размеру собственных средств (капитала) кредитной организации, формированию профессионального и надежного

---

<sup>20</sup> Костин А. Банкам в 2012 году понадобятся дополнительный капитал и беззалоговые кредиты от ЦБ. <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=3531686>

<sup>21</sup> «Тридцать ведущих российских банков нуждаются в докапитализации, но не имеют возможности исправить ситуацию, считают в Standard & Poor's». <http://www.gazeta.ru/financial/2012/02/20/4007225.shtml>

<sup>22</sup> Сухов М. ЦБ: количество банков в РФ с капиталом менее 300 млн рублей в январе сократилось. <http://finance.rambler.ru/news/banks/104691092.html>

<sup>23</sup> Рейтинговый обзор: капитал банков и его характеристики. <http://bankir.ru/publikacii/s/reitingovii-obzor-kapital-bankov-i-ego-harakteristiki-10312781/>

руководства кредитной организации. Поэтому с повышением требования к капитализации кредитной организации надо повышать требования и к образованию руководителей исполнительных органов и главного бухгалтера кредитной организации. У них должно быть не просто высшее юридическое или высшее экономическое образование, а специализированное, т. е. высшее юридическое образование по гражданско-правовой специализации с уклоном изучения банковской деятельности или высшее экономическое образование по специализации «Банки и банковское дело». Только квалифицированный персонал сможет эффективно управлять, а также развивать банк в частности и банковскую систему в целом. Уровень капитализации кредитной организации и профессиональное грамотное управление активами — это два взаимосвязанных фактора, которые прежде всего влияют на ее финансовую надежность и стабильность.

Действующая правовая база не обеспечила условия для создания банковской системой необходимых объемов капитала для ее эффективного функционирования. С целью решения этой проблемы и усиления роли банковского сектора в экономике страны необходимо дальнейшее совершенствование правового обеспечения для формирования финансово надежной и стабильной банковской системы России.

Статья поступила в редакцию 28 сентября 2012 г.