

**Решение Межрегионального банковского совета при Совете Федерации по вопросу
«Эффективность действующих процедур банкротства кредитных организаций – проблемы и
перспективы. Формирование механизмов, повышающих защищенность граждан и
субъектов малого и среднего предпринимательства при размещении денежных средств в
финансовых организациях»**

Рассмотрев и обсудив вопросы, связанные с эффективностью действующих процедур банкротства кредитных организаций, а также формированием механизмов, повышающих защищенность граждан и субъектов малого и среднего предпринимательства при размещении денежных средств в финансовых организациях, члены Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечают следующее.

Рост российской экономики, повышение доверия граждан и субъектов малого и среднего бизнеса к финансовой системе невозможно без эффективно действующих финансовых институтов, обеспечивающих защиту и сохранение денежных средств, размещаемых в банковском секторе.

В последние годы Банка России целенаправленно реализует политику, направленную на создание надежной, конкурентоспособной и эффективной финансовой системы, способной адекватно оценивать возникающие финансовые риски и избавляться от ее недобросовестных участников.

В этой связи членам Совета представляется важным рассмотрение возможных направлений совершенствования законодательства, направленных на дополнительную защиту прав и законных интересов вкладчиков и иных кредиторов в ходе процедур несостоятельности (банкротства) банков, деятельности Агентства по страхованию вкладов (далее – Агентство), а также необходимости распространения гарантий системы обязательного страхования вкладов на размещаемые в банках Российской Федерации денежные средства субъектов малого предпринимательства.

С начала деятельности в качестве корпоративного конкурсного управляющего Агентство осуществляло ликвидационные процедуры в отношении 594 кредитных организаций, из которых в настоящее время в 279 организациях процедуры завершены.

На сегодняшний день ликвидационные процедуры проводятся в отношении 315 кредитных организаций, по решениям арбитражного суда в 293 осуществляется конкурсное производство, в 22 – принудительная ликвидация.

Результаты работы Агентства в качестве конкурсного управляющего характеризуются положительной динамикой роста удовлетворения требований кредиторов кредитных организаций, в отношении которых процедура конкурсного производства завершена – в 2007 году этот показатель едва превышал 4%, в настоящее время – увеличился до 36,8%.

Члены Совета отмечают, что невысокие результаты удовлетворения требований кредиторов обусловлены низким качеством активов, составляющих конкурсную массу, обанкротившихся кредитных организаций, и, соответственно, низким средним процентом их реализации

(взыскания), который по состоянию на 1 января 2017 года составил 13,3% от балансовой стоимости активов на дату отзыва лицензии.

В связи с этим целесообразно принять меры по повышению эффективности взыскания активов, в том числе по созданию механизмов ускоренной реализации кредитных портфелей банков на ранней стадии ликвидации для предотвращения снижения качества выданных кредитов, а следовательно существенной потери их стоимости.

По оценке Агентства, подавляющее большинство кредитных организаций лишились своих лицензий в результате незаконных действий своих руководителей и собственников. Массовое распространение получили схемы по выводу активов из кредитной организации через кредитование своих же собственников, завышение стоимости активов и отражение фиктивной капитализации, хищение имущества банков.

Так, Банком России начиная с 2013 года в правоохранительные органы направлены обращения по 229 кредитным организациям. По результатам рассмотрения указанных обращений в отношении 132 кредитных организаций возбуждены уголовные дела (за 2016 год – 42 уголовных дела по 85 кредитным организациям), в отношении 58 вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Банку России совместно с Агентством необходимо продолжить работу по разработке эффективных механизмов пресечения деятельности недобросовестных собственников и руководителей кредитных организаций, в том числе и на законодательном уровне в части усиления их ответственности.

Учитывая крайнюю сложность дел, связанных с банкротством кредитных организаций и наличие многочисленных злоупотреблений, выявляемых в банках-банкротах, члены Совета считают необходимым рассмотреть вопрос о введении в уголовное законодательство новых составов преступлений, предусматривающих повышение эффективности привлечения к ответственности виновных лиц.

Кроме того, целесообразно усилить работу по обращению взыскания по долгам банков с их бенефициарных владельцев, даже если они не являются формальными собственниками.

Также необходимо совершенствовать практику взыскания задолженности по уже принятым судебным решениям.

По информации Агентства, из поданных им исков в судебные органы на сумму 3,2 трлн. рублей, удовлетворены иски по взысканию имущества (активов) ликвидируемых кредитных организаций на сумму 2,2 трлн. рублей, а поступления в конкурсную массу денежных средств составили всего лишь 37 млрд. рублей.

Низкие показатели формирования конкурсной массы, в том числе, обусловлены отсутствием эффективных законодательных механизмов возврата имущества (активов) ликвидируемых кредитных организаций, выведенного недобросовестными собственниками, руководителями кредитных организаций.

Члены Совета считают, что необходимо рассмотреть возможность имплементации в национальном законодательстве правового механизма «вскрытия корпоративных покровов», используемого в зарубежных юрисдикциях, который позволяет обратиться взыскание на имущество (активы) физических лиц - бенефициаров по месту их фактического нахождения, несмотря на корпоративную или трастовую структуру их владения, а также на имущество связанных с основным должником компаний с одновременным наложением своевременных и достаточных обеспечительных мер.

Требуют особого внимания выявляемые случаи вывода денежных средств из кредитных организаций с помощью «забалансовых» вкладов.

Проблема «забалансовых» вкладов, т.е. реально привлеченных от физических лиц денежных средств, но по тем или иным причинам не отраженных полностью либо частично в балансе банка, в 2016-2017 гг. затронула в той или иной степени 73,9 тыс. вкладчиков 12 банков, которые обратились в Агентство за возвратом своих вкладов на общую сумму около 63,3 млрд. руб.

К настоящему времени в рамках реализованных Агентством мероприятий восстановлены права 71,9 тыс. «забалансовых» вкладчиков на сумму 60,5 млрд. руб.

Члены Совета отмечают, что к решению проблемы «забалансовых» вкладов необходимо подходить комплексно.

К важным направлениям этой работы, которые способны минимизировать риски возникновения «забалансовых» вкладов, помимо осуществляемой Банком России политики по оздоровлению банковской системы, следует отнести:

усиление уголовно-правовой ответственности банкиров, в том числе рядовых работников, участвующих в сокрытии от учета и хищении вкладов. В этой связи необходимо ускорить рассмотрение предложений Совета Федерации о введение уголовной ответственности должностных лиц кредитных организаций за неотражение на балансе кредитной организации привлеченных вкладов граждан;

создание единого реестра вкладов физических лиц, позволяющего централизованно учитывать и контролировать вклады физических лиц;

повышение финансовой грамотности населения.

Низкий уровень финансовой грамотности и неосмотрительное поведение на рынке финансовых услуг существенно повышает вероятность попадания привлекаемых от таких граждан средств в незастрахованные системой страхования инструменты, «за баланс» или просто к мошенникам.

Наряду с криминальными случаями вывода средств из банков, большие риски для сохранения устойчивости финансовой системы несут банки, кредитующие своих собственников. В целях предотвращения банкротства таких кредитных организаций Банку России следует жестко

контролировать выполнение введенного норматива Н25, который ограничивает кредитный риск банка в отношении связанного с ним лица.

В условиях очищения банковской системы от недобросовестных банков ярко проявился ряд недостатков действующего до настоящего времени механизма санации кредитных учреждений. К ним можно отнести: неэффективность расходования денежных средств санаторами; обременение санаторами дочерних санируемых банков плохими активами в связи с тем, что на них не распространяются обязательные нормативы Банка России; высокую зависимость санируемого банка от финансового состояния самого санатора.

Члены Совета обращают внимание Банка России на необходимость осуществления эффективного контроля за деятельностью и отчетностью банков, санируемых без участия Фонда консолидации банковского сектора.

Также члены Совета обращают внимание Банка России на необходимость оперативно реагировать на проявление недобросовестных практик на рынке финансовых услуг.

В настоящее время нередки случаи, когда потребитель, приобретая новый финансовый продукт, оказывается недостаточно информированным о его характеристиках.

Так, под видом банковских вкладов кредитными организациями предлагаются вложения в «дружественные» микрофинансовые организации. Другим ярким примером являются ситуации, когда инвестиционные предложения (в том числе инвестиционное страхование жизни) кредитных организаций преподносятся таким образом, что вкладчики принимают их за вклады и не подозревают, что данные инвестиционные предложения не подпадают под систему страхования вкладов.

Необходимо адресовать реализуемые программы по повышению финансовой грамотности в первую очередь на информирование о существующих рисках той категории вкладчиков, которые выбирают банки, исключительно руководствуясь высокой процентной ставкой, наличием подарков или иных преимуществ при открытии вкладов, не уделяют внимания текстам договора, обстоятельствам внесения вкладов, сохранению первичных документов, подтверждающих внесение средств.

В связи с этим необходимо рассмотреть возможность введения обязанности подписания клиентом банка отдельного документа, информирующего о возможных рисках предлагаемого инвестиционного предложения при распространении альтернативных вкладам финансовых продуктов.

Созданная в 2003 году в соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» система страхования вкладов за время своего существования показала свою эффективность.

Общий размер страховой ответственности составил 1 480 млрд. руб. перед 7,8 млн. вкладчиков. За выплатой возмещения обратилось 3,3 млн. вкладчиков, которым было выплачено 1 465 млрд. руб.

Существование системы страхования вкладов способствовало укреплению доверия к банковской системе со стороны населения, снижению рисков банков при формировании своей долгосрочной ресурсной базы, повышению стабильности банковской системы, а также формированию рыночной конкурентной среды на финансовом рынке.

Вместе с тем в настоящее время в условиях проведения Банком России политики консолидации банковского сектора субъекты малого предпринимательства, как правило, имеющие один расчетный счет в небольшом банке, при отзыве лицензии у кредитной организации остаются незащищенными и неизбежно становятся банкротами или испытывают серьезные финансовые проблемы. Небольшие финансовые возможности, отсутствие необходимой квалификации не позволяют представителям малого бизнеса самостоятельно оценить финансовую устойчивость кредитной организации или правильно проанализировать открытую информацию Банка России. В этой связи частичная защита имущественных прав наиболее экономически незащищенных кредиторов кредитных организаций является существующей необходимостью.

Члены Совета считают, что принятие федерального закона, устанавливающего страхование денежных средств субъектов малого предпринимательства, находящихся на счетах в кредитных организациях, обеспечит защиту малых предприятий от банкротств и значительных финансовых затруднений в случае отзыва лицензий у банков, что будет способствовать снижению социальной напряженности, развитию малого бизнеса в стране.

В то же время при рассмотрении указанного проекта федерального закона в Государственной Думе необходимо учитывать как дополнительную нагрузку на кредитные организации в части увеличения отчислений в Фонд обязательного страхования вкладов, так и достаточность поступлений в Фонд для выплаты страховых возмещений. В рамках работы над проектом федерального закона необходимо проработать вопросы обособления в учете банков средств субъектов малого предпринимательства и выплат возмещения, предусмотреть меры для снижения риска «дробления» счетов. Кроме того, важно определить механизм подтверждения статуса юридического лица как субъекта малого предпринимательства в целях определения момента возникновения обязанности кредитной организации по осуществлению отчислений страховых взносов в Фонд обязательного страхования вкладов по счетам микро и малых предприятий.

Также члены Совета отмечают, что внедрение современных цифровых технологий на финансовом рынке, таких как онлайн-доступ к финансовым услугам и информационным сервисами государственных органов, проведение удаленной идентификации повысит прозрачность, а следовательно надёжность кредитных организаций.

Требует своего решения проблема ускоренной государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в электронном виде с использованием единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Кроме того, члены Совета подтверждают важность внедрения и необходимость использования системы кредитных рейтингов при определении кредитных организаций в целях размещения государственных средств, а также установления размера отчислений в фонд обязательного страхования вкладов.

С учетом изложенного, Совет решил рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение и принятие:

проекта федерального закона № 194162-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего страхование денежных средств, размещаемых микро и малыми предприятиями в банках;

проекта федерального закона № 157752-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», предусматривающего создание механизма интерактивной удаленной аутентификации и идентификации клиента кредитной организации;

проекта федерального закона № 1060080-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах», предусматривающего введение механизма информирования негосударственных пенсионных фондов о вновь заключенных договорах;

проекта федерального закона № 1060301-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающего установление ответственности за несвоевременное исполнение негосударственными пенсионными фондами обязанностей, возникающих при переходе застрахованного лица из одного негосударственного пенсионного фонда в другой;

проекта федерального закона № 1120209-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего повышение защиты интересов государства при размещении государственными фондами и иными структурами государственных средств в кредитных организациях.

2. Правительству Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих:

создание единого реестра вкладов физических лиц, позволяющего централизованно учитывать и контролировать вклады (депозиты) физических лиц;

ужесточение наказания по статье 172.1 Уголовного кодекса Российской Федерации за фальсификацию финансовых документов учета и отчетности финансовой организации в части лишения свободы с четырех до шести лет, а также в части обязательного назначения дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

введения отдельного состава преступления (дополнение УК РФ новой статьей 172.3) – невнесение в документы и (или) регистры бухгалтерского учета и (или) отчетность (отчетную документацию) кредитной организации сведений о денежных средствах, фактически размещенных физическими лицами или индивидуальными предпринимателями или в пользу указанных лиц на основании договора банковского вклада или договора банковского счета;

определение ставки страховых взносов, уплачиваемых кредитными организациями в фонд обязательного страхования вкладов с учетом кредитного рейтинга по национальной рейтинговой шкале, присвоенного кредитной организации кредитным рейтинговым агентством, внесенным Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств;

создание ускоренных механизмов продажи кредитных портфелей на ранней стадии ликвидации кредитных организаций;

внедрение системы индивидуального пенсионного капитала и единого пенсионного администратора в целях повышения прозрачности и надежности системы пенсионных накоплений граждан.

3. Центральному банку Российской Федерации:

продолжить работу по разработке эффективных механизмов пресечения деятельности недобросовестных собственников и руководителей кредитных организаций, а также анализу наличия в деятельности кредитных организаций признаков возможного недостоверного учета и отражения в отчетности вкладов физических лиц в целях своевременного принятия соответствующих мер;

усилить контроль за исполнением кредитными организациями норматива Н25, одновременно продолжив работу по выявлению и пресечению схем косвенного кредитования кредитными организациями своих собственников в размерах сверх указанного норматива;

ускорить внедрение поведенческого надзора в целях усиления защиты прав потребителей финансовых услуг;

организовать особый порядок контроля и информирования граждан за предложениями кредитных организаций своим клиентам инвестиционных и иных продуктов, исключив возможность их представления под видом банковских вкладов, застрахованных государством;

проводить работу по устранению препятствия для слияний, в том числе за счет обеспечения прозрачности финансовой отчетности saniруемых и осуществляющих санацию кредитных организаций, включающей учёт полученных от Агентства кредитных средств по рыночной стоимости в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности, а также своевременного создания указанными кредитными организациями реальных резервов по некачественным активам;

провести работу по повышению эффективности процедур санаций с целью сокращения их сроков.

4. Комитету Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам:

проработать вопрос о возможности реализации в законодательстве Российской Федерации правового механизма «снятия корпоративных покровов», позволяющего обратить взыскание на имущество (активы) физических лиц - бенефициаров по месту их фактического нахождения, несмотря на корпоративную или трастовую структуру их владения, а также на имущество связанных с основным должником компаний с одновременным наложением своевременных и достаточных обеспечительных мер;

провести мероприятие с приглашением всех заинтересованных сторон по вопросу повышения эффективности взаимодействия между правоохранительными органами и Агентством по страхованию вкладов в целях противодействия деятельности недобросовестных собственников и руководителей обанкротившихся кредитных организаций по незаконному выводу финансовых активов.