

ДЕНЬГИ И РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ
Павел Алексеевич Медведев

Сложившаяся в России банковская система при всех своих достоинствах и недостатках страдает одним тяжелым функциональным «недугом»: кредитные организации в большинстве своем плохо справляются с задачей аккумуляции денег и их эффективного вложения в реальный сектор экономики. То есть в главном – трансформации свободных средств в инвестиции – она пока еще слаба.

Помочь преодолеть этот «недуг» могут, на мой взгляд, два закона. Один – дающий гарантии банковским вкладам физических лиц и тем самым помогающий нашим соотечественникам преодолеть комплекс страха перед кредитными организациями. Другой – облегчающий банку получение информации о кредитополучателе и тем самым освобождающий его от необходимости каждый раз, давая кредит, идти на большой риск.

Первый из названных законов – «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» – обсуждается уже 10 лет. Впервые эта идея была выдвинута в 1992 году, и Президент России поддержал ее, издав в марте 1993 года указ, в котором содержалось описание системы страхования вкладов и поручение Правительству разработать соответствующий закон. Однако после этого Б.Н. Ельцин интерес к закону утратил, и исполнительная власть надолго забыла об идее создания системы гарантирования банковских вкладов граждан.

Тогда мы с группой помощников взяли за разработку законопроекта «О страховании вкладов в банках» своими силами. Текст был подготовлен, и Государственная Дума первого созыва его приняла. Но Совет Федерации наложил вето, не представив аргументированной критики.

Дума второго созыва в конце своего существования приняла Закон «О гарантировании вкладов граждан в банках», который по сути повторял закон-предшественник. Изменить название потребовали юристы. Их основной аргумент состоял в том, что принцип независимости фонда обязательного страхования от государства противоречит Закону РФ «О страховании», согласно которому

контроль за страховой деятельностью должен осуществляться государственными органами. И разработчики закона послушно исправили его название, внося в текст соответствующие коррективы. Впрочем, и эта уступка не помогла прохождению законопроекта. Совет Федерации, как и в первый раз, наложил вето. Депутатам удалось преодолеть его, но тогда закон отклонил Президент Б.Н. Ельцин.

В Думе третьего созыва с самого начала ее деятельности была образована рабочая группа, которая занялась доработкой закона. Ее участники пытались учесть все возражения и замечания, чтобы минимизировать препятствия для прохождения закона. Тем не менее его критики находили аргументы против.

Основные возражения касались правовой природы взносов, формирующих фонд гарантирования вкладов. При этом утверждалось, что взносы – новый налоговый платеж, а значит, не могут регулироваться данным законопроектом. С моей точки зрения, вопрос этот исключительно схоластический, главное – не как назвать, а как обеспечить нашему населению надежные гарантии. К тому же обязательные страховые взносы уже существуют. Например, в рамках законов об обязательном страховании автогражданской ответственности, «О фонде обязательного медицинского страхования». Характерно, что критики отвергали все предложения по статусу взносов и ничего не предлагали сами.

Для преодоления тупиковой ситуации необходимо было политическое решение. Моя фракция – ОВР – смогла организовать для меня две встречи с В.В. Путиным, которые оказались очень продуктивными. Не вдаваясь в юридическую казуистику, Президент высказал несколько замечаний по содержанию закона. Его беспокоило, удастся ли создать такую систему банковского страхования, которая сама будет гарантирована от банкротства. Ведь если она рухнет, то россияне получат двойной удар. Мало того, что они лишний раз убедятся: нельзя верить банкам, но и окончательно разуверятся во власти, пообещавшей оградить граждан от потерь.

Во время второй встречи удалось убедить Президента, что в тексте закона может быть предусмотрена система защиты от краха самой системы гарантирования. И Президент дал поручение Правительству к маю 2001 года разработать концепцию законопроекта. Весной уже 2002 года была создана рабочая группа при Министерстве экономического развития и торговли. Мы приняли активное участие в ее работе, провели широкие парламентские слушания на эту тему, консолидировали самые различные мнения и богатый зарубежный опыт. В результате возник законопроект «О страховании вкладов физических лиц в банках» с учетом возражений Президента.

Его авторы опирались на следующие соображения. Для того чтобы уберечь саму систему страхования от краха, при банкротстве банка должны выплачиваться не очень большие суммы (во всяком случае при запуске системы). Это соответствует и мировому опыту: системы гарантирования банковских вкладов практически всех стран имеют пределы выплат. По нашему законопроекту полностью выплачиваться будет только сумма до 20 тысяч рублей. Следующие 100 тысяч рублей выплачиваются на 75%. Если у гражданина лежало 120 или больше тысяч рублей на счете в банке, то по закону о страховании банковских вкладов он может получить 95 тысяч рублей. Но это не значит, что он не вернет всех своих денег. Он получит их в рамках процедуры банкротства банка. Смысл же системы страхования депозитов – в быстром получении компенсаций. После наступления страхового случая первое возмещение – из страхового фонда – гражданин получит уже в течение 17 дней.

Однако повторю, это будет лишь первый из трех барьеров на пути защиты вкладчика от потерь. Следующий барьер – предварительные выплаты, проводимые согласно закону «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». С первого дня работы ликвидатор обанкротившегося банка получает доступ к средствам этой финансовой организации, например, к суммам, лежащим на счете Центрального банка в качестве обязательных резервов, которые он может получить практически мгновенно. После того как накапливается определенная сумма, ликвидатор должен произвести выплаты пропорционально требованиям граждан. Эти выплаты произойдут не позже чем через четыре месяца. Окончательные выплаты произойдут, когда банк будет полностью ликвидирован. Это не должно занять больше года. Этот третий барьер должен на 100% защитить вкладчиков.

В закон подготовлены поправки, ужесточающие процедуру банкротства банка, дабы избежать «вывода активов» кредитной организации на этой стадии.



Ряд положений закона о страховании вкладов граждан в банках связан с проблемой банковского надзора. Среди банков, намеренных работать с депозитами физических лиц, будет объявлен своеобразный «месячник банковской безопасности». Система страхования вклада будет обязательной для всех банков, работающих с вкладами физических лиц. Допуск той или иной кредитной организации в эту систему будет производиться по результатам специальной проверки, проводимой Центральным банком. Среди критериев – финансовая устойчивость, качество текущего управления, в том числе управление рисками, качество системы внутреннего контроля, качество стратегического управления и бизнес-планирования, структура собственности. Проверки банков должны быть завершены не позднее 1 года и 9 месяцев с даты вступления федерального закона в силу. С этого времени система страхования банковских вкладов должна заработать в полную силу.

Все банки, прошедшие проверки, будут занесены в реестр управляющим системой, функции которого выполнит государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО). АРКО в качестве управляющего должно обеспечить устойчивость системы гарантирования. Для этого предполагается наделить АРКО функцией ликвидатора. При наступлении страхового случая АРКО, возмещая из фонда страхования вклады гражданам, становится, таким образом, преемником их требований к банку-банкроту. А выступая ликвидатором банка, АРКО фактически возвращает себе деньги, выплаченные вкладчикам банка из страхового фонда, что является хорошим стимулом для эффективной работы.

В особом положении в системе страхования вкладов оказывается Сбергосбанк. Закон предусматривает, что Сбербанк входит в систему на общих основаниях: отчисления производятся в общий фонд, размер взноса – такой же, как и для других банков (он по проекту составляет не более 0,15% от среднедневных остатков на счетах в квартал). Однако я считаю, что на этом сходство положения Сбергосбанка и остальных банков в системе страхования должно заканчиваться.

Ошибочным мне представляется положение законопроекта, предполагающее «смешение» взносов Сбербанка и других банков на одном счете. Очевидно, что из-за превосходства Сбербанка по размерам над остальными система страхования будет реальностью для них, но не для Сбергосбанка. Следовательно, нужно, чтобы система страхования вкладов была самокупаемой именно для «остальных» банков. Произвести расчет требуемого для самокупаемости размера взноса невозможно, пока не будет накоплен достаточный опыт. Слишком высокие взносы могут стать нагрузкой для банковской системы, а слишком низкие поставят под угрозу ее существование. Если взносы будут собираться в одной «корзине», как предполагается данным законопроектом, то опыт не накопится никогда, так как взносы «остальных» банков будут «замываться» превосходящим их в разы вкладом Сбербанка. Полагаю, что аккумулирование взносов Сбербанка должно производиться на отдельном счете до тех пор, пока другие банки все вместе не перерастут его в несколько раз.

Недоразумением мне кажется стремление быстро уравнивать Сбербанк с другими банками в предоставлении гарантий по вкладам физических лиц. Действующие сейчас государственные гарантии для вкладчиков Сбербанка предлагается отменить с 1 января 2007 года. Физически это не значит ничего: государство принципиально не может позволить Сбергосбанку обанкротиться (к счастью, и сам Сбергосбанк не демонстрирует никаких признаков неблагополучия). Тем не менее одного только факта отмены государственной гарантии для Сбербанка достаточно для создания ненужного беспокойства в рядах его многочисленных вкладчиков.

Когда закон будет обсуждаться в Думе, мы попытаемся исправить некоторые неточности, которые могут иметь негативные последствия. В любом случае создание системы гарантирования депозитов будет способствовать повышению доверия граждан к банковской системе. Я надеюсь, уже в следующем, 2003 году закон вступит в силу.

Однако у медали недоверия есть обратная сторона: сами банкиры неохотно выдают кредиты, так как не очень доверяют своим потенциальным заемщикам. Решить эту проблему должен закон о бюро кредитных историй. Проект такого закона – «О федеральном архиве кредитных историй» – был внесен мною еще в 1997 году. За это время многое изменилось. В том числе появились первые попытки создания кредитных бюро самими банками и их объединениями. Однако эти бюро обладают очень маленьким объемом информации, и накапливается она медленно.



Мне кажется, что сдвинуть дело с мертвой точки могла бы реанимация проекта 1997 года, обязывающего Центральный банк взять на себя функцию поддержания банка данных кредитных историй. При этом ничто не должно препятствовать созданию кредитных бюро кем угодно, если этот «кто угодно» соблюдает Конституцию и законы.

Мы думаем для начала поручить Центральному банку собирать минимальную информацию: только о физических лицах и только об их заимствованиях у банков. Позже объемом собираемой информации можно расширить. При этом, в каком бы объеме ни собиралась информация, принципиальный момент заключается в том, что банк не может ни заглянуть в кредитную историю гражданина без его разрешения, ни сообщать в кредитное бюро без ведома субъекта сведения о каждом новом им взятом кредите.

Центральный банк в качестве хранителя кредитных историй мы выбрали, так как он обладает уникальным свойством. Если банк или его клиент доверяют ЦБ, они без колебаний передадут ему сведения о кредите. Если они ему не доверяют, то, возможно, с тревогой в сердце, но они все же, скорее всего, будут сотрудничать с Банком России. Одни – рассчитывая обрести инструмент рациональной кредитной политики, другие – в надежде получить кредит. Действительно, хуже не будет: ЦБ и без кредитных историй знает или может узнать о банках все, что ему заблагорассудится.

В качестве держателя банка данных о кредитах Центральный банк не имеет сегодня альтернативы не только по морально-политическим соображениям, но и по технической оснащенности. Она позволит Центральному банку быстро передавать и принимать информацию, обеспечить ее защиту от несанкционированного доступа.

Воспользовавшись опытом практикующих банкиров, можно предусмотреть и некоторые препятствия, которые могут возникать при сборе информации. Они обратили внимание законодателей на возможную обоюдную заинтересованность банка и его клиента не подавать негативную информацию в кредитное бюро. Заемщику в случае невозврата денег не нужна дурная слава, а банку сообщение о его ошибке не добавит чести. К тому же недобросовестный банкир может надеяться, что столь же нечестный, но не ославленный еще клиент сможет «перехватить» где-нибудь нужную сумму и вернуть долг.

Банкиры предложили и метод борьбы с этой потенциальной опасностью. Закон (или инструкция ЦБ) должны относить кредит, не зарегистрированный в бюро кредитных историй, к категории самых ненадежных. Банку будет крайне невыгодно предоставлять такие кредиты, так как они требуют создания больших резервов.

С принятием этих двух законов, надеюсь, банковская система в нашей стране сможет преодолеть свои «подростковые» болезни. Я далек от мысли, что, как только они вступят в силу, процесс формирования банковского законодательства в России будет завершен. Жизнь постоянно вносит свои коррективы, раскрывая недостатки и пробелы уже принятых законодательных актов. Но с вступлением в силу указанных законов здание банковского законодательства можно считать достроенным и переходить к его отделке.