

Жаксыбек Д.А.

**МЕРЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ БАНКОВ
В ЕВРОПЕ: АНТИКРИЗИСНАЯ ЭВОЛЮЦИЯ**

D.A. Zhaksybek

**MEASURES TO PREVENT INSOLVENT BANKS IN EUROPE:
THE EVOLUTION OF CRISIS**

УДК: 336.71 (575.2)(04).

В настоящей статье рассматриваются общие меры направленные на недопущения банкротства, их особенности и направленности. Законодательные механизмы банкротства банков в европейских странах.

In the present article is considered the general measures aimed at avoiding bankruptcy, their features and orientation. Regulatory mechanisms of the bankruptcy of the banks in European countries.

В настоящее время вектор развития банковского законодательства определяется в основном разразившимся банковским кризисом. С одной стороны, очевидны его разрушительные последствия; с другой - сейчас уже можно говорить о том, что в европейских странах кризис станет мощным стимулом для обновления многих сфер законодательства, прежде всего, области регулирования банковской деятельности, поскольку, по замечанию Е.Б. Лаутс, "разворачивание кризисных явлений посредством банковской системы позволяет предположить также возможность их свертывания при использовании инструментов, позволяющих стабилизировать сам рынок банковских услуг" [1. с.27]. Основным приемом осуществления антикризисного регулирования стала модификация уже известных способов стабилизации рынка банковских услуг и приспособление их к новым условиям.

Все меры по совершенствованию банковского законодательства сегодня так или иначе направлены либо на стабилизацию ситуации и ликвидацию последствий кризиса, либо на предотвращение повторений подобной ситуации. В соответствии с этим по временной направленности все законодательные изменения можно условно классифицировать на посткризисные меры, которые ориентированы на немедленное применение в целях предотвращения разрастания негативного эффекта кризиса, и превентивные, которые должны составить систему его предотвращения. Внутри этих категорий, в свою очередь, в литературе выделяют институциональные и экономические меры [2. с. 3-4].

Переходя к анализу антикризисных мер немедленного реагирования, отметим, что кризис сильно поменял парадигму регулирования банковской сферы. В стремлении "использовать любые имеющиеся средства, чтоб не допустить краха системно важных финансовых институтов" руководящим органам Евросоюза и стран участниц пришлось во многом отойти от идеи саморегулируемого рынка, подвергающегося минимальному контролю со стороны государства. Говоря словами Председателя Центрального банка Швеции С. Ингвеса, "когда дело касается исключительных обстоятельств, когда возникает угроза платежной системе и стабильности финансовой системы, общим знаменателем разных кризисов, как представляется, является то, что власти признают невозможным полагаться на обычные правила. Вместо этого применяются специальные нормы или специальное кризисное законодательство" [3.]. Отсюда следует, что отличительной чертой этой группы мер является их экстраординарность и возможное расхождение с тенденциями долгосрочной экономической политики государства, в отличие от превентивных мер, которые, при их направленности на предотвращение прогнозируемой угрозы, должны быть согласованы с ней.

Широко применяемым средством реабилитации "плохих" активов стала рекапитализация банков, т.е. восстановление государством уставных капиталов банков за счет приобретения части их акций. В 2008 году, когда кризис находился на пике своего развития, несколько правительственных консорциумов купили по 49% акций голландско-бельгийского банка Fortis и бельгийского банка Dexia. Британским банкам Royal Bank of Scotland (RBS), Lloyds TSB и HBOS правительство предоставило 37 млрд. фунтов в обмен на 40-60% их акций, а всего в Великобритании было выкуплено банков на 50 млрд. фунтов.

Несмотря на это, одним из способов реагирования на указанное обстоятельство было принятие плана помощи финансовому рынку в Великобритании, первоначальная цена которого составила 500 млрд. фунтов, предполагавшего рефинансирование расширенного круга субъектов.

Все вышеперечисленные меры сводятся, в конечном счете, к единой цели - недопущению массового банкротства банковских организаций.

Банкротство банков имеет свою специфику, обусловленную несколькими факторами.

Во-первых, это отмечающаяся в литературе двойственная природа банков как, с одной стороны, рыночной структуры, преследующей цель получения прибыли, с другой - организации, выполняющей определенные общественные функции и несущей "за свои действия ответственность социального характера". Последнее обусловлено тем, что банки "обслуживают большое число клиентов [т.е. имеют столько должников и

кредиторов одновременно, сколько ни один другой участник оборота - прим. автора] и играют специфическую роль в производственном, а главное, воспроизводственном процессе" [7. с. 49].

Во-вторых, как уже было отмечено, это взаимосвязанность и взаимозависимость кредитных организаций, являющаяся следствием существования системы кредитных организаций, осуществляющих в том числе взаимное кредитование; поэтому банкротство одной или нескольких крупных кредитных организаций способно "по цепочке" привести к кризису всей банковской системы, что можно было наглядно видеть на примере последних событий в мире. Данное свойство получило название "эффект домино" [8. с. 7-8].

Традиционно в зарубежной доктрине выделялось три основных стратегии воздействия на банки, находящиеся в критической ситуации: выжидание, ликвидация и реструктуризация баланса. Стратегию выжидания предписывается избирать тогда, когда затруднения банка носят временный характер и он в состоянии сам их преодолеть.

Реструктуризация предполагает прямое или косвенное увеличение капитала за счет учредителей и (или) акционеров. Например, в Германии и Швейцарии существует практика, когда надзорный орган путем ужесточения контроля, а также мер "морального воздействия" побуждает акционеров и собственников к предоставлению дополнительного капитала. Отказ акционеров от таких действий может рассматриваться в качестве аргумента для инициирования банкротства.

Президент Банка Франции может предложить акционерам банка, попавшего в затруднительное положение, продолжать выполнение своих обязанностей или прибегнуть к поддержке других банков, что чревато, в конечном счете, поглощением со стороны банка-"ассистента".

Для использования в качестве неотложных мер реагирования были предложены три базовых варианта воздействия на банки в состоянии банкротства: ликвидация банка с возмещением требований вкладчиков; проведение сделки по покупке-продаже его активов и принятию обязательств; финансовая помощь банку без его закрытия.

Таким образом, заменены традиционные схемы, применяемые при несостоятельности банков, и предлагаемые меры свелись, по сути, к применению вышеописанных способов экстренного реагирования, поскольку "финансовая помощь банку без его закрытия" есть ни что иное, как его рефинансирование, или, если предоставление кредита будет недостаточным и потребуются вхождение в капитал банка, - рекапитализация. Сделка по покупке активов банка, если покупателем будет выступать государство, означает его национализацию; если же активы приобретет другая банковская организация - перед нами классический случай поглощения.

Надо отметить, что механизмы слияния и поглощения в условиях кризиса оказались инструментом, помогающим сохранению активов "слабых" банков и через это - фактором поддержания макроэкономической стабильности.

Процесс уменьшения числа банков за счет слияния вначале мелких и средних, а затем и крупных банков, начался еще до возникновения кризисной ситуации и был обусловлен стиранием границ внутри европейского рынка, и как следствие, потерей национального протекционизма и возрастанием конкуренции, что повлекло необходимость увеличения рыночной капитализации.

Более мелкие слияния рассматриваются регулирующими органами отдельных стран. Практически в каждой европейской стране действует орган, регулирующий слияния и поглощения в банковской сфере. Во Франции эти полномочия принадлежат Комитету кредитных учреждений и инвестиционных компаний, в Германии - Федеральному управлению по картелям, в Италии - специальному агентству AGCM, а также банку Италии, который принимает решение относительно одобрения (неодобрения) сделки после экспертного заключения AGCM; в Нидерландах таким органом выступает голландское управление по конкуренции и Суд по конкуренции, в Швейцарии - федеральная комиссия по конкуренции.

"Продолжниковый" подход ориентируется на сохранения несостоятельных экономических субъектов в качестве действующих, даже ценой ущемления интересов кредиторов; здесь конечной задачей является освобождение должника от долгов и предоставление ему возможности начать "новый старт" (fresh start). "Прокретиторская" система признает в качестве приоритетной цели соблюдение интересов кредиторов; она исторически сложилась в большинстве европейских стран, за исключением Франции [9. с. 11].

Однако в рассматриваемых условиях становится сложно говорить о последовательном проведении прокредиторской политики. Дело в том, финансовый коллапс провоцирует субъектов хозяйственного оборота на одновременную реализацию прав требований в целью сохранения своих ресурсов; но в ситуации взаимосвязанности кредитных организаций вплоть до центробанков сложной системой кредитных связей, когда одни и те же организации одновременно приходится друг другу должниками и кредиторами неясно, кому оказывать приоритетную защиту. Та же проблема возникает применительно к отношениям "клиенты-банки".

Таким образом, можно говорить об определенном размывании границ между продебиторской и прокредиторской системами.

"Кризисы не похожи на динозавров: они не исчезнут с лица земли. Готовиться к кризисам нужно не тогда, когда они стучатся в нашу дверь, а прямо сейчас". В полном соответствии с этими словами директора МВФ Родриго де Рато в мире в настоящее время разрабатывается система мер, назначением которых является

предупреждение кризисных явлений в будущем. "Для решения данной задачи используется несколько иной инструментарий, чем в ситуации, когда кризис уже наступил. Однако средства, применяемые для обеспечения стабильности рынка банковских услуг, представляют собой инструменты тонкой настройки и ничуть не менее, а скорее даже более важны для нормального функционирования экономики страны в целом, ведь задача предупреждения всегда сложнее, чем задача пресечения уже случившегося события," - предупреждает Е.Б. Лаутс.

Предлагаемые в доктрине и практике превентивные меры носят преимущественно институциональный характер. Рассмотрим наиболее значимые из них.

Рядом стран Европы (Италия, Франция, Нидерланды) в порядке коллективного сотрудничества было выдвинуто предложение о создании резервного фонда в размере 300 млн. евро за счет отчисления странами ЕС средств в размере 3% ВВП для поддержания общеевропейской банковской системы в случае новой волны кризиса. Сейчас эта мера активно обсуждается европейским сообществом.

Следующим шагом укрепления банковской системы на долгосрочную перспективу является совершенствование системы депозитного страхования вкладов.

Главной проблемой в этой сфере на сегодняшний день является отсутствие ориентиров оценки эффективности таких систем, которая получила бы признание на межгосударственном уровне.

Форум финансовой стабильности в своем докладе рекомендует властным органам "согласовать международный набор принципов для эффективных систем страхования депозитов". Руководствуясь принципами осуществления гармонизации национальных законодательств в рамках Евросоюза, он указывает на то, что регулирование страхования депозитов может быть построено по рамочному принципу: "страхование депозитов может быть организовано разным образом", но при этом следует обеспечить, чтобы механизмы страхования депозитов позволяли достигать общих целей.

Ключевые принципы для эффективных систем страхования депозитов, разработанные IADI, содержат основу, соотносясь с которой, национальные законодатели могут выстраивать системы страхования вкладов [10.].

Остановимся на наиболее принципиальных моментах.

Прежде всего, говорится о необходимости согласования правового режима системы страхования вкладов с особенностями регулирования связанных с ней институтов: "При разработке указанных принципов нужно учитывать общие характеристики построения систем обеспечения финансовой стабильности, включая системы регулирования и надзора, а также процедуры урегулирования несостоятельности институтов".

В качестве главных целей систем страхования депозитов IADI обозначены содействие поддержанию стабильности финансовой системы и защита менее финансово образованных владельцев депозитов (принцип 1). Объем полномочий страховщика депозитов должен корреспондировать поставленным перед ним целями и закрепленным за ним обязанностям (пр. 3, 4).

Систему управления страхованием депозитов должен возглавлять единый орган, подотчетный органу, от которого она получает свой мандат. При построении системы необходимо минимизировать возможность конфликтов между менеджментом и членами высшего органа управления (пр.5).

Вопрос о моменте формализации членства банков в системе страхования депозитов в разных государствах решается неодинаково. Так, в некоторых странах, например, в Норвегии, любой сберегательный или коммерческий банк, зарегистрированный на территории страны, автоматически подпадает под действие законодательства о гарантировании вкладов [11.].

Наконец, система страхования депозитов должна иметь в своем распоряжении все механизмы финансирования, которые необходимы для обеспечения быстрого возмещения требований вкладчиков. Банки-участники должны оплачивать расходы на страхование депозитов, "поскольку они и их клиенты непосредственно выигрывают от наличия эффективной системы страхования депозитов" (пр. 11).

Также необходимой мерой по оптимизации регулирования банковской деятельности является повышение степени раскрытия информации о банках и других финансовых институтах, причем здесь подразумевается "прозрачность" данных организаций как для инвесторов и потребителей услуг, так и для надзорных органов [13. с.73]. Отсюда вытекает необходимость совершенствования системы мониторинга, введению системы дополнительных требований к содержанию и качеству информации.

Говоря об обновляющем влиянии финансового кризиса, необходимо указать, что в некоторых странах он "спровоцировал" пересмотр системы государственного управления, а также принципов построения законодательства. Так, например, в Швеции предполагается создание новой специализированной структуры - Агентства по управлению кризисами, которое "будет являться постоянно действующим органом, отдельным от Центрального банка и страховщика депозитов, наделенным широкими полномочиями рекомендовать введение в банк государственной администрации или его ликвидацию, управлять бизнесом банков, в которые введена государственная администрация, выдавать правительственные гарантии по долгам, возникшим после начала вмешательства государства, приостанавливать определенные платежи и определять, когда прекращать действие государственной администрации в банке". Вероятно, что в случае удачного опыта Швеции, ее примеру последуют и другие страны.

Кроме того, некоторые страны, в частности, Великобритания, пришли к необходимости формирования специального банковского законодательства, что в первую очередь должно выразиться в "выведении банков из-под действия стандартных процедур урегулирования несостоятельности, которые непригодны для работы с проблемными банками", т.е. фактически в создании отдельного законодательного акта о несостоятельности кредитных организаций.

Литература:

1. Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности. М., 2008. С. 27
2. Дворецкая А. Е. Выход из кризиса //Банковское дело. 2008. N 12. С. 17; Why do central banks go weak? / Prep. by Alain Ize a. Nada Oulidi. Washington. 2009. P. 3-4
3. Ingves Stefan: The need for a strengthened insolvency and resolution framework for banks - a central banker's perspective. 19 May 2008. BIS Review 62/2008
4. Руководство Базельского комитета по банковскому надзору для органов банковского надзора по работе со слабыми банками (Базель, Швейцария, март 2002 г.) // ВБР. 2002. N 44.
5. Emergency liquidity support facilities Monetary a. exchange affairs dep. / Prep. by Dong He. Washington: International Monetary Fund, 2000. P. 8.
6. Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. М., 1994. С. 35.
7. Зубенко А.В. Механизм банкротства кредитных организаций: мировой опыт и российская практика. Дис. ... канд. юрид. наук: М., 2000. С. 49
8. Schinasi G. J. Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets. Washington, 2003. P. 7 - 8.
9. Segal N. Current development in International and Comparative Corporate Insolvency Law // Development and Prospects in the U.K. - Oxford, 1994. P. 11
10. Ключевые принципы эффективных систем страхования депозитов/ Международная ассоциация страховщиков депозитов - IADI. 29 февраля 2008 г. // Доступно по адресу: www.iadi.org
11. Кряжков А.В Система гарантирования вкладов в Королевстве Норвегия (организационно-правовые основы и отличия от российской модели страхования вкладов) //Банковское право. 2008. N 1
12. Материалы Форума за финансовую стабильность "Рекомендации по созданию эффективных система страхования депозитов". Перевод выполнен Агентством по реструктуризации кредитных организаций. С. 5.

Рецензент: к.ю.н., доцент Рыскулов Ш.Д.