

Решение Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу «Противодействие недобросовестным практикам поведения в банковской сфере: совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности Банка России и субъектов финансового рынка»

29 февраля 2016 года

город Москва

Рассмотрев вопросы, связанные с необходимостью противодействия недобросовестным практикам поведения в банковской сфере и совершенствованием нормативно-правового регулирования деятельности Банка России и субъектов финансового рынка, члены Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) считают необходимым отметить следующее.

В настоящее время Центральный банк Российской Федерации ведет активную политику по проверке банков и отзыву лицензий у тех из них, чья деятельность ведется с нарушениями законодательства Российской Федерации. При этом в последние годы отмечается резкое увеличение количества отзывов Банком России лицензий у кредитных организаций. Отзыв лицензий как следствие несоблюдения банками требований законодательства и нормативов Банка России вызван в большей степени не внешними объективными экономическими сложностями, с которыми сталкиваются банки в современных условиях, а зачастую обусловлен именно внутренними факторами. Важнейшей причиной угроз внутреннего порядка являются недобросовестные практики поведения в банковской сфере (проведение незаконных операций, вывод активов, предоставление недостоверной отчетности и т.п.) и преднамеренное доведение кредитных организаций до банкротства. Так, за последние три года Банк России лишил лицензий около 200 кредитных организаций, при этом у трети банков одной из причин отзыва лицензии называлась недостоверная отчетность.

Последние отзывы лицензий у достаточно крупных банков показывают, что существенная часть корпоративных кредитных портфелей банков имеет низкую фактическую стоимость. При этом анализ, который могут провести участники рынка на основании публичной отчетности банков, в настоящее время не всегда позволяет сделать вывод о фактическом финансовом состоянии того или иного банка.

В качестве позитивного результата проведения Банком России политики очищения банковской системы можно отметить пересмотр руководством и собственниками многих банков своей системы управления рисками. Финансовый сектор получил сигнал о необходимости прекращения проведения «отмывочных» операций и других подобных действий и ведения сдержанной, здоровой кредитно-финансовой деятельности.

Отмечая важность и значимость усилий, предпринимаемых в этой области Банком России, представляется необходимым дальнейшее усиление финансовой дисциплины банковского сектора в целом в целях недопущения недобросовестного поведения участников рынка, предотвращения

банкротств и ликвидаций кредитных организаций и повышения устойчивости работы банковской системы.

С учетом того, что во многих случаях банкротства банков носят преднамеренный и криминальный характер, не теряет своей актуальности вопрос ответственности руководителей и собственников кредитных организаций в целях предотвращения их недобросовестного поведения. Действующим законодательством предусмотрена гражданско-правовая и уголовная ответственность руководителей и собственников кредитных организаций. Однако на практике институт привлечения к гражданско-правовой ответственности используется недостаточно активно, а принятие решений затягивается во времени. В результате виновные уходят от реальной ответственности, так как имеют время и возможность для перевода принадлежащих им активов на других лиц. То же касается и применения норм уголовного законодательства: существующие санкции и практика их применения не способствуют снижению количества преступлений в кредитно-финансовой сфере.

Кроме того, помимо собственников и руководства прямую ответственность перед вкладчиками должны нести и должностные лица кредитных организаций. Меры ответственности необходимо применять и в отношении должностных лиц Банка России, поскольку именно от их действий или бездействий зависит скорость реагирования на проблемы в банке, а в результате - возможность минимизировать ущерб для вкладчиков и кредиторов.

В этой связи, во-первых, необходимо дальнейшее совершенствование банковского надзора, который призван обеспечить своевременную идентификацию рисков и предупреждение возможных причин банкротства банков, и как результат - эффективное функционирование банковской системы. При этом внимания в большей степени требуют именно превентивные меры. Также отмечается необходимость взвешенного подхода к осуществлению надзорных мер, направленного на поддержание стабильности банковской системы и доверия к ней со стороны, в первую очередь, населения. Во-вторых, необходимо совершенствование законодательных норм в части усиления ответственности собственников, руководителей и должностных лиц кредитных организаций и Банка России за принимаемые ими решения.

При этом меры по противодействию недобросовестным практикам поведения в банковской сфере могут быть эффективны лишь при их применении не только непосредственно к кредитными организациями, но и к другим субъектам финансового рынка, а именно к аудиторским компаниям и кредитным рейтинговым агентствам.

Также члены Совета в отношении аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности банков считают необходимым отметить, что многочисленные банкротства банков выявили проблему качества аудиторских заключений как малых, так и крупных аудиторских компаний. Аудиторские заключения о бухгалтерской (финансовой) отчетности банков, у которых были отозваны лицензии (в том числе по причине недостоверной отчетности), были в основном безоговорочно положительными и лишь некоторые - с оговоркой. При этом имеющиеся оговорки, как правило, не

свидетельствуют о существенной недостоверности отчетности и не акцентируют внимание пользователей на возможной угрозе отзыва лицензии и дальнейшего банкротства банка.

Члены Совета отмечают, что после отмены лицензирования аудиторской деятельности на рынке появилось множество предложений от микрофирм для банков по аудиту годовой отчетности по демпинговым ценам с гарантией положительного аудиторского заключения. Кроме того, зачастую аудиторы и аудируемые банки не являются независимыми в отношении друг друга. Это создает серьезные проблемы в практике банковского аудита.

Кроме того, отмечается недостаточная эффективность института саморегулирования в сфере аудиторской деятельности.

Это требует принятия мер по повышению эффективности деятельности банковских аудиторов.

Активным участником финансового рынка, осуществляющим функции по оценке способности различных субъектов рынка исполнять принятые на себя финансовые обязательства, оценке кредитного риска их финансовых обязательств и финансовых инструментов, должен стать институт кредитных рейтинговых агентств, получивший законодательное оформление в 2015 году. Рейтинговые агентства должны обеспечивать справедливую и своевременную оценку надежности банка, поскольку завышение оценки приводит к недооценке рисков со стороны партнеров, а занижение рейтингов российских банков может вести к сокращению объемов деятельности банков на международном финансовом рынке и снижению доверия к российской банковской системе в целом.

В настоящее время рейтинговая отрасль находится в стадии активного развития. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы регулирования и надзора за деятельностью кредитных рейтинговых агентств и создания условий для активного полноценного использования кредитных рейтингов.

Члены Совета отметили возросшую в последнее время активность на финансовом рынке микрофинансовых организаций и коллекторских агентств. Резкий рост задолженности граждан перед микрофинансовыми организациями объясняется в основном тем, что при участившихся в последнее время трудностях с обслуживанием банковских кредитов заемщики, не имея возможности реструктурировать свой долг, вынуждены перекредитовываться под любые проценты. Такая практика, естественно, увеличивает количество безнадежных долгов, которые в конце концов передаются коллекторам, действующим далеко не всегда цивилизованными методами.

В целях совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности Банка России и субъектов финансового рынка, направленного на противодействие недобросовестным практикам поведения в банковской сфере, Совет **р е ш и л**:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- с целью совершенствования уголовного законодательства в сфере банковской деятельности:

рассмотреть вопрос о выделении в отдельную главу Уголовного кодекса Российской Федерации преступлений в сфере банковской деятельности с соответствующей градацией статей;

провести работу по пересмотру системы санкций за различные экономические преступления, в том числе в банковской сфере;

рассмотреть вопрос о целесообразности введения специальных составов преступлений, предусматривающих ответственность за злоупотребление полномочиями в банковской сфере;

для защиты законных интересов граждан и юридических лиц рассмотреть вопрос о целесообразности снижения «порога», определяющего понятие размера «крупного» и «особо крупного» для целей статьи 172 («Незаконная банковская деятельность») Уголовного кодекса Российской Федерации;

в нормах уголовного законодательства дать законодательное определение должностного лица кредитной организации;

- подготовить предложения о дополнительных мерах по пресечению недобросовестной конкуренции на рынке финансовых услуг, в том числе в части ограничения размера доли крупнейших кредиторов при расчете средневзвешенного значения полной стоимости кредита;

- в целях создания равных конкурентных условий на финансовом рынке завершить в кратчайшие сроки работу по реализации второго этапа пилотного проекта по предоставлению Пенсионным фондом Российской Федерации кредитным организациям электронной выписки о состоянии индивидуального лицевого счета застрахованного лица - заемщика, а также работу по созданию других государственных электронных сервисов, содержащих информацию Федеральной налоговой службы, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы судебных приставов и других, для проверки кредитными организациями платежеспособности заемщиков и сведений о банковских клиентах и их бенефициарах в рамках деятельности по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- ускорить разработку и принятие постановления Правительства Российской Федерации, расширяющего доступ кредитных организаций к средствам государственных внебюджетных фондов и Федерального казначейства;

- ускорить внесение в Государственную Думу проекта федерального закона, устанавливающего критерии допуска кредитных организаций к размещению в них средств юридических лиц, участие государства в капитале которых составляет 100 процентов уставного капитала, а также критерии допуска кредитных организаций к выдаче банковской гарантии в обеспечение исполнения обязательств по договору, заключенному в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

- разработать проект федерального закона, направленный на установление возможности оспаривания крупных сделок (совокупности взаимосвязанных сделок) по неправомерному выводу

активов банков и критериев их оспаривания; а также возможности взыскания имущества, фактически принадлежащего виновному лицу, которое было передано номинальному владельцу.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации:

1) в целях повышения ответственности должностных лиц и руководителей организаций - участников финансового рынка за принимаемые ими решения разработать законопроект, в котором установить дополнительные требования к деловой репутации руководителей и должностных лиц кредитных организаций, осуществляющих внутренний контроль и отвечающих за качество информации о деятельности банка; руководителей кредитных рейтинговых агентств и аудиторских организаций, осуществляющих банковский аудит. Эти требования должны предусматривать запрет на занятие соответствующей деятельностью за совершение действий, повлекших крупные финансовые потери вкладчиков и кредиторов, вплоть до введения пожизненной дисквалификации за совершение таких действий;

2) рассмотреть вопрос о существенном усилении административной и введении уголовной ответственности за систематическое ведение незаконной деятельности по выдаче займов и кредитов населению в отношении организаций, которые не входят в реестр Банка России, но фактически осуществляют такую деятельность;

3) систематизировать отчетность, предоставляемую кредитными организациями в Федеральную службу по финансовому мониторингу, с целью более точечного и направленного контроля за проведением сомнительных операций и пресечения противозаконных действий;

4) в целях минимизации кредитных и правовых рисков субъектов финансового рынка:

- наделить Банк России правом запрашивать информацию об остатках на корреспондентских счетах и счетах депо российских банков в иностранных банках и депозитариях, а также об обременениях на данных счетах;

- разработать проект федерального закона, направленный на усиление роли мотивированного суждения Банка России в отношении ситуаций, не урегулированных в законодательных и нормативных актах, а также в отношении непрозрачных активов;

- обеспечить проведение совместного контроля со стороны правоохранительных органов и территориальных управлений Банка России за осуществлением в субъектах Российской Федерации деятельности микрофинансовых организаций, а также по пресечению незаконной деятельности физических и юридических лиц по представлению микрозаймов гражданам;

5) с целью создания более благоприятных условий для восстановления устойчивости банков в рамках плана мер по финансовому оздоровлению кредитной организации рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», направленных на предоставление права собственникам, владеющим долей в капитале свыше 1%, участия в восстановлении деятельности банка в рамках плана финансового оздоровления, а также

увеличение срока устранения банком оснований для применения Банком России мер в порядке надзора в отношении данной кредитной организации;

б) в целях повышения роли и ответственности аудиторских организаций, которые проводят обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности кредитных организаций, обеспечить:

отмену саморегулирования и усиление прямого государственного регулирования деятельности аудиторских организаций;

установление жестких требований к минимальной величине чистых активов аудиторских организаций, которые проводят обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности кредитных организаций;

введение дополнительных требований к таким аудиторским организациям, в том числе увеличение объема дополнительных работ, выполняемых аудиторской организацией в ходе обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности кредитной организации, и их информационное взаимодействие с Банком России;

установление обязанности аудиторов указывать непосредственно в отчетах об аудиторских проверках кредитных организаций, была ли проведена независимая проверка остатков денежных средств и ценных бумаг, а также наличия обременения по ним;

введение административной ответственности аудиторских организаций, а также административной и уголовной ответственности их руководителей за выдачу заведомо ложных аудиторских заключений.

3. Рекомендовать Центральному банку Российской Федерации:

- совершенствовать нормативную базу по более широкому применению мотивированного суждения в рамках банковского надзора;

- провести работу по совершенствованию форм банковской отчетности, направленную на повышение наглядности и доступности отчетности широкому кругу пользователей, в том числе:

ввести отчетность, характеризующую качество активов кредитной организации с комментариями о характере деятельности и финансовом состоянии заемщика, наличии и качестве обеспечения и т.д.;

ввести отчетность, раскрывающую долю активов кредитной организации, принятую или подходящую по требованиям к принятию в качестве обеспечения по операциям рефинансирования Банка России;

ввести отчетность, отражающую денежные средства и ценные бумаги в активах кредитной организации, которые находятся на корреспондентских счетах в других кредитных организациях и депозитариях, доступных для контроля Банком России;

дать право кредитным организациям раскрывать вышеуказанную информацию на своих официальных сайтах в сети Интернет или раскрывать ее по согласованию с банками на официальном сайте Банка России;

- вести разъяснительную работу в отношении того, что осуществляемые Банком России меры вызваны наличием не системных проблем в банковском секторе, а недостатками в работе отдельных банков, к которым и применяются соответствующие меры;

- усилить надзор за деятельностью кредитных организаций с целью пресечения их противоправной деятельности, недопущения вывода активов и обеспечения защиты интересов вкладчиков и кредиторов;

- усилить информационное взаимодействие Банка России с правоохранительными органами в целях противодействия и пресечения недобросовестной и противозаконной деятельности участников финансового рынка;

- более активно использовать предусмотренный Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» механизм признания аудиторских заключений заведомо ложными.

4. Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение:

- проекта федерального закона № 997126-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и статью 33 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части оценки предмета залога);

- проекта федерального закона № 997129-6 «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» с учетом изложенных в настоящем Решении предложений;

- проекта федерального закона № 999547-6 «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату долгов» и взаимосвязанных с ним проектов федеральных законов (№ 999553-6 и № 999555-6).

5. Членам Совета Федерации разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающий снижение максимальной величины суммы долга заемщика с 400 до 200 процентов от суммы кредита, предоставляемого заемщику микрофинансовой организацией.

6. Рекомендовать Аналитическому Кредитному Рейтинговому Агентству ускорить работу по присвоению рейтингов кредитным организациям и субъектам Российской Федерации.

7. Направить настоящее решение в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство.