Закон, который продиктовала жизнь.

Но все ли в нем учтено?

Новую редакцию Закона "О банках и банковской деятельности"ждали давно. Коммерческие банки росли как грибы, банковская деятельность развивалась, а закон... не успевал за жизнью. Начал разрабатывать новую редакцию Верховный Совет, закончила Государственная Дума. Наконец Закон вступил в силу 10 февраля этого года (текст опубликован на с. 17, 18 этого номера "ЭЖ"). Хотя времени прошло не так много, оно уже выявило существование различных точек зрения на его основные положения. Редакция предлагает читателям ознакомиться с двумя мнениями - законодателей и представителей банковского сообщества.

Нет предела совершенству

Если давать общую характеристику новой редакции Закона "О банках и банковской деятельности", то, по мнению представителей подкомитета Государственной Думы по банковскому законодательству,следует выделить три последовательно реализованных принципа:

либерализация ведения банковской деятельности, усиление мер по обеспечению устойчивости банковской системы, приближение положений Закона к нормам прямого действия.

Определена суть кредитной организации

Закон, по существу, впервые в российском банковском законодательстве исчерпывающе определил перечень и существо исключительно банковских операций, для которых требуется лицензия Центробанка и которые могут осуществлять только особым образом зарегистрированные кредитные организации. Это должно законодательно защитить банковский рынок от появления на нем недобросовестных и неподконтрольных Центральному банку структур.

При этом, вводя понятие "кредитной организации", Закон реализовал новый подход к выделению субъектов банковской системы,попытка описания которых содержалась еще в старом варианте.

Кредитные организации делятся на две группы: банки и небанковские кредитные организации. Первые получают право осуществлять все банковские операции, вторые - только их часть. При этом только банкам разрешается в совокупности привлечение во вклады денежных средств, их размещение от своего имени, а также открытие и ведение банковских счетов, то есть выполнение операций, которые являются сутью банковской деятельности и имеют общественно значимый характер в экономике.

Банки и ценные бумаги

Закон в значительной мере внес ясность в регулирование деятельности банков на рынке ценных бумаг. Эта тема была предметом острых дискуссий в связи с подготовкой проекта закона о рынке ценных бумаг, который первоначально предполагал запретить банкам работать на нем. Было понятно, что, если банки будут изгнаны с этого рынка,он рухнет.

Проблема ценных бумаг в Законе разделена на две части. Выделена группа ценных бумаг, с которой банки работают только на основании лицензии Банка России, так как их выпуск вытекает из существа банковских операций. Это, например, ценные бумаги, выполняющие функцию платежных документов (чеки, векселя), подтверждающие привлечение денежных средств (депозитные и сберегательные сертификаты).

Все остальные ценные бумаги попадают во вторую группу, и работу с ними будет регулировать закон о рынке ценных бумаг. Для того чтобы банки смогли приступить к операциям с "небанковскими" ценными бумагами, им необходимо будет получить в течение года (это важно для сохранения устойчивости рынка) лицензию в Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг.

Порядок упрощается, требования возрастают

Существенные изменения произошли в порядке регистрации банков.

Перечень документов, необходимых для регистрации, численно сократился, однако требования к ним возросли. Очевидно, что момент создания банка - один из самых важных, когда необходимо поставить заслон появлению в банковской системе недобросовестных банкиров. Для этого повышены требования к информации о финансовом состоянии и происхождении средств учредителей, к профессиональной подготовке руководителей. Необходимость пристального внимания к потенциальным руководителям и учета информации об образовании, опыте работы,судимости за должностные и хозяйственные преступления подтверждена жизнью. Горький опыт показал, что результаты деятельности банка в первую очередь зависят от "качественного" состава его руководства.

Обновлены в Законе и статьи, касающиеся причин отзыва лицензий.

При этом была учтена специфика банковской деятельности, так как лишение лицензии - наказание и для клиентов банка. Поэтому перечисленные в Законе основания не допускают напрямую лишения лицензий из-за нарушений в других сферах.

Среди положений Закона необходимо особо отметить упрощенную процедуру создания филиалов, имеющую заявительный порядок. Она открывает возможности для масштабного развития банковской инфраструктуры в регионах России, где существует огромный дефицит банковских "окошек".

У различных государственных органов периодически возникает "соблазн" использовать потенциал банков для более удобного выполнения первыми своих функций. Очевидно, это недопустимо, так как в результате страдают клиенты банков. Действующий сегодня Закон о банках (в дополнение к запрету вмешательства органов власти в деятельность банков) не позволяет требовать от них осуществления какой-либо деятельности или функций, не предусмотренных их учредительными документами или Законом (например, контролировать фонды потребления клиентов).

Ужесточаются требования к сохранению банковской тайны. Так, в Законе дан исчерпывающий перечень лиц, имеющих право на получение информации об операциях, счетах и вкладах клиентов банка, а также случаи, в которых такая информация может быть ими получена.

Отношения с инобанками - по принципу взаимности

В новой редакции Закона устанавливаются отношения между российскими и иностранными банками. Для защиты интересов российской банковской системы деятельность иностранных банков на территории Российской Федерации будет основываться на принципе взаимности.

Исходя из этого Центробанк вправе ограничивать проведение банковских операций для иностранных банков и банков с иностранными инвестициями, если в соответствующих государствах применяются ограничения в создании и деятельности российских банков.

Еще одним инструментом регулирования отношений с мировым банковским сообществом стало право Центробанка вводить дополнительные требования к иностранным банкам в отношении обязательных нормативов, порядка отчетности и утверждения состава руководства, перечня осуществляемых банковских операций.

Инерционен, но не статичен

Надо отметить, что, создавая новую редакцию Закона,разработчики не стремились описывать какие-то концептуальные решения, а вносили дополнения и изменения, которые были выявлены в ходе развития банковской системы.

Проект Закона обсуждался в правительственных структурах, в Минфине, Минэкономики. В проработке проекта активно участвовали как Ассоциация российских банков, так и отдельные банки (примерно 100).

Этот проект неоднократно публиковался в различных банковских изданиях на разных стадиях его подготовки. Закон достаточно открыто обсуждался. Разработчики понимали, что не учитывать замечания представителей банков нецелесообразно. Был специально создан экспертный совет по вопросам ведения банковской деятельности, в который вошли представители 80 банков. В результате обсуждалось около 500 поправок к тексту Закона.

В целом разработчики удовлетворены принятой редакцией, но при этом понимают, что Закон достаточно инерционен. Поскольку работа проводилась на основе фактического материала, накопленного в процессе формирования банковской системы, очень сложно было учесть проблемы, которые могут возникнуть в будущем. Работа по развитию правовой базы, регулирующей деятельность банковских структур,продолжается.

Проблемы не стареют

Как воспринят Закон "О банках и банковской деятельности" в новой редакции профессионалами банковского дела?

Плюсы и минусы новой редакции?

В какой мере учтена специфика кредитных организаций?

Свое мнение по этим вопросам высказывают председатель правления "Интербанка" к. э. н. А. Молчанов и профессор д. э. н. А. Тавасиев,принимавшие участие в работе над законопроектом.

Эффект оперативного улучшения Закона "О банках и банковской деятельности" не был достигнут, поскольку процедура разработки и принятия законопроекта продолжалась четыре года. Изменения, которые в 1992-1993 годах воспринимались бы как достаточные, сегодня выглядят совсем иначе.

Структура Закона в целом сохранена: остались те же семь глав с примерно теми же названиями; количество статей уменьшилось с 45 до 43.

Появились новые статьи, среди которых есть интересные: ст. 4 -"Группы кредитных организаций и холдинги", ст. 39 - "Фонды добровольного страхования вкладов". Однако не все введенные в текст Закона статьи можно считать удачными новациями. Никакой необходимости, например, не было в выделении в особую статью характеристики деятельности кредитной организации на рынке ценных бумаг. Эта сторона работы банков и кредитных учреждений могла быть отражена в статье, излагающей перечень банковских операций и других сделок, которые могут проводить кредитные организации.

Преждевременным представляется включение в Закон статьи 38 -"Федеральный фонд обязательного страхования вкладов".

Более удачными можно считать некоторые содержательные уточнения отдельных норм Закона. Приведем три примера. Значительные новации содержит статья 11 - "Уставный капитал кредитной организации". Они касаются полномочий Банка России в регулировании величины и структуры уставного капитала кредитной организации (скажем, впервые появилась четкая запись о том, что Банк России не имеет права требовать от ранее зарегистрированной кредитной организации изменения размера ее уставного капитала) и невозможности использования для формирования уставного капитала привлеченных денежных средств. Предусмотрено использование средств бюджетов субъектов РФ и органов местного самоуправления для создания кредитных организаций. Правда, при этом почему-то исчезла традиционная норма, ограничивающая снизу количество участников кредитной организации.

Обновлен перечень документов, необходимых для получения банковской лицензии (ст. 14). Из него исключен пункт об экономическом обосновании создания кредитной организации, но зато включены новые, в том числе касающиеся доходов учредителей -физических лиц, наличия у кандидатур на руководящие должности в кредитной организации высшего юридического или экономического образования и опыта руководства подразделением кредитной организации не менее года, а также наличия (отсутствия) судимости. Одновременно несоответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к руководителям кредитной организации, рассматривается теперь в качестве первого основания для отказа в выдаче банковской лицензии (ст. 16).

В статье 22 зафиксирован уведомительный порядок открытия российскими кредитными организациями своих филиалов и представительств на территории Российской Федерации. Правда, порядок ликвидации указанных подразделений кредитной организации, как и прежде, не определен, что порождает немалые трудности.

Досадные неточности

Особо надо сказать о 1-й статье Закона, содержащей основные понятия. К сожалению, они не отличались хорошей проработанностью в исходном варианте и не стали лучше в новом.

Статья определяет общее понятие кредитной организации. Сделано это не самым убедительным образом: записано, что кредитная организация - это юридическое лицо, имеющее право на основании специальной лицензии осуществлять банковские операции (предусмотренные Законом), хотя чуть дальше, в статье 5, говорится,что она может осуществлять и так называемые сделки, не являющиеся банковскими операциями.

При определении понятия "банк" допущены досадные неточности.

Во-первых, к исключительному праву банка отнесено всего три вида банковских операций (привлечение во вклады денежных средств,предоставление денежных кредитов, открытие и ведение банковских счетов). На самом деле таких операций существует больше, что,кстати, отражено в статье 5, определяющей перечень банковских операций. В том-то и состоит природа банка как универсального финансового института, что он должен заниматься одновременно всеми видами банковских операций, а не только указанными тремя их видами.

Во-вторых, среди трех операций, конституирующих природу банка,названо "размещение указанных средств от своего имени и за свой счет...". При этом под "указанными" фактически понимаются только привлеченные банком средства, что, конечно, неверно. К тому же эти привлеченные средства банк должен размещать "за свой счет", что определенно являет собой загадку без отгадки. Вообще же акцентирование на перераспределении средств при характеристике природы банков в научном плане сомнительно.

Присутствуют нормы непрямого действия

В определении кредитного учреждения (небанковской кредитной организации) заложена правильная идея о том, что кредитное учреждение имеет право проводить отдельные банковские операции (кроме тех операций, которые жестко закреплены за банками). Однако далее идет предложение: "Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России", что вряд ли можно считать хорошим решением. Разумеется,Центробанк будет как-то устанавливать такие сочетания. Вопрос лишь в том, какими правилами он при этом будет руководствоваться. В Законе о таких правилах ничего не говорится.

Именно здесь видится основной недостаток нового Закона (как и Закона от 1990 года) - изобилие норм непрямого действия, либо отдающих решение тех или иных вопросов в исключительное ведение Центрального банка без какой-либо конкретизации того, как именно последний будет принимать решение по таким вопросам, либо прямо отсылающих к Закону "О Центральном банке РФ (Банке России)".

Такой прием сам по себе не мог бы считаться предосудительным,если бы не одно "но". Оно состоит в том, что и в Законе "О Центральном банке РФ (Банке России)" не прописаны правила, процедуры и алгоритмы принятия Банком России наиболее важных для банков и кредитных учреждений нормативных актов (о резервных требованиях,рефинансировании, экономических нормативах и другие).

Нельзя не сказать и о том, что в обоих законах фактически отсутствуют нормы, которые бы защищали коммерческие банки и кредитные учреждения от незаконных действий, решений и требований Центробанка и иных госорганов.

В этой ситуации совсем уж необоснованной представляется отмена устава Центрального банка. Очевидно, Банку России необходим новый устав, в котором как раз и можно было бы подробно прописать, в частности, все необходимые для принятия нормативных актов Центробанка механизмы. Эту важную работу можно было бы поручить Национальному банковскому совету. Другой путь - готовить очередные варианты обоих банковских Законов в расчете на то, что их наконец-то удастся проработать профессионально и сделать отвечающими современным качественным требованиям.

Материалы подготовлены

Агентством банковской информации

Текст документа сверен по:

"Экономика и жизнь"

N 13, 1996 год,

стр. 4.