

Прежде всего отметим, что, критикуя позицию руководства Правительства и Центрального банка Российской Федерации в отношении малых и средних банков, мы отнюдь не хотим сказать, что экономика страны не нуждалась или не нуждается в наличии крупных банковских и финансовых структур, в том числе и с участием иностранного капитала. Объективные процессы международной экономической интеграции и глобализации обуславливают достаточно высокие требования к объёму, структуре и качеству предоставляемых услуг российскими банками. Они предполагают высокий уровень технической оснащённости и квалификации банковских служащих. А это, в свою очередь, обуславливает необходимость достаточно крупных затрат.

Для того чтобы эти затраты окупились и банк сохранил свою конкурентоспособность и прибыльность, исключительно важное значение имеет объём осуществляемых операций, обеспечивающий снижение удельных издержек. Например, требования к технической оснащённости кассового узла и/или денежного хранилища и, соответственно, затраты на его создание примерно одинаковы как для банка, в котором хранится 1 млн. рублей, так и для банка, в котором хранится 1 млрд. рублей. Однако понятно, что затраты второго банка окупятся значительно быстрее, чем первого. То же самое можно сказать о затратах на содержание и техническое оснащение персонала, занятого предоставлением услуг в области операций с ценными бумагами и иностранной валютой, консультационных и прочих услуг, без наличия которых говорить о полноценном банковском обслуживании на уровне мировых стандартов не приходится. Вместе с тем, если объём указанных операций небольшой, то затраты на создание и поддержание соответствующих структурных подразделений, которые будут заниматься предоставлением данных услуг, вряд ли скоро окупятся, а, следовательно, банк может понести убытки и оказаться несостоятельным. Учитывая, что объём операций банка во многом определяется величиной его капитала, сама по себе задача повышения капитализации российских банков не вызывает никаких возражений.

Естественно, не следует и препятствовать неизбежному процессу концентрации банковского капитала, слияний и поглощений, а также любыми способами и средствами предотвращать банкротство несостоятельных банков. Однако в этом случае основной задачей центрального банка и государственного уровня банковской системы в целом является сохранение за денежными обязательствами несостоятельных коммерческих банков денежных функций для представителей реального сектора экономики страны. Более подробно об этом мы поговорим далее. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что во всех промышленно развитых странах, переживших разрушительные последствия банковских кризисов, к началу 90-х годов решение проблемы неизбежных банковских банкротств рассматривалось в увязке с необходимостью обеспечения стабильности банковской системы и роста экономики. В этих целях были созданы механизмы, способные с наибольшей эффективностью и

с наименьшими негативными последствиями для клиентов банков, кредиторов и вкладчиков решать проблемы ликвидации и реорганизации неплатёжеспособных банков.

Как показал опыт США и ряда других промышленно развитых стран, создание такого механизма позволяет сглаживать отрицательные последствия ликвидации банков, нивелировать помехи, вносимые в рыночный механизм хозяйствования. Наличие данного механизма является необходимым условием поддержания доверия к банковской системе, сохранения её стабильности, создания предпосылок для экономического роста. В этой связи Банку России следовало бы внимательно изучить опыт промышленно развитых стран, и прежде всего США и стран Скандинавии, где органы государственного регулирования банковской деятельности к середине 90-х годов смогли, в основном, разрешить проблемы, связанные с наиболее глубоким банковским кризисом со времён Великой депрессии. К сожалению, Банк России выбрал иной путь. Он не пожелал привести свою деятельность в соответствие с требованиями, предъявляемыми к центральным банкам промышленно развитых стран мира, зато поднял вопрос о чрезмерном количестве небольших банков и о необходимости скорейшего приведения размеров их капитала в соответствие с «международными правилами достаточности капитала».

Вместе с тем в России, во-первых, в начале 90-х годов наблюдался дефицит базовых банковских услуг и банков, которые бы удовлетворили потребности в расчётно-кассовом и кредитном обслуживании малых и средних компаний, в массовом количестве появившихся на российском рынке. К началу 1995 года, то есть на момент наибольшего количества действовавших в стране банков, по показателю количества коммерческих банков, включая филиалы, на 1000 человек Россия ещё многократно уступала ведущим промышленно развитым странам Запада: Германии — примерно в 10 раз; Франции и Италии — в 7 раз; Великобритании и США — в 5 раз. В этих условиях говорить о чрезмерном количестве российских коммерческих банков можно было только, сравнивая его с количеством их в бывшем СССР. Происходивший в начале 90-х годов рост числа коммерческих банков в России, возникавших на «пустом месте», в отличие от эволюции банков, преобразованных из отделений Государственного банка СССР и специализированных государственных банков, с одной стороны, был связан с потребностями малого и среднего бизнеса, а с другой — способствовал его развитию. **Политика сокращения числа коммерческих банков объективно была направлена на сдерживание предпринимательской инициативы, что не соответствовало ни экономическим, ни социально-политическим интересам страны.**

Во-вторых, если применить опыт США и многих европейских стран к российским условиям, то можно утверждать, что значительная часть проблем небольших российских банков могла быть решена путём развития системы корреспондентских отношений с более крупными банками, а также создания банковских кооперативов и/или банковских банков. Интересно отметить, что в 80-е годы в США и ряде других стран были произведены расчёты необходимой величины собственного капитала банка, которая

позволяла бы ему относительно успешно существовать в современных условиях. Проведены исследования, касающиеся влияния величины капитала банка на его возможность добиваться экономии на издержках за счёт роста объёма выполняемых операций. Причём были сделаны оценки как минимальной, так и максимальной величины капитала банка, которая обеспечивает возможность экономить на удельных издержках. Дело в том, что, **когда капитал банка превышает определённую критическую величину, вместо экономии происходит рост удельных издержек по причине трансформации банка в трудно управляемую бюрократическую организацию.** Оценки величины активов, которыми должен оперировать банк для достижения экономии за счёт объёма совершаемых операций, варьировались от 25 млн. до 25 млрд. долларов. При такой величине активов собственный капитал банка должен быть не меньше 1 млн. долларов и не выше 1 млрд. долларов. Между тем в это время в США функционировало порядка 4 тыс. банков, чьи активы были ниже 25 млн. долларов¹. Одним из факторов, позволявшим небольшим американским банкам относительно успешно поддерживать свою живучесть в океане банковского бизнеса, как раз и явился высокий уровень развития системы корреспондентских отношений между банками. Крупные банки выполняли для своих респондентов функции и расчётного центра, и центра консультационного обслуживания, позволяя небольшим банкам предоставлять своим клиентам весь спектр банковских услуг и при этом экономить на создании и поддержании собственных структурных подразделений. Однако в 90-е годы в результате отмены законодательных ограничений на учреждение филиалов коммерческих банков в различных штатах небольшие банки столкнулись с проблемой возможного поглощения со стороны своих более крупных банков-корреспондентов. В этих условиях малые и средние американские банки стали активно прибегать к образованию банковских банков. В соответствии с законодательством США кредитная организация признаётся банковским банком, если её капитал, независимо от формы организации, на 75 % принадлежит другим банкам, которые являются основными клиентами банковского банка. Банковский банк имеет право осуществлять операции с юридическими и физическими лицами, не являющимися его собственниками, на сумму, не превышающую 10 % от его активов. В этом случае **банковские банки** освобождаются от необходимости выполнения норматива обязательных резервных требований, устанавливаемого Федеральной резервной системой. Банковские банки США во многом напоминают банковские кооперативы, получившие широкое распространение в Австрии, Бельгии, Германии, Швейцарии и ряде других европейских стран.

Банковские кооперативы представляют собой объединения небольших самостоятельных кредитных организаций, одни из которых первоначально были заняты обслуживанием и кредитованием

¹ Результаты некоторых исследований не подтверждали наличие взаимосвязи между величиной капитала банка и его возможностью добиваться экономии на издержках за счёт объёма выполняемых операций. См.: Lewis M.K., Davis K.T. Domestic and International Banking. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1987; Kohn M. Money, Banking, and Financial Markets. Second Edition, N.Y.: The Dryden Press, 1993. P. 177—178; Revell J.R.S. Costs and Margins in Banking. An International Survey. P.: OECD, 1980.

сельскохозяйственных предприятий, а другие — небольших местных промышленных компаний и фирм. Первые получили название «райффайзенбанки», вторые — «фольксбанки». Название указанных банков родилось в середине XIX века, когда в Германии появились первые кредитные кооперативы, образование которых было связано с именами Германа Шульце-Делитцша и Фридриха Райффайзена². Первый во время неурожая и голода в Германии в 1846 году организовал кооператив по обмолоту зерна и выпечке хлеба, члены которого могли приобретать хлеб со значительной скидкой. В 1850 году он распространил кооперативные принципы организации на банковское дело, образовав «общество содействия получению кредитов», получившее название «фольксбанк» («народный банк»). Целью Ф. Райффайзена было создание и расширение возможностей получения кредитов крестьянами. В 1864 году он организовал кредитный союз, занятый предоставлением кредитов крестьянам на закупку зерна, фуража, скота, техники и т. п. В дальнейшем указанные кредитные организации получили широкое распространение в других европейских странах и были объединены в региональные и центральные союзы или банковские кооперативы. Отдельные кредитные организации могут быть участниками регионального или центрального банка банковского кооператива, то есть возможно существование трёхуровневой и двухуровневой системы организации банковских кооперативов. В первом случае формируются региональные банки, которые являются участниками центрального банка банковского кооператива. Во втором — кредитные организации являются непосредственными участниками центрального банка банковского кооператива. В настоящее время отдельные кредитные организации — члены банковского кооператива выполняют все функции универсального коммерческого банка. При этом они могут быть организованы как в форме кооператива, так и акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью. При преобразовании кредитных организаций из кооперативной формы в форму акционерного общества могут, правда, иметь место определённые ограничения. Например, в соответствии с действующим законом о банках Австрии преобразование кредитной организации в форме кооператива в акционерное общество возможно в следующих случаях: если кооператив будет являться единственным акционером; если происходит присоединение к другому члену банковского кооператива, организованному в форме акционерного общества; если несколько кооперативов образуют одно акционерное общество.

Региональные и центральные банки банковских кооперативов осуществляют для своих членов функции расчётно-кассовых центров, исполняют их поручения, связанные с операциями с ценными бумагами, иностранной валютой, осуществляют консультационное обслуживание и тому подобное, что позволяет каждому члену банковского кооператива в отдельности экономить на создании и содержании соответствующих структурных подразделений. Кроме того, они выполняют для них функцию кредитора последней инстанции, а также ряд других функций центрального банка. При банковских

² Grill W., Perczynski H. Wirtschaftslehre des Kreditwesens. Bad Homburg vor der Hoehe: Verlag Dr. Max Gehlen. 1990. S. 45

кооперативах образованы свои страховые фонды, а также существует ассоциация аудиторов. Региональные и центральные банки банковских кооперативов, как и банковские банки в США, в ограниченном объеме могут обслуживать, кредитовать экономических субъектов, а также являться участниками других субъектов, не являющихся членами банковского кооператива, то есть выполнять функции универсального коммерческого банка. По своим масштабам указанные банки могут быть сравнимы с крупнейшими коммерческими банками своих стран.

В 2003 году в Германии насчитывалось 1 489 «фольксбанков» и «райффайзенбанков», которые объединились в федеральный союз. Их сводный баланс составлял 560 млрд. евро. Они располагали примерно 16 000 филиалами и отделениями, которые обслуживали в общей сложности 30 млн. клиентов. Основными направлениями деятельности «фольксбанков» и «райффайзенбанков» является поддержка немецкого среднего класса, развитие малого и среднего бизнеса, оказание своим клиентам всего комплекса услуг, предоставляемых универсальными банками³. С 1970 года существует Европейская ассоциация кооперативных банков, в настоящее время объединяющая 30 организаций банковских кооперативов из 17 европейских стран. В 2002 году они представляли интересы примерно 4 тыс. кредитных организаций, располагавших свыше 50 тыс. филиалов и отделений и обслуживавших более 100 млн. клиентов. Их совокупные активы превышали 2,5 трлн. Евро⁴.

Возможно, если бы Банк России предпринял шаги по подготовке нормативной и законодательной базы для образования подобных банковских структур в России, он действительно смог бы со временем обеспечить решение задачи роста капитализации банков, повышения эффективности контроля и надзора за их деятельностью и стабильности функционирования банковской системы. Однако вместо этого он предпочёл под угрозой ликвидации потребовать от значительного числа небольших российских коммерческих банков в сжатые сроки увеличить размеры собственного капитала до нереально высокой величины. Тем самым Центральный банк рассчитывал вытеснить небольшие коммерческие банки с рынка банковских услуг. На практике это способствовало дестабилизации банковской системы страны.

Не останавливаясь подробно на всех предпринятых Банком России административных мерах по вытеснению небольших коммерческих банков с рынка банковских услуг, отметим две телеграммы: от 6 января 1993 года № 3-93 и от 21 февраля 1994 года № 47—94. В соответствии с первой телеграммой минимальный уставный капитал для вновь регистрируемых банков и минимальный объем собственных средств для всех действующих банков, которого они должны были достигнуть (под угрозой отзыва лицензии) до середины 1993 года, устанавливался на уровне 100 млн. рублей⁵. При этом отмечалось,

³ BVR — Bundesverband der Deutschen Volks-banken und Raiffeisenbanken. См.: www.bvr.de

⁴ European Association of Cooperative Banks. См.: www.gebc.org

⁵ Для сравнения отметим, что в соответствии с Инструкцией Банка России № 1 от 30.04.1991 года минимальный уставный капитал коммерческого банка, организованного в форме закрытого акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью, был установлен в размере 5 млн. рублей. В форме открытого акционерного общества — 25 млн. рублей. В

что если действующие банки к июлю 1993 года будут располагать капиталом более 50 млн. рублей, но менее 100 млн. рублей, то они будут преобразованы в разряд «прочих кредитных организаций с ограничением круга выполняемых операций» (хотя существование подобных кредитных организаций не предусматривалось действующим законодательством). В телеграмме также говорилось о том, что в случае, если действующие банки к этому времени будут располагать уставным капиталом менее 50 млн. рублей, то они должны быть преобразованы в филиалы других коммерческих банков или должны быть лишены лицензии на осуществление банковских операций. То, что и в том, и в другом случае могли пострадать интересы клиентов банков, которые в основном являлись представителями малого и среднего бизнеса, похоже, мало волновало руководство Банка России. Менее чем через год выходит вторая телеграмма, где минимальный уставный капитал для вновь регистрируемых банков с 1 марта 1994 года устанавливался уже на уровне 1 млн. экю, что соответствовало в то время 2 млрд. рублей. Более того, все действующие и вновь регистрируемые банки были обязаны (под угрозой лишения лицензии) принять меры по увеличению собственного капитала к 1 января 1999 года до размера, эквивалентного 5 млн. экю.

Это означало, что менее чем за пять лет своей деятельности все регистрируемые в 1994 году банки с уставным капиталом в 1 млн. экю должны были увеличить собственный капитал, причём не в рублях, а в пересчёте на иностранную валюту, как минимум в пять раз. Действующие банки, выполнившие предыдущее требование Центрального банка об увеличении собственных средств до 100 млн. рублей, должны были увеличить свой капитал (опять же в пересчёте на иностранную валюту) примерно в 100 раз.

С точки зрения права обе указанные телеграммы были изданы с нарушением действующего законодательства. Как известно, закон обратной силы не имеет. Тем более не могут обладать такой силой нормативные акты Банка России. Все зарегистрированные на тот момент банки получили лицензию на осуществление банковских операций без ограничения сроков её действия. При получении ими лицензии и в соответствии с действовавшим Законом «О банках и банковской деятельности» возможность её отзыва по тем основаниям, которые определялись телеграммами Центрального банка, не предусматривалась. Соответственно, ни ограничивать объём выполняемых банками операций, ни тем более лишать банки лицензии на основании несоответствия размеров их капитала новым нормативам он не имел законного права. Однако в его деятельности с 1993 года явно начинает проявляться пренебрежительное отношение к действующему законодательству, к правам и интересам коммерческих банков, их клиентов, кредиторов и вкладчиков⁶.

случаях создания банков малыми предприятиями, кооперативами, а также гражданами минимальный уставный капитал определялся в сумме 500 тыс. рублей.

⁶ В телеграмме Центрального банка от 21 февраля 1994 года № 47—94 содержался целый ряд положений, которые не соответствовали действовавшему законодательству. Создаётся впечатление, что руководство Банка России к этому времени просто не удосужилось ознакомиться с российскими законами и жило ещё представлениями о том, что все аспекты

В качестве косвенного признания незаконного характера требований к коммерческим банкам, изложенных в телеграммах Центрального банка, могут рассматриваться положения ныне действующих редакций федеральных законов «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)». В них, в частности, отмечается, что Банк России не имеет права требовать от ранее зарегистрированных кредитных организаций изменения их уставного капитала, за исключением случаев, установленных федеральными законами. В качестве обязательного норматива Банк России может устанавливать для действующих кредитных организаций минимальный размер собственных средств, но только в качестве условия получения ими разрешения на создание на территории иностранного государства дочерних организаций или открытие филиалов, получения небанковской кредитной организацией статуса банка, а также получения кредитной организацией статуса дочернего банка иностранного банка. Иными словами, вновь устанавливаемые Центральным банком нормативы, касающиеся минимального размера собственных средств банков, не могут использоваться для ограничения круга операций действующих банков. Они имеют значение только в том случае, если указанные банки собираются расширить круг выполняемых операций по сравнению с тем, который был определён в выданной им лицензии.

С экономической точки зрения требования Банка России об увеличении минимального размера собственного капитала банков очень напоминают лозунги и задачи советских времён («Пятилетку — в три года», «Догнать и перегнать Америку», «Советские люди будут жить при коммунизме в 1980 году» и тому подобное). Можно сказать, что **в 1994 году Центральный банк утвердил своеобразный пятилетний план для коммерческих банков, показатели которого, как и в незапамятные времена, мало увязывались и с социально-экономическими потребностями, и с экономическими возможностями страны.** Представьте, например, ситуацию, при которой от всех российских граждан, приватизировавших свои квартиры, под угрозой расторжения договора о приватизации и принудительного выселения органы государственной власти потребовали бы в течение пяти лет провести евроремонт. Это решение обосновывалось бы необходимостью приведения квартир в соответствие с требованиями, предъявляемыми к номерам в пятизвёздочных отелях в ведущих европейских странах. Каким образом, по мнению Центрального банка, коммерческие банки и их акционеры (участники) могли добиться установленных для них «плановых показателей», особенно если принять во внимание непомерно высокий уровень налогообложения, остаётся загадкой. Если его руководство в качестве цели предполагало обеспечить свои структурные подразделения работой и дополнительными доходами на перспективу (в 1994 году заниматься регистрацией новых банков и

деятельности коммерческих банков регулируются нормативной базой Государственного банка СССР в соответствии с его Уставом, утверждённым Советом Министров СССР 01.09.1988 года. Однако, вопреки известному принципу, ответственность за незнание законов понесло не руководство Центрального банка, а российские коммерческие банки и их клиенты

выдачей им лицензий, а через пять лет, наоборот, — отзывом у них лицензий), то эту свою задачу Центральный банк не только выполнил, но и перевыполнил.

Обоснование им своей позиции в отношении минимальной суммы уставного капитала и собственных средств банков в размере 5 млн. экю тем, что такая величина позволит российским банкам соответствовать «международным правилам достаточности капитала», не выдерживает никакой критики. Если говорить о «международных правилах достаточности капитала», то они относятся не к абсолютным, а к относительным размерам собственных средств банков, определяемых по отношению к активам, взвешенным с учётом риска. Они были приняты 13 развитыми странами, подписавшими *Соглашение о достаточности капитала коммерческих банков (1988 год)*, подготовленное Базельским комитетом по банковскому надзору⁷. Более того, эти «международные правила» относятся к международно активным банкам, то есть прежде всего к крупным транснациональным банкам, деятельность которых оказывает существенное влияние не только на экономику отдельных стран, но и на всё мировое хозяйство в целом. Основная цель Соглашения заключалась в повышении стабильности международной банковской системы и обеспечении равных конкурентных возможностей для международно активных банков, созданных и контролируемых в соответствии с законодательством стран-участниц. Само по себе Соглашение не имело и не имеет юридической силы. Однако предполагается, что оно должно способствовать внесению соответствующих изменений в законодательство не только стран-участниц, но и других стран мира, с учётом национальных особенностей⁸. В странах, подписавших данное Соглашение, большинство его положений было распространено на все национальные банки, а не только на международно активные. Это было сделано в целях предотвращения возможности у международно активных банков обходить требования, касающиеся достаточности их капитала, благодаря использованию небольших дочерних банков. Вместе с тем распространение норм данного соглашения на все банки США в начале 90-х годов привело к кредитному голоду и способствовало экономическому спаду в стране. Аналогичные последствия наблюдались в Японии и ряде европейских стран. Российские банки в полном объёме ощутили на себе негативные последствия не критического заимствования Банком России многих положений данного

⁷ Указанный Комитет был учреждён руководителями центральных банков десяти развитых стран, так называемой «группой десяти», в конце 1974 года. В настоящее время членами Комитета являются представители 13 стран: Бельгии, Великобритании, Германии, Голландии, Италии, Испании, Канады, Люксембурга, США, Франции, Швейцарии, Швеции и Японии.

⁸ К 2000 году был подготовлен проект нового Соглашения. Первоначально предполагалось, что оно будет подписано и вступит в силу до 2004 года. Однако часть положений проекта, которые, с одной стороны, ужесточают требования к достаточности капитала и ограничивают активные операции малых и средних коммерческих банков, а с другой — расширяют возможности крупнейших транснациональных банков, были подвергнуты критике не только со стороны коммерческих, но и ряда центральных банков. Например, резко негативное отношение к ним высказала Европейская ассоциация кооперативных банков. Отдельные критические замечания были и у Европейского центрального банка. В результате подписание Соглашения неоднократно переносилось. В последний раз оно было перенесено на середину лета 2004 года. Предполагается, что соответствующие изменения в национальных законодательствах и нормативных актах вступят в силу не ранее 2007 года. Причём, в отличие от Соглашения 1988 года, они затронут только наиболее крупные международно активные банки соответствующих стран. Например, как считают органы регулирования банковской деятельности США, они коснутся только 10 крупнейших банков страны

Соглашения в 1998 году. Однако это уже отдельная история, которую мы более подробно рассмотрим позже. В данном случае мы только ещё раз подчеркнём, что международные требования достаточности капитала банков касались и касаются только относительной величины их собственного капитала, а не его абсолютной величины, которую установил Банк России.

Что касается минимальной величины уставного капитала банков в абсолютном исчислении, то действительно, в странах Европейского союза для вновь образуемых банков с 1993—1994 годов она была установлена на уровне, эквивалентном 5 млн. экю. Это было сделано, с одной стороны, в качестве шага в направлении введения единой валюты и унификации банковского законодательства, а с другой — в целях лимитирования создания новых банков в условиях наметившегося относительного избытка банковских мощностей, чего в России не наблюдалось. При этом ни в одной стране не были приняты законы, не говоря уже о нормативных актах органов государственного регулирования банковской деятельности, устанавливающих конкретные сроки, в течение которых все действующие коммерческие банки были обязаны под угрозой отзыва лицензии увеличить свой капитал до указанной величины (она, кстати, была установлена не в экю, а в национальной валюте).

При принятии законов о банковской деятельности в европейских странах, определивших минимальный размер уставного капитала для вновь образуемых банков на уровне 5 млн. экю (в настоящее время — евро), специально оговаривались положения в отношении минимального размера собственных средств для действующих банков. Например, в законе о банковской деятельности Германии отмечается, что собственные средства коммерческих банков, получивших лицензию на осуществление банковской деятельности до 1 января 1993 года, могут быть меньше суммы 5 млн. евро. При этом для банков, получивших лицензию до 1991 года, минимальный размер собственных средств определяется исходя из его фактического уровня по состоянию на 31 декабря 1990 года. Для банков, получивших лицензию после 31 декабря 1990 года, он устанавливается таким, каким он был на момент выдачи лицензии. В законе о банковской деятельности Австрии говорится, что в случае если собственные средства банков, зарегистрированных до 1 января 1994 года, не достигли уровня 70 млн. австрийских шиллингов (примерно 5 млн. евро), то минимальный капитал таких банков устанавливается на уровне его фактической величины по состоянию на 31 декабря 1997 года. Правда, и в Германии, и в Австрии законодательством установлено, что в случае реорганизации указанных банков путём слияния, объединения или присоединения минимальный размер капитала вновь образованной кредитной организации не может быть меньше 5 млн. евро. Подобные уточнения, касающиеся минимальной величины капитала и собственных средств для действующих банков, существуют и в законодательстве других европейских стран.

В США в законе о Федеральной резервной системе сохраняет своё действие положение, согласно которому минимальный капитал банков, необходимый для получения разрешения на открытие

филиалов или дочерних структур за границей, установлен в размере 1 млн. долларов. К концу 2002 года в США функционировало около 5 тыс. коммерческих банков, или примерно половина от общего количества банков, собственный капитал которых был меньше 5 млн. долларов, а объём активов — менее 100 млн. долларов. В том числе около 900 банков, или немногим меньше 10 % всех банков — с капиталом ниже 1 млн. долларов, и величиной активов менее 25 млн. долларов⁹. Таким образом, говорить о каких-либо единых международных стандартах, касающихся абсолютной величины капитала коммерческих банков, стандартах, которым якобы должны были соответствовать все российские банки, ни сейчас, ни тем более во время подготовки Банком России рассматриваемых телеграмм, просто не приходится. Наоборот, если сослаться на международные правила, то они, во-первых, говорят о том, что закон обратной силы не имеет, и, во-вторых, требуют от центрального банка проведения осторожной, продуманной политики в отношении действующих банков в целях защиты интересов их клиентов и поддержания стабильности банковской системы. Оба указанных правила руководство Банка России грубо нарушило.

В целом телеграммы Центрального банка, касающиеся необходимости повышения минимального размера собственных средств действующих российских банков до минимального размера капитала для вновь регистрируемых банков в некоторых европейских странах, можно оценить, во-первых, как выражение чисто волюнтаристского подхода к решению сложных экономических проблем. Во-вторых, их можно рассматривать как элемент в системе целенаправленных действий по ликвидации банковской системы, которая начала складываться в России с 1991 года, и восстановлению административно-командных принципов управления банковской деятельностью, характерных для бывшего СССР, в интересах как самого руководства Банка России, так и отдельных финансово-промышленных и политических групп¹⁰. В любом случае, они были приняты руководством Центрального банка без учёта их возможных негативных социально-экономических последствий для развития страны.

Следует отметить, что к этому времени источники привлечения дополнительного капитала в банки были в значительной степени исчерпаны, особенно если учитывать, что потребность в дополнительном капитале одновременно возникла для большого числа российских коммерческих банков. С такой задачей не смогли бы справиться банки даже ведущих промышленно развитых стран в условиях развитого фондового рынка. Кстати, введение менее жёстких требований к уровню

⁹ FDIC: Statistics on Banking. См.: www.fdic.gov

¹⁰ Как показывает исторический опыт, формы и методы государственного регулирования денежно-кредитной и финансовой деятельности во многом определяются характерными особенностями социально-экономической и политической системы общества, господствующими политическими взглядами и социально-политической философией. Изменения в этой сфере всегда вызывают изменение форм и методов государственного регулирования. С другой стороны, исходя из изменившихся форм и методов регулирования финансовой деятельности, можно судить о направлении изменений в социально-политическом устройстве государства. С этой точки зрения возврат к административно-командным методам регулирования банковской деятельности в России свидетельствовал об отходе от принципов демократического устройства общества и о неопределённости в решении вопроса о судьбе демократических преобразований в стране

достаточности капитала банков в США и ряде других стран в начале 90-х годов привело к возникновению острого дефицита кредитных ресурсов, что, в свою очередь, способствовало экономическому спаду. Уровень развития российской экономики и таких необходимых атрибутов (или механизмов эффективной мобилизации капитала), как фондовый рынок, его институциональная, правовая и организационно-техническая база, не соответствовали никаким «международным стандартам или правилам». В этих условиях чуть ли не единственным выходом для многих российских банков являлось наращивание собственных средств за счёт капитализации прибыли, то есть направления всей полученной прибыли на увеличение уставного капитала. Однако для того чтобы выполнить поставленную Центральным банком задачу увеличения собственных средств до 5 млн. экю, ежегодная норма прибыли должна была составлять от 200 до 2000 %, причём не в рублях, а в иностранной валюте. Если не учитывать механизм незаконного перераспределения бюджетных ресурсов, национального дохода и национального богатства в пользу отдельных банков, таких показателей можно добиться лишь чисто теоретически, и то при условии проведения исключительно рискованной кредитной политики. Таким образом, с одной стороны, действия Банка России объективно способствовали принятию и проведению банками рискованной кредитной политики, что ставило под угрозу интересы их клиентов и вкладчиков, стабильность функционирования банковской системы в целом. С другой стороны, понимание недостижимости поставленной Центральным банком цели могло привести и привело к росту числа недобросовестных банков, появлению различного рода афер и финансовых махинаций, что, естественно, в ещё большей степени усугубляло и без того сложные проблемы в этой области ¹¹.

Для того чтобы сделать решение задачи увеличения собственных средств до уровня 5 млн. экю ещё менее реальной для значительного числа банков, Банк России предпринял целый ряд дополнительных мер. Так, в 1996 году выходит новая редакция инструкции Банка России № 8 «О правилах выпуска и регистрации ценных бумаг кредитными организациями на территории Российской Федерации». В ней было установлено, что при увеличении уставного капитала акционерными банками все средства, поступающие в оплату акций в рублях, должны в обязательном порядке направляться на **накопительный счёт** коммерческого банка, открываемый в Центральном банке. При этом средства, поступившие в оплату акций на данный накопительный счёт, могут быть использованы банком в своей

¹¹ Как правило, недобросовестные банки проводили активную политику по привлечению вкладов и кредитов, по которым они обещали выплачивать высокие процентные ставки, но с самого начала планировали не выполнять свои обязательства. По существу, такие банки превращались в хорошо известные российским гражданам «финансовые пирамиды», которые при полном попустительстве (если не поддержке) Правительства Российской Федерации и Банка России в 1994 году расцвели в стране пышным цветом. При этом средства вкладчиков изымались из добросовестных банков, ограничивая их кредитные возможности и ставя под угрозу выполнение данными банками своих обязательств перед клиентами. Сужалась и экономическая база для увеличения собственного капитала добросовестных банков. При этом они также были вынуждены повышать ставки процента по привлекаемым средствам и предоставляемым кредитам, проводить более рискованную кредитную политику, что отрицательно сказывалось на уровне ликвидности и платёжеспособности банков. В конечном итоге всё это оказало серьёзное инфляционное воздействие на экономику и подорвало доверие ко всей банковской системе страны

уставной деятельности лишь после регистрации в Банке России отчёта об итогах выпуска акций. Только после этого средства с накопительного счёта могут быть перечислены им на корреспондентский счёт банка в Центральном банке. На первый взгляд может показаться, что руководство Банка России, вводя подобные ограничения, заботится об интересах потенциальных акционеров российских коммерческих банков. Например, что оно предотвращает возможность бесплатного использования их денежных средств действующими акционерами и руководством банка в течение всего периода времени до официальной регистрации отчёта об итогах размещения акций, способствует обеспечению сохранности указанных средств в случае отказа от увеличения уставного капитала или регистрации итогов выпуска акций в Банке России. Однако если внимательно прочитать текст инструкции, всё обстояло далеко не так. Во-первых, перечислению на накопительный счёт в Центральном банке подлежали не только средства, полученные от новых участников, но и начисленные дивиденды акционеров, которые предполагалось направить на увеличение уставного капитала. Банк был обязан перечислить средства на счёт в Центральном банке, даже если увеличение уставного капитала осуществлялось исключительно за счёт капитализации его прибыли. Иными словами, банки были обязаны изымать из оборота денежные средства и направлять их на бесплатное кредитование Центрального банка. При этом минимальный срок, в течение которого акционеры банка бесплатно кредитовали бы Банк России, а не использовали средства банка в целях получения прибыли, составлял один месяц (с учётом реального времени, необходимого на составление отчёта об итогах выпуска и сроков регистрации этого отчета в Центральном банке). Во-вторых, все потенциальные акционеры банка предпочли бы ситуацию, когда их денежные средства, перечисленные в оплату акций, с самого начала работали бы на увеличение прибыли банка, а не лежали мёртвым грузом на счёте в Банке России. Между тем срок такого бесполезного с точки зрения развития экономики и интересов потенциальных и действующих акционеров банка «лежания» мог составлять один год (при размещении акций путём открытой подписки). В-третьих, вопрос о серьёзности и экономической обоснованности намерений прежнего состава акционеров и руководства банка в отношении увеличения уставного капитала, а следовательно, невозможности осуществления ими каких-либо финансовых махинаций с поступающими средствами в оплату акций для новых акционеров банка должен был быть решён путём регистрации проспекта эмиссии в Центральном банке. В противном случае никакого смысла в предварительной регистрации проспекта эмиссии акций в Банке России просто не существует.

Характерно, что в соответствии с указанной инструкцией Центральный банк был обязан отказать коммерческому банку в регистрации проспекта эмиссии дополнительного числа акций в случае наличия в регистрационных документах недостоверной информации или информации, позволяющей сделать вывод о противоречии условий выпуска акций действующему законодательству и банковским правилам. Проспект эмиссии не подлежал регистрации и в случае нарушения эмитентом нормативных

актов о банках и банковской деятельности, а также «наличия в регистрационных документах информации, позволяющей сделать вывод о том, что на момент окончания выпуска ценных бумаг кредитной организацией будут нарушены обязательные экономические нормативы». Таким образом, установленное Банком России требование зачислять средства, поступающих в оплату акций банка на накопительный счёт в Центральном банке, не могло иметь никакого отношения к возможной защите интересов потенциальных акционеров. Об этом также свидетельствуют положения рассматриваемой инструкции, касающиеся условий возврата с накопительного счёта в Банке России денежных средств лицам, ранее перечислившим их в оплату акций, но получившим отказ от регистрации итогов выпуска ценных бумаг. Дело в том, что при таком варианте развития событий Банк России брал на себя обязанность возвратить перечисленные потенциальными акционерами денежные средства на накопительный счёт только по платёжному поручению самого банка или на основе его согласия на расторжение договора купли-продажи акций при получении заявления от несостоявшегося инвестора. Если коммерческий банк-эмитент отказывался от осуществления таких перечислений, то ответственность Банка России перед несостоявшимися инвесторами заключалась лишь в том, что он обещал просто заблокировать накопительный счёт, который, кстати, ранее уже был заблокирован для коммерческого банка. При этом Банк России должен был известить об этом покупателей ценных бумаг через средства массовой информации и больше не предпринимать никаких других действий. Несостоявшимся инвесторам предоставлялось лишь право в судебном порядке требовать от банка-эмитента возврата внесённых ими средств, которые сам банк при этом и в глаза не видел. Банк России должен был перечислить средства с накопительного счёта в адрес лиц, которым эти средства причитаются, только в соответствии с решением судебных органов. Подобными правами инвесторы располагали бы и в случае отсутствия накопительного счёта банка в Центральном банке. Никаких дополнительных гарантий или преимуществ обязательное требование ввести накопительные счета в Банке России для потенциальных инвесторов не предоставляло. Более того, при таких условиях Центральный банк оказывается заинтересованным в том, чтобы отказывать коммерческим банкам в регистрации их отчётов об итогах выпуска акций при одновременном отзыве у них банковской лицензии. В этом случае денежные средства, которые перечисляли потенциальные инвесторы и акционеры банка, могли пролежать на накопительном счёте в Банке России не один год. Таким образом, в действительности введение накопительного счёта шло вразрез с интересами акционеров большинства коммерческих банков, непосредственно не связанных «коммерческими интересами» и соглашениями с государственными структурами или с Центральным банком. Однако прежде всего оно было направлено против малых и средних банков, существенно затруднив их деятельность, направленную на увеличение своего уставного капитала, не говоря уже о значительном увеличении затрат.

Для того чтобы сгладить или обойти негативные последствия рассмотренных нововведений Банка России (таких инноваций не существовало и не существует ни в одной из развитых стран мира), которые затрудняли увеличение капитала малых и средних банков до установленной им минимальной величины, у банков существовало два пути. Первый — формирование уставного капитала в иностранной валюте. В этом случае также требовалось открытие накопительного счёта, но не в Банке России, а в любом другом коммерческом банке, имеющем лицензию на осуществление операций в иностранной валюте. При этом коммерческий банк по крайней мере имел возможность договориться о получении от данного банка кредита под обеспечение средств, зачисляемых на накопительный счёт. Второй — перерегистрация банка из акционерного общества в общество с ограниченной ответственностью, для которого не требовалось открытия накопительного счёта при увеличении уставного капитала. Однако Банк России вскоре постарался лишить их и этих возможностей.

В 1997 году Центральный банк запретил формирование капитала и собственных средств банков в иностранной валюте¹². Более того, все взносы в уставный капитал в иностранной валюте, которые ранее, по его негласному требованию, рассматривались в качестве одного из обязательных условий получения банком лицензии на право осуществления валютных операций, должны были быть пересчитаны в рубли. В результате величина собственных средств банка больше не увеличивалась за счёт переоценки валютной составляющей уставного капитала при падении валютного курса рубля. В этих условиях в случае резкого падения курса рубля (что и произошло в действительности) размеры уставного капитала и собственных средств даже тех банков, которые достигли относительно высокого уровня капитализации, могли оказаться несоответствующими требованиям иметь минимальный объём собственных средств, установленный Центральным банком в иностранной валюте¹³.

В июне 1998 года Банк России выпускает *Положение № 31 от 01.06.1998 года о методике расчёта собственных средств (капитала) кредитных организаций*. В нём уставный капитал, сформированный банками, организованными в форме общества с ограниченной ответственностью, был отнесён не к основному¹⁴, а к дополнительному капиталу. Иными словами, уставный капитал банков,

¹² Другими словами, Банк России начал обратный отсчёт времени и ввел в действие форсированный широкомасштабный годовой план мероприятий по комплексной подготовке знаменитого по своей абсурдности и глупости дефолта августа 1998 года имени Безответственной денежно-кредитной политики Правительства и Банка России

¹³ Только после августовского кризиса 1998 года акционерам и участникам банков вновь было разрешено производить вклады в уставный капитал в иностранной валюте. Однако теперь эти средства должны были зачисляться на накопительный счёт, который мог быть открыт не в любом коммерческом банке, а только в Сбербанке либо во Внешторгбанке. Иными словами, всем акционерам коммерческих банков при увеличении уставного капитала в иностранной валюте предписывается бесплатно кредитовать своих конкурентов, в прибыльной деятельности которых непосредственно заинтересованы чиновники Правительства и Банка России

¹⁴ Используемый Центральным банком термин «*основной капитал*» является неудачным переводом с английского языка термина «*core capital*», который используется в Базельском Соглашении о достаточности капитала коммерческих банков 1988 года. Неудачным перевод является потому, что в русском языке термин «основной капитал» уже имеет свое определённое значение в рамках подразделения капитала на основной и оборотный. Поэтому в целях недопущения возможной путаницы правильнее было бы его перевести как «*базовый капитал*». В английском языке путаницы не происходит, поскольку для определения того, что у нас называется «основной капитал», используется термин «*fixed capital*»

организованных в форме общества с ограниченной ответственностью, мог быть в соответствии с методикой Банка России исключён из расчёта собственных средств коммерческих банков. Дело в том, что величина дополнительного капитала включается в расчёт собственных средств кредитной организации только в размере, не превышающем величину основного капитала. В свою очередь, в структуре основного капитала, по определению, главное место отводится уставному капиталу. В случае, если уставный капитал банка не включается в расчёт основного капитала, то его величина может иметь нулевое значение. При этом источники дополнительного капитала также не рассматриваются Центральным банком в качестве собственных средств банка. Таким образом, и общая величина собственных средств таких банков, несмотря на наличие полностью оплаченного уставного капитала, согласно методике Центрального банка, могла иметь нулевое значение. На практике это означало возможность ликвидации Банком России даже тех банков, которые смогли сформировать свой уставный капитал в сумме, эквивалентной 5 млн. экю.

«Похороны» банков, созданных в форме общества с ограниченной ответственностью, были, правда, запланированы Центральным банком на январь 2002 года. До этого времени в качестве исключения было позволено учитывать уставный капитал указанных банков в составе собственных средств без ограничений. Однако на все остальные источники дополнительного капитала банков, созданных в форме общества с ограниченной ответственностью, данное исключение не распространялось. Они могли учитываться в составе собственных средств банка фактически только в размере, не превышающем величину сформированного резервного фонда. Такой подход неправомерно ограничивал масштабы деятельности указанных банков (в том числе по сравнению с кредитными организациями в форме акционерных обществ), создавая для банков неравные конкурентные возможности. Дело в том, что многие обязательные нормативы Центрального банка, определяющие возможный объём банковских операций, устанавливались и устанавливаются с использованием показателя собственных средств банков. Таким образом грубо нарушалось действующее законодательство. По существу, руководством Банка России отменялась статья 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», в которой, в частности, говорится о том, что кредитные организации могут образовываться на основе любой формы собственности как хозяйствующее общество. Естественно, такая позиция Банка России не могла не привести к дальнейшей дестабилизации банковской системы, особенно если учитывать, что рассматриваемое Положение Центрального банка было принято за два месяца до дефолта. Возникает вопрос: чем была обусловлена и на чём основывалась данная позиция Банка России? Отнесение уставного капитала банков, организованных в форме общества с ограниченной ответственностью, к разряду дополнительного капитала, вероятно, было сделано на основе экономически не вполне грамотного перевода некоторых положений Базельского Соглашения о достаточности капитала коммерческих банков (1988 года).

Возможно, при переводе данного Соглашения на русский язык переводчиков смутили названия некоторых гибридных ценных бумаг и долговых обязательств, которые обладают чертами акций и облигаций. Например, сертификаты участия, или сертификаты участия в прибыли, как можно перевести названия долговых обязательств, получивших распространение во Франции и Германии, в соответствии с Соглашением были отнесены в состав дополнительного капитала банков вместе с привилегированными акциями с кумулятивным принципом начисления и выплаты дивидендов. Переводчики, видимо, посчитали, что в России им соответствуют сертификаты, выдаваемые участникам общества с ограниченной ответственностью, свидетельствующие о доле участника в уставном капитале общества. На самом деле между этими документами очень мало общего. Доля в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, о величине которой может свидетельствовать выдаваемый сертификат, предоставляет её владельцу право на участие в управлении банком и на получение прибыли. А рассматриваемые в Соглашении сертификаты участия, или сертификаты участия в прибыли, предоставляют их владельцам право только на получение прибыли. Они не дают права на участие в управлении выпустившим их банком, который может быть организован как в форме акционерного общества, так и общества с ограниченной ответственностью.

Однако эти азбучные истины могли не знать или не понимать переводчики, но не руководство Банка России. Оно не могло не осознавать, к каким правовым и экономическим последствиям может привести принятие методики расчёта собственных средств кредитных организаций, исключающей уставный капитал банков, организованных в форме общества с ограниченной ответственностью, из состава основного капитала. Объяснением позиции руководства Центрального банка может являться его глубокая неприязнь к малым и средним российским банкам и стремление любым путём сократить их количество. Ведь именно небольшие банки, в основном, были организованы в форме общества с ограниченной ответственностью или были вынуждены перерегистрироваться из акционерных обществ в форму общества с ограниченной ответственностью.

Впоследствии, определяя причины кризиса межбанковского рынка августа 1995 года и системного банковского кризиса августа 1998 года, в качестве основной из них Банк России назовёт рискованную кредитную политику, проводившуюся руководством коммерческих банков. О том, что одной из причин проведения банками рискованной кредитной политики, способствовавшей дестабилизации банковской системы, являлась незаконная нормотворческая деятельность самого Центрального банка, его попытки регулирования капитала коммерческих банков с помощью административных мер воздействия, руководство Банка России упоминать не будет.