



Банк России

Центральный банк Российской Федерации



МАРТ 2018

**ДОКЛАД
ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ
КОНСУЛЬТАЦИЙ**

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЗАЛОГОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Москва

Позиция, изложенная в настоящем докладе, является предложением для обсуждения и не может рассматриваться как нормативный документ, регламент, руководство к действию либо рекомендация для участников финансового рынка или иных лиц.

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 15 апреля 2018 г. включительно по электронным адресам: *slyusarevasa@cbr.ru*, *bav@cbr.ru*.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ПРОБЛЕМА ВЫВОДА АКТИВОВ, В ТОМ ЧИСЛЕ ИМУЩЕСТВА И ЦЕННЫХ БУМАГ, ПРИНЯТЫХ В ЗАЛОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАНКАМИ	4
2. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ	7
2.1. Изменение правил формирования резервов на возможные потери по ссудам с учетом залогового обеспечения	7
2.2. Расширение надзорного инструментария Банка России	8
3. РАСКРЫТИЕ БАНКОМ РОССИИ ИНФОРМАЦИИ О ВВОДИМЫХ МЕРАХ.....	10
4. УСТАНОВЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ И СДЕЛОК В НАРУШЕНИЕ ВВЕДЕННОГО ЗАПРЕТА.....	13

ВВЕДЕНИЕ

Кредитование по общему правилу считается рискованной операцией для банка. В случае неисполнения заемщиком своих обязательств (полностью или частично) и реализации кредитного риска банк понесет потери. Неисполнение заемщиками обязательств по ссудам, составляющим значительную часть кредитного портфеля банка, может представлять угрозу для финансовой устойчивости банка.

Для минимизации риска невозврата заемщиками средств и защиты собственных интересов банки, как правило, выдают обеспеченные кредиты. Например, обеспечение в форме залога позволяет банку снизить риск невозврата заемщиком кредита за счет денежных средств, получаемых от реализации залога в случае неисполнения заемщиком своих обязательств.

Сегодня обеспеченный кредит является одним из наиболее универсальных и самых используемых финансовых продуктов. При этом необходимо констатировать: сформировавшаяся тенденция заключается в том, что, выдавая такие кредиты, банки часто уделяют большее внимание оценке именно залога, а не оценке качества кредита и кредитного качества контрагента. Часто при оценке способности заемщика возратить кредит банки полагаются исключительно на имеющееся обеспечение. Банковский сектор, основанный на таком

принципе, стремится потерять признаки «банковского» и постепенно начинает функционировать по типу *ломбарда*.

Однако на практике никакое залоговое обеспечение не может исправить низкое качество кредитного инструмента или плохое финансовое положение заемщика. Банкам следует учитывать, что обеспечительная функция залога не всегда реализуема. Даже если залог на момент заключения договора имеет высокое качество и формальную ликвидность, это не является гарантией возврата заемных средств.

В неблагоприятных обстоятельствах экономического спада, когда высок риск массового неисполнения обязательств заемщиками, реализация любого предмета залога становится затруднительной, поскольку одновременно в этом появляется заинтересованность большого количества кредиторов, а спрос, как известно, волатилен.

Пересмотр подходов к оценке залогового обеспечения кредитных обязательств станет логическим продолжением деятельности Банка России по совершенствованию регулирования банков в целях обеспечения их финансовой устойчивости.

В настоящем докладе Банк России излагает свое видение начала системной реформы регулирования залогового обеспечения.

1. ПРОБЛЕМА ВЫВОДА АКТИВОВ, В ТОМ ЧИСЛЕ ИМУЩЕСТВА И ЦЕННЫХ БУМАГ, ПРИНЯТЫХ В ЗАЛОГОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАНКАМИ

В ходе надзорных мероприятий Банком России выявляются случаи совершения банками операций, имеющих признаки *вывода ликвидных активов, в том числе полученных в залог (далее – вывод залогов, вывод активов)*, например недвижимости или ценных бумаг, принятых в обеспечение выданных кредитов. В результате таких операций у банков взамен ликвидных активов и кредитов, обеспеченных ликвидными залогами, остаются проблемные требования к компаниям с неподтвержденной платежеспособностью, перспективы исполнения которыми своих обязательств перед банком сомнительны. Взыскание по таким требованиям при отсутствии залогового обеспечения становится невозможным, что приводит к снижению стоимости активов банка и утрате им капитала.

Примером осуществления таких действий может служить ПАО «Татфондбанк», которым в конце 2016 г. были расторгнуты договоры с залогодателями о предоставлении обеспечения на сумму более 22 млрд руб., что составило около 80% от размера собственных средств (капитала) ПАО «Татфондбанк».

Последствием таких операций и сделок является потеря банками платежеспособности, что приводит к возникновению угрозы интересам кредиторов и вкладчиков, росту нагрузки на систему страхования вкладов при наступлении страховых случаев (в связи с отзывом у банков лицензии на осуществление банковских операций или введением Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов

В деятельности многих банков, у которых впоследствии были отозваны лицензии на осуществление банковских операций, были выявлены сделки, имевшие признаки вывода активов.

Пример 1

У Банка на балансе числились ликвидные ценные бумаги общей стоимостью 4,6 млрд рублей.

Перед отзывом лицензии на осуществление банковских операций путем заключения ряда сделок купли-продажи у Банка взамен высоколиквидных активов возникли требования к компаниям-нерезидентам с неизвестной платежеспособностью на общую сумму не менее 4,1 млрд рублей. Указанные операции имеют признаки вывода активов из Банка.

Пример 2

На балансе Банка числились высоколиквидные ценные бумаги (еврооблигации российских публичных компаний, облигации федерального займа, облигации США), хранившиеся в депозитариях – резидентах Кипра и Великобритании.

После отзыва у Банка лицензии на осуществление банковских операций установлен факт вывода значительной части из указанных активов в объеме порядка 18,5 млрд руб. в пользу третьего лица – нерезидента. Таким образом, выведенные Банком активы не вошли в конкурсную массу в целях расчетов по обязательствам с многочисленными кредиторами Банка.

Пример 3

Банк продал права требования по обязательствам юридических лиц на общую сумму более 10 млрд руб. российской компании, единственным собственником которой является физическое лицо. Взамен Банк получил ценные бумаги на аналогичную сумму, позднее проданные с отсрочкой платежа за 12,7 млрд рублей.

К моменту отзыва у Банка лицензии на осуществление банковских операций оплата Банку за ценные бумаги так и не поступила. Указанные операции привели к замене на балансе Банка активов хорошего качества на активы низкого качества.

Пример 4

Банком были созданы дочерние компании, в уставный капитал которых внесено имущество, полученное Банком по соглашениям об отступном. Общая сумма вложений в уставные капиталы данных организаций составила 2,9 млрд рублей. Таким образом, ликвидное имущество на балансе Банка было замещено вложениями в акции (доли) юридического лица.

Пример 5

На балансе Банка имелась ссудная задолженность компании-нерезидента, обеспеченная недвижимым имуществом. Далее Банком был заключен кредитный договор с российской компанией под обеспечение в виде поручительств физических лиц. Средства по данному договору были направлены заемщиком на предоставление займа другой российской компании, которая на полученные средства выкупила у Банка права требования по кредитному договору с вышеуказанной компанией-нерезидентом.

банка) либо к увеличению расходов Банка России на финансовое оздоровление.

Согласно действующему законодательству возврат имущества, переданного третьим лицам ввиду недобросовестных действий банка, может осуществляться в судебном порядке через институт оспаривания сделок должника-банкрота при осуществлении в отношении него процедуры банкротства. При осуществлении процедур по предупреждению банкротства такими полномочиями обладает временная администрация. Учитывая продолжительность судебных разбирательств и отсутствие гарантий возврата имущества или возмещения убытков, данный способ не может быть признан эффективным.

В июне 2017 г. вступили в силу¹ изменения в законодательство о несостоятельности (банкротстве), реформирующие порядок применения одного из инструментов предотвращения вывода активов из банков – моратория на удовлетворение требований кредиторов². Новые правила предусматривают, что мораторий вводится при принятии решения о назначении временной администрации по управлению банком на удовлетворение требований кредиторов

по обязательствам кредитной организации³, которые возникли до дня введения моратория включительно. Максимальная продолжительность действия моратория – шесть месяцев.

Однако данные инструменты применяются, когда проблемы банка носят уже необратимый характер и не могут использоваться *превентивно*, то есть до того, как проблемы банка создали угрозу его кредиторам и вкладчикам.

Выступая на Международном финансовом конгрессе – 2017 (далее – МФК–2017), Председатель Банка России Э.С. Набиуллина констатировала недостаточность действующих норм регулирования в этой области.

Одновременно Председатель Банка России обратила внимание, что часто недобросовестные банки используют для снижения размера, необходимого для формирования резерва на возможные потери по проблемной ссудной задолженности, нормы регулирования, позволяющие формировать по обеспеченным кредитам резерв на возможные потери в меньшем размере, чем это предусмотрено для не-обеспеченных ссуд.

¹ Федеральный закон от 1.05.2017 №84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Статья 189.38 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

³ Перечень обязательств устанавливается абзацем третьим пункта 1 статьи 189.38 Федерального закона от 26.10.2002 № 107-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Текущее регулирование действительно предусматривает возможность принятия залогового обеспечения, удовлетворяющего требованиям Банка России, в уменьшение размера расчетного резерва на возможные потери, необходимого для формирования. Предполагается, что залог в данном случае может служить своего рода «подушкой безопасности» при отсутствии у заемщика возможности погасить кредит. Однако на практике распространены ситуации, когда кредитное требование имеет низкое качество, а банком в целях снижения расходов на формирование резерва на возможные потери создается видимость наличия ликвидного залога по кредиту, реально обратившись взыскание

на который невозможно и/или это изначально даже не предполагается.

Указанные факты свидетельствуют о необходимости изменения Банком России подходов к учету обеспечения при определении размера формируемого резерва и расчете пруденциальных нормативов.

Вопросы для обсуждения:

- 1) *Согласны ли вы, что указанные действия банков и их клиентов составляют проблему и должны быть урегулированы?*
- 2) *Каким образом можно снизить риски вывода активов?*

2. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Выработка путей решения обозначенной проблемы, по мнению Банка России, не может быть осуществлена без взаимодействия с банковским сообществом.

Осознавая необходимость адаптации участников банковского сектора к серьезным регулятивным изменениям, Банк России планирует осуществлять поэтапное реформирование.

На первом этапе Банк России предполагает изменить *подходы к формированию банками резервов* на возможные потери с учетом залогов.

В качестве следующего этапа (речь может идти о 3–5 годах) Банк России рассматривает развитие существующего надзорного инструментария, в том числе наделение регулятора дополнительными полномочиями по оперативному воздействию на потенциально опасную для финансового состояния банка ситуацию.

2.1. Изменение правил формирования резервов на возможные потери по ссудам с учетом залогового обеспечения

Возможность формировать резервы по обеспеченным требованиям в меньших объемах, предусмотренная действующим регулированием, – это важный инструмент снижения расходов, которым активно пользуются банки. Так, объем резерва на возможные потери банков, уменьшенный в связи с наличием обеспечения (залога), в целом по банковскому сектору составил 0,9 трлн руб. (с учетом округлений)¹, что составляет 13,6% от величины общего расчетного резерва на возможные потери².

¹ Данные на 1.01.2018.

² Приведены значения по резервам на возможные потери по активам, оцениваемым на индивидуальной основе (без портфелей однородных ссуд и требований). В целом на 1.01.2018 расчетный резерв на возможные потери (с учетом округлений) по активам, оцениваемым на индивидуальной основе, составил 6,4 трлн рублей.

Кроме того, у большого количества банков показатель, характеризующий отношение резервов, покрытых залогом, к расчетным резервам на возможные потери, превышает 50%.

Согласно расчетам, исключение стоимости обеспечения из расчета, требуемого для формирования резерва и нормативов достаточности капитала банка, привело бы к снижению показателей достаточности капитала в среднем на 1 процентный пункт. При этом для ряда банков подобная корректировка может оказать критическое влияние на оценку их финансовой устойчивости (приведет к несоблюдению нормативов достаточности капитала). Это свидетельствует о том, что обеспечение часто играет ключевую роль в создании видимости финансовой устойчивости банка.

По мнению Банка России, ужесточение требований к ликвидности обеспечения, принимаемого для уменьшения расчетного резерва по обеспеченным требованиям, должно стимулировать банки к более взвешенной оценке кредитных рисков и формированию объективного резерва на возможные потери по ссудам и лишить недобросовестные банки инструмента, маскирующего их финансовые проблемы и недостаток капитала.

В настоящий момент Банком России уже подготовлены предложения по уточнению *видов обеспечения*, которое может приниматься в уменьшение объема необходимого для формирования резерва. Также рассматривается возможность реформирования существующего подхода к делению обеспечения на категории качества и *перераспределению существующих видов обеспечения между тремя категориями качества*.

Планируется в основном сохранить перечень обеспечения I категории качества, установив в отношении собственных долговых ценных бумаг банка-кредитора дополнительное условие об их включении в котировальные списки первого (высшего)

уровня и исключив из I категории качества обеспечения собственные векселя банка-кредитора, реализованные с существенным дисконтом, с отнесением их к новой III категории.

В II категории качества предполагается сохранить залог вещей, установив, что соответствующий предмет залога может быть реализован в срок, не превышающий 180 календарных дней со дня возникновения оснований для обращения взыскания на залог, при условии, что юридическая документация в отношении залоговых прав кредитной организации оформлена таким образом, что в ней не содержится условий, препятствующих реализации залоговых прав.

В III категорию качества обеспечения предлагается перенести отдельные виды обеспечения, в настоящее время относящиеся к II категории качества обеспечения, срок реализации которых не превышает 270 календарных дней.

Для каждой категории рассматривается возможность установления *коэффициентов (индексов) категории качества обеспечения*:

- для I категории качества коэффициент (индекс) категории качества устанавливается равным 1,0;
- для II категории коэффициент устанавливается равным 0,5;
- для III категории коэффициент устанавливается равным 0,2.

При оценке предлагаемых изменений нужно иметь в виду, что реализация наиболее эффективных подходов к формированию резервов является вопросом первостепенной значимости для самих банков для обеспечения их финансовой устойчивости в случае неисполнения заемщиком обязательств.

С вопросом формирования резервов связано и активное обсуждение в банковском сообществе института залога прав по договору банковского счета. Конструкция залоговых счетов часто критикуется, потому что уже открытые банковские счета и счета по вкладам (депозитам) не могут быть сами по себе признаны залоговыми

счетами³. Залоговые счета пока не включены в перечень видов обеспечения, учитываемых при формировании резервов банками.

Для содержательного рассмотрения указанных вопросов необходимо проведение анализа сложившейся правоприменительной практики, а также статистических показателей, которые в настоящее время отсутствуют.

Поскольку попытка повлиять на проблему через обязательные резервы банков рассматривается в качестве *консервативного* способа решения проблемы, *дальнейшие планы* Банка России по предотвращению вывода залогов заключаются во введении административных мер, направленных на предотвращение прекращения и изменения договоров залога, заключенных в пользу банков.

Вопросы для обсуждения:

- 1) Как вы относитесь к возможности изменения правил формирования резерва по ссуде при наличии обеспечения?
- 2) При положительном ответе на предыдущий вопрос как это, по вашему мнению, отразится на практике кредитования с залоговым обеспечением? Будет ли изменение подходов к резервированию эффективным решением проблемы вывода залоговых активов?
- 3) Поддерживаете ли вы предлагаемые коэффициенты (индексы) категорий обеспечения?

2.2. Расширение надзорного инструментария Банка России

Вопрос о необходимости и целесообразности расширения надзорного инструментария Банка России возникает в связи

³ Текущее регулирование исходит из того, что для целей договора залога прав по банковскому счету залогодателем должен быть открыт отдельный залоговый счет в банке. Залоговый счет по своей природе является отдельным видом специального банковского счета, открываемым на основании договора залогового счета.

с ситуациями, складывающимися в банках, оказавшихся в затруднительном финансовом положении. Приведенные в разделе 1 примеры вывода активов и залогов банками демонстрируют, что *текущий надзорный инструментарий* при необходимости немедленной реализации мер надзорного реагирования не позволяет обеспечить сохранность принадлежащего банкам имущества либо имущества, находящегося у них в залоге, и не препятствует его быстрому отчуждению.

На МФК–2017 Председатель Банка России уже обозначила вектор Банка России на изменение существующего регулирования.

Банк России планирует разработать механизм применения новой для банков меры надзорного реагирования – введения Банком России *запретов на изменение и прекращение договоров об обеспечении* (далее в разделе 2 – *запрет*). Соответствующая норма может дополнить перечень мер, содержащихся в статье 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Центральном банке).

Целью расширения полномочий Банка России по применению мер является сохранение ликвидных активов банков и обеспечение их платежеспособности. Полагаем, что получение Банком России полномочий по применению данной меры не должно затруднить текущую деятельность банка и препятствовать исполнению им обязательств перед контрагентами.

Своевременное применение данной меры, по мнению Банка России, позволит решить проблему вывода залогов недобросовестными банками и существенно повысит потенциал банков оставаться устойчивыми в случае дефолта их заемщиков (контрагентов).

Одновременно такая мера сыграет роль в повышении общей *рыночной дисциплины* банков. Как отмечалось выше, вывод залогов – это умышленные действия со стороны недобросовестных собственников или менеджмента банков. Наличие возможности административного воздей-

ствия – введения запрета – со стороны Банка России может стимулировать банки избегать связанных с этим рисков.

В настоящий момент Банк России рассматривает возможные варианты методологии введения указанных запретов. Одной из целей настоящего доклада является возможность взаимодействия по указанному вопросу с банковским сообществом.

Одним из рассматриваемых вариантов применения данной меры является закрепление права Банка России вводить запрет на изменение и прекращение договора залога, если такое обеспечение учтено при формировании резерва, в случае значительного ухудшения финансового положения заемщика, возникновения реальной угрозы интересам кредиторов (вкладчиков) такого банка и признаков, свидетельствующих о вероятности вывода залогов.

При принятии данного решения основным фактором эффективности меры будет оперативность ее введения на основании мотивированного (профессионального) суждения уполномоченных надзорных подразделений Банка России. Расширение применения мотивированного (профессионального) суждения является одним из принципиальных векторов развития надзорного процесса регулятора.

Банк России также рассматривает возможность введения правила о получении обязательного согласия (одобрения) Банка России на учет залогового обеспечения при формировании резерва.

Вопросы для обсуждения:

- 1) Поддерживаете ли вы предлагаемый механизм введения запретов на изменение и прекращение договоров об обеспечении, заключенных в пользу банка? Если нет, то почему?
- 2) Какие потенциальные риски для банков, по вашему мнению, имеет предлагаемый механизм?
- 3) Какая информация, по вашему мнению, может быть существенной при принятии решения о введении указанного запрета?

3. РАСКРЫТИЕ БАНКОМ РОССИИ ИНФОРМАЦИИ О ВВОДИМЫХ МЕРАХ

В контексте совершенствования механизма надзорного реагирования Банка России предлагается рассмотреть также вопрос раскрытия информации о вводимых Банком России мерах.

На сегодняшний день обязательной публикации подлежит информация о запретах на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц, вводимых Банком России при наличии оснований, предусмотренных статьей 48 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹. Сведения о мерах, применяемых к банкам в рамках статьи 74 Закона о Центральном банке, являются надзорными, не подлежат раскрытию и относятся к информации ограниченного доступа до отзыва у банка лицензии на осуществление банковских операций.

Нераспространение информации о применении к банкам надзорных мер широкому кругу лиц, с одной стороны, направлено на сохранение стабильности банковской системы, с другой стороны, это создает возможность для злоупотреблений банками. Так, банки в обход введенных мер продолжают совершать операции, при этом не обеспечивается баланс доступности информации о деятельности банка для своевременного принятия решений клиентами и контрагентами банков.

Банк России рассматривает возможность дополнения законодательства нормами об обязательной публикации информации о вводимых мерах. На данном этапе

предполагается, что новое правило может коснуться наиболее серьезных мер, существенно ограничивающих операционную деятельность банков, – *запретов* на осуществление отдельных банковских операций, а также *ограничений* на проведение отдельных банковских операций (*далее в разделах 3 и 4 – запреты и ограничения, меры*).

Публикация Банком России сведений о применении к банкам надзорных мер продолжит стратегию внедрения в российское регулирование передовой международной практики. Необходимо подчеркнуть, что единого стандарта по публикации информации о надзорных мерах на международном уровне не выработано. На сегодняшний день большинство экономически развитых стран размещают информацию о примененных к финансовым институтам санкциях в открытом доступе.

Директива ЕС №2013/36/ЕС (CRD IV) устанавливает, что компетентные органы публикуют на своих официальных интернет-сайтах информацию о вводимых мерах воздействия (статья 68). Во исполнение данного положения CRD IV на сайте Европейской службы банковского надзора размещен перечень официальных ресурсов центральных банков Европейского союза (ЕС), где раскрывается информация о введенных мерах. Указанная норма Директивы также была реализована в законодательстве стран – членов ЕС.

Публикация информации о применяемых мерах нацелена на большую транспарентность банковской системы. Это касается как деятельности регулятора, так и степени информированности контрагентов о деятельности банка.

Учитывая международный опыт, полагаем, что предпочтительной формой явля-

¹ Данная информация публикуется в соответствии с Указанием Банка России от 11.11.2009 №2330-У «О порядке введения запрета на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц».

ется публикация информации о введенных мерах на официальном сайте Банка России в сети Интернет в день введения в действие (отмены) соответствующей меры.

Размещение информации о введенной в отношении банка мере может быть в форме *пресс-релиза*, как это делается сейчас при публикации информации об отзыве у банка лицензии на осуществление банковских операций.

Возможно предусмотреть также и *дополнительный* механизм информирования, предполагающий в отдельных случаях *адресное* информирование профессиональных участников финансового рынка о вводимой мере, который применялся бы параллельно с процедурой публикации на сайте.

Способом адресного информирования, в том числе учетных институтов – депозитариев и держателей реестра, может стать направление сообщений через личные кабинеты, созданные для целей оперативного обмена информацией с надзорными органами.

Анализируя зарубежный опыт в данной сфере, важно обратить внимание, что традиционно публикация информации о введенных мерах *ограничена публичными интересами стабильности банковской системы*. Иными словами, если публикация информации о мерах может вызвать негативную реакцию на рынке или затронуть права заинтересованных лиц, то законодательство допускает возможность такую информацию не публиковать.

Согласно CRD IV, в случаях, когда публикация ставит под угрозу стабильность финансовых рынков, проведение уголовного расследования или может причинить несоразмерный ущерб вовлеченным лицам, такая публикация осуществляется в анонимном порядке либо откладывается на разумный период времени до прекращения указанных обстоятельств (статья 68).

Денежно-кредитный кодекс Франции предусматривает, что решения о применении мер воздействия, принятые Надзорной

комиссией, подлежат обязательной публикации. При этом если публикация может оказать серьезное влияние на ситуацию на финансовом рынке или принести чрезмерный ущерб заинтересованным сторонам, то комиссия может принять решение не публиковать информацию о введенной мере (статья 612-39).

В Германии Федеральное управление финансового надзора публикует информацию только о введенных мерах, которые не подлежат пересмотру. Аналогично приведенным выше примерам указанная информация может не публиковаться, если предполагается, что такая публикация серьезно отразится на стабильности финансового сектора Германии или иных государств – членов Европейской экономической зоны либо причинит непропорциональный ущерб заинтересованным юридическим или физическим лицам (статья 60 банковского закона Германии).

Представляется разумным предусмотреть аналогичный порядок и в российском законодательстве. Установление исключения из общего правила публикации информации о введении мер для случаев, когда возможно возникновение угрозы стабильности банковской системы, позволит Банку России избегать кризисных ситуаций в банковском секторе, которые могут возникнуть в результате публикации информации о введенных мерах.

Отдельному обсуждению подлежит возможность распространения правила публикации на информацию о такой мере, как *ограничение проведения банковских операций*. Помимо вопроса об общей целесообразности публикаций таких сведений, встает вопрос и о том, стоит ли вводить такое правило одновременно с введением правила о публикации запретов.

С одной стороны, публикация информации о запретах и ограничениях позволит рынку получать более полную информацию о деятельности банка. С другой стороны, публикация информации об ограничениях может увеличить репутационные риски для

банков, а также риски стабильности банковской системы, поскольку данная мера гораздо чаще применяется в отношении большого круга банков.

Альтернативным вариантом является публикация информации о вводимых ограничениях в *агрегированной форме* без указания на конкретные банки, но с разбивкой по основаниям их введения. До сведения общественности доводится только сам факт введения данной меры. Такая практика используется финансовым регулятором Швеции².

Представляется разумным *поэтапный переход* от публикации информации о введении Банком России наиболее серьезных мер в отношении банков – запретов (с учетом последующего анализа практики применения и эффективности механизма публикации информации о запретах) к постепенному распространению данного порядка на иные меры, применяемые Банком России.

Вопросы для обсуждения:

1) Сталкивались ли вы с неблагоприятными последствиями отсутствия информирования о мерах, в том числе запретах, введенных Банком России в отношении банков?

2) Поддерживаете ли вы раскрытие информации о применении Банком России мер к банкам? Если да, то переход к нему должен быть поэтапным или единовременным?

3) На какие меры должно распространяться это правило?

4) Поддерживаете ли вы механизм информирования о применении мер путем публикации сведений на сайте Банка России? Какие варианты целесообразно рассмотреть дополнительно?

5) Какая форма размещения информации о мерах на сайте Банка России наиболее удобна для последующей работы?

6) Поддерживаете ли вы одновременное внедрение правила публикации информации о введенных запретах и ограничениях?

7) Согласны ли вы, что дополнительно нужно предусмотреть адресное информирование учетных институтов финансового рынка?

² В Швеции такая информация публикуется ежегодно.

4. УСТАНОВЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ И СДЕЛОК В НАРУШЕНИЕ ВВЕДЕННОГО ЗАПРЕТА

Публикация надзорными органами информации о запретах направлена на предотвращение случаев осуществления банками операций и сделок в обход введенного Банком России запрета. Однако даже при наличии в открытом доступе информации о введении Банком России мер в отношении банков правовые риски клиентов и контрагентов не исключаются, поскольку последствия совершения операций (сделок) в период действия запрета законодательством в настоящий момент прямо не установлены. В связи с этим предлагается установить ответственность за нарушение указанных выше запретов.

В первую очередь необходимо определить вид ответственности за указанное нарушение. Представляется, что наиболее эффективной мерой должна являться уголовная ответственность.

Важно отметить, что уголовная ответственность за данные нарушения будет выполнять не столько карательную, сколько превентивную функцию. Возможность привлечения к уголовной ответственности будет сдерживать собственников, менеджмент и сотрудников банков от противоправных действий. Таким образом, максимально устраняются предпосылки нарушения запрета.

В случае совершения банком сделки в нарушение введенного запрета суд в качестве наказания может избрать наложение на виновное лицо установленного наказания, в том числе штрафа, принудительных работ или лишения свободы.

При этом наказание будет применяться, только если присутствует критерий причинения крупного ущерба гражданам,

организациям или государству. Такая конструкция состава позволит, по мнению Банка России, максимально защитить вкладчиков и контрагентов банка.

Определение размера причиненного ущерба в результате совершения операций, в отношении которых был введен запрет, представляется затруднительным, если введение запрета не привело к отзыву лицензии на осуществление банковских операций. В случае если лицензия была отозвана, соответствующий размер ущерба может быть определен только к моменту окончания процедуры ликвидации банка. Поэтому для собственников, менеджмента и сотрудников действующих банков будет предусмотрена ответственность за *совершение нарушения запрета в крупном размере*.

Отдельного обсуждения заслуживает вопрос определения крупного размера ущерба. Установленное значение крупного размера ущерба должно одинаково подходить для банков с разным масштабом деятельности. Относительно «небольшое» значение крупного размера ущерба, например 1 млн руб., не обеспечит соразмерность наказания при его применении к крупным банкам. Для крупных банков с характерными для них масштабами деятельности нарушение запрета Банка России в таком размере может быть совершено за счет осуществления единственной операции, в том числе непредумышленно.

Разумным порогом может стать ущерб в размере 5 млн рублей. Данное значение может явиться достаточно определенным критерием существенности как для крупных, так и для небольших банков.

Банк России рассматривает возможность дополнения планируемого состава также и ответственностью за нарушение ограничений на проведение отдельных банковских операций.

Вопросы для обсуждения:

1) Поддерживаете ли вы установление ответственности собственников, менеджмента и сотрудников банков за нарушение запретов, вводимых Банком России? Если нет, то почему?

2) В случае положительного ответа на предыдущий вопрос поддерживаете ли вы установление уголовной ответственности? Если нет, то какая, по вашему мнению, ответственность будет соответствующей?

3) Поддерживаете ли вы установление крупного размера ущерба для целей проектируемого состава в размере 5 млн рублей? Если нет, то какая сумма, по вашему мнению, является обоснованной?

