



31.05.2010 № 06/52
На № _____ от _____

**Первому заместителю председателя
Центрального Банка
Российской Федерации**

Г.Г. Меликьяну

Уважаемый Геннадий Георгиевич!

Хотим обратить Ваше внимание на ситуацию, которая складывается вокруг холдинговых структур, в состав которых входят, в том числе, и кредитные организации.

Несмотря на то, что на отечественном рынке уже давно и вполне успешно действует большое количество подобных структур, ни Гражданский кодекс РФ, ни иные нормативные акты не дают определения понятиям «холдинг» или «холдинговая компания» и не устанавливают необходимого регулирования их деятельности. Исключение составляет лишь банковский рынок. Определение банковских групп и холдингов дано в 4 статье Федерального закона от 02.12.1990 N 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Эксперты Ассоциации региональных банков России единодушны в том, что дальнейшее совершенствование законодательной базы, регулирующей работу холдингов и холдинговых структур необходимо. Однако, на наш взгляд, некоторые инициативы требуют дополнительного анализа.

Так подготовленный недавно правительством проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» существенно расширяет полномочия Центрального Банка Российской Федерации.

Например, п. 13 законопроекта предусматривает, что «в целях определения размера собственных средств (капитала) кредитной организации, банковской группы и банковского холдинга Банк России проводит оценку их активов и пассивов на основании методик оценки, устанавливаемых нормативными актами Банка России. Кредитная организация, банковская группа и банковский холдинг обязаны отражать в своей бухгалтерской, консолидированной и иной отчетности размер собственных средств (капитала), определенный Банком России». Тем самым, ЦБ РФ получает право регулировать деятельность не только кредитных организаций, но и других субъектов гражданского оборота (например, страховых организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаги т.д.), что на наш взгляд, противоречит основным целям деятельности ЦБ РФ, установленным ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Получение ЦБ РФ неограниченных полномочий, например, в части установления методик расчета доли банковской деятельности в деятельности банковского холдинга, оценки активов и пассивов банковского холдинга, установления обязательных для банковских холдингов правил организации внутреннего контроля, управления принимаемых рисков, составления и представления в Банк России консолидированной отчетности, а также иной информации,

предусмотренной федеральными законами на основании исключительно нормативных актов Банка России (статья 1,13 законопроекта к ФЗ «О банках и банковской деятельности»), без учета мнения соответствующего федерального органа исполнительной власти, и отсутствия четких критериев и правил может привести к избирательному подходу со стороны ЦБ РФ.

Кроме того, деятельность участников банковских холдингов, не являющихся кредитными организациями, регулируется другими нормативными актами, которыми установлены также обязательные нормативы и правила деятельности. Однако, на практике как будут соотноситься правила, установленные Банком России и правила установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим надзор за организацией, являющейся головной организацией банковского холдинга, определить невозможно. Таким образом, остается неурегулированным вопрос - за какими органами власти будут сохранены функции надзора.

На сегодняшний день, оценить, как ЦБ РФ воспользуется предоставленным ему полномочиями на практике невозможно. В связи с нестабильной ситуацией на мировом финансовом рынке возможны различные варианты реализации Банком России предоставленных ему полномочий.

Данные опасения не беспочвенны, так как уже в настоящее время, еще до вступления в силу изменений в основные нормативные акты, регулирующие банковскую деятельность, в территориальные управления Банка России в субъектах РФ уже стали поступать распоряжения ЦБ РФ о проверке и оценке рисков по связанным заемщикам выше, чем установлено действующими нормативно-правовыми актами ЦБ РФ, в том числе о проведении «надзорных мероприятий в рамках предупредительных мер надзорного реагирования».

Законопроектом вводится новый норматив «максимальный размер риска на связанное с кредитной организацией лицо» (статья 8 к ФЗ «О Центральном банке РФ» законопроекта). Реализация данной нормы на практике также представляется затруднительной по следующим основаниям:

Установленный статьей 10 законопроекта критерий определения связанных с кредитной организацией лиц носит общий характер, поскольку сбор необходимой информации иногда не приводит к желаемым результатам. Например, установление членом совета директоров, единоличного исполнительного органа и иных органов, главного бухгалтера участника банковского холдинга и иного юридического лица, входящего в группу лиц, в которую также входит кредитная организация, если участник банковского холдинга и иного юридического лица добровольно не предоставляет информацию, и если они не являются эмитентами, которые обязаны раскрывать информацию в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах, то получить необходимые данные невозможно.

Возможность реализации ряда норм законопроекта в части надлежащего уведомления федеральных органом исполнительной власти, также вызывает вопросы.

Законопроект предусматривает: «Головная кредитная организация банковской группы и головная организация банковского холдинга в случае участия в банковской группе или банковском холдинге финансовых организаций, осуществляющих свою деятельность на основании лицензий, обязаны уведомить соответствующий федеральный орган исполнительной власти в установленном им порядке об образовании банковской группы, банковского холдинга и об участии в банковской группе или банковском холдинге соответствующих организаций, осуществляющих свою деятельность на основании выданных этим органом исполнительной власти лицензий» (статья 1 ФЗ «О банках и банковской деятельности»).

Однако, как было указано выше, кроме ФЗ «О банках и банковской деятельности», ни Гражданский кодекс РФ, ни иные нормативные акты не дают определения таким структурам как «банковский холдинг», соответственно порядок уведомления данных органов не установлен.

Законопроектом установлена обязанность ежегодного раскрытия Головной кредитной организацией банковской группы, головной организацией банковского холдинга по формам, в порядке и сроки, устанавливаемые Банком России, годового консолидированного отчета, включая консолидированный бухгалтерский баланс, консолидированный отчет о прибылях и убытках, консолидированный отчет о движении денежных средств, консолидированный отчет о собственных средствах (капитале), пояснения к указанной отчетности, заключение аудиторской организации об его достоверности, а также информацию о принимаемых рисках, процедурах оценки и управления ими (статья 2 ФЗ «О банках и банковской деятельности»). Мы полагаем, что данная обязанность несомненно влечет за собой дополнительные существенные затраты для кредитной организации, участников банковской группы и холдинга.

Законопроектом определено, что деятельность головных организаций (управляющих компаний), участников банковских групп и банковских холдингов за исключением вышеуказанных может при необходимости проверяться Банком России или по поручению Совета директоров на договорной основе аудиторскими организациями. Кто будет утверждать перечень данных организаций, будет ли он обязательным для банков, какова будет стоимость услуг данных компаний, данным законопроектом не установлено, но уже сейчас понятно, что данные новеллы также приведут к существенному увеличению расходов банков, что будет отражаться на клиентах.

Проект законопроекта предусматривает, что при выявлении нарушений в деятельности банковского холдинга Банк России вправе направить предложения по применению мер воздействия к головной организации банковского холдинга в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий надзор за организацией, являющейся головной организацией банковского холдинга (статья 3 ФЗ «О банках и банковской деятельности»).

Однако, в связи с отсутствием в других нормативных актах понятия банковского холдинга, изначально головная кредитная организация банковской группы и головная организация банковского холдинга ставятся в неравные условия, потому что к головной кредитной организации банковской группы Банк России имеет право в порядке надзора применить меры, установленные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации» (Банке России)), а к головной организации банковского холдинга за данный вид правонарушения ответственность не предусмотрена. На наш взгляд, это ведет к нарушению основного принципа права: все равны перед законом.

Пунктом 5 проекта закона в ФЗ «О Центральном банке РФ» предусмотрено, что «Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями, банковскими группами и банковскими холдингами законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Постоянный надзор за участниками банковских групп и банковских холдингов, не являющихся кредитными организациями, если федеральными законами не установлено иное, осуществляют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие надзор за указанными организациями».

На наш взгляд, данный пункт законопроекта не согласован. В первом предложении говорится о постоянном надзоре за соблюдением кредитными организациями, в том числе банковскими холдингами нормативных актов Банка России, и только во втором предложении идет речь о надзоре за участниками банковских групп и банковских холдингов, не являющихся кредитными организациями. Естественно, механизм надзора Банком России за участниками банковских групп и банковских холдингов, не являющихся кредитными организациями, не установлен.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в результате принятия данного законопроекта будут существенно ущемлены права участников банковских холдингов.

В текущей ситуации, при дефиците платежеспособных добросовестных заемщиков, на наш взгляд, ЦБ РФ делает односторонний субъективный вывод, что кредитование связанных заемщиков слишком рискованно. При более полном анализе деятельности кредитных организаций в период кризиса очевидно, что пострадали лишь единицы банков, кредитовавших связанных заемщиков. Доминирующая часть банковских структур, осуществляющая кредитование связанных заемщиков, наоборот укрепила свои позиции за счет взвешенной и безрисковой кредитной политики, выраженной в кредитовании данной группы заемщиков.

По состоянию на 01 января 2010 года в состав 165 банковских групп и 32 банковских холдингов, действующих на территории РФ, входят 255 кредитных организаций, доля активов которых в совокупных активах банковского сектора Российской Федерации составляет около 87%. Т.е. при вступлении в законную силу вышеуказанных законопроектов, в «зону риска» попадает значительная часть кредитных организаций, что может сказаться на стабильности всей банковской системы в целом.

По мнению экспертов Ассоциации региональных банков России, в ситуации, когда не все кризисные явления в экономике еще преодолены, данный подход может серьезно осложнить деятельность кредитных организаций, являющихся частью холдинговых структур, и привести к дестабилизации экономической ситуации в целом.

С уважением,

Президент Ассоциации региональных банков России



А.Г. Аксаков