

Фролова Евгения Евгеньевна,
*профессор кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
frolevgevg@mail.ru;*

Войкова Наталья Андреевна,
*старший преподаватель кафедры банковского права
и финансово-правовых дисциплин Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ
voykova.n@mail.ru*

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ БАНКОВСКОГО КРИЗИСА

В статье выявляются и раскрываются характеристики и содержание реструктуризации как формы антикризисного управления в банков-

ском секторе, обозначаются последствия мирового банковского кризиса, выявляются задачи реструктуризации банковской системы.

Ключевые слова и фразы: системный банковский кризис, банковский сектор, реструктуризация банковской системы.

Растущие масштабы мирового финансового рынка при высокой мобильности капитала и недостаточно развитой системе его регулирования заключают в себе опасность возникновения кризисных явлений.

В Российской Федерации, лишь немногим более двух десятилетий назад начавшей построение двухуровневой банковской системы и выполнившей эту задачу в столь короткие сроки, продолжается процесс совершенствования регулирования банковских правоотношений, в который свои коррективы внес банковский кризис.

Как следствие, потребовали «внимания» ряд институтов, а в первую очередь риски в банковской деятельности — как системные, так и локальные. Управление ими требует высшей квалификации менеджмента каждого банка. Очевидно, что проблемы в их деятельности неминуемы, противный случай свидетельствовал бы об их нежелании развития в поиске новых видов предлагаемых банковских услуг, «костности», что, пожалуй, противоречило рыночной природе их деятельности.

Отметим сразу, что банковский кризис, в какой бы форме он бы ни проявлялся, есть составная часть финансового кризиса. Однако это отнюдь не определяет первичность финансового кризиса. Напротив, истории известно немало примеров, когда в основе финансового кризиса лежала проблема ликвидности коммерческих банков. Вместе с тем возникновение банковского кризиса, по-видимому, можно было бы рассматривать в зависимости от очередного этапа системного развития рыночно-ориентированной экономики¹.

¹ Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы – неотъемлемый результат банковской деятельности в условиях рыночной экономики // Известия ИГЭА.2010. № 3 (71)

Проблемы финансовых и банковских кризисов, а также реструктуризации банковских систем в последнее время приобрели особую остроту.

К концу XX в. опыт многих стран мира показал, что кризисные явления в большинстве своем — это отражение сложных процессов приспособления финансовых систем к новым макроэкономическим условиям, которые сложились в результате значительных преобразований на мировой политической и экономической арене.

За последнюю четверть века на политической карте мира произошли серьезные изменения. Политические и экономические преобразования в восточноевропейских государствах привели на первых этапах к макроэкономической неустойчивости и несбалансированности финансовой и банковской систем. На фоне возрастающей неустойчивости банковской системы многие банки оказались крайне восприимчивы к потрясениям в реальном секторе экономики — традиционной причине банковских кризисов, что вызвало их банкротство². Так, известно, что в 1970–2000-х гг. финансовые кризисы в десятках стран обусловили утрату до 10–30 % национальных финансовых активов. МВФ зарегистрировал в 1975–1997 гг. более 150 валютных и 54 долговых банковских кризисов более чем в 50 странах³. На формирующихся рынках временные периоды, отделяющие один кризис от другого, обычно составляют 5–10 лет. Важно отметить, что финансовый кризис представляет собой комплексное явление и, одновременно, многофакторный процесс. Он охватывает финансовые рынки и институты финансового сектора, денежное обращение и кредит, международные финансы, государственные, муниципальные и корпоративные финансы; оказывает средне- и долгосрочное негативное

² Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы — неотъемлемый результат банковской деятельности в условиях рыночной экономики // Известия ИГЭА. 2010. № 3 (71)

³ Financial crises: Characteristics and indicators of vulnerability. Washington, 1998.

воздействие на экономическую активность в стране и на динамику благосостояния населения.

Банковские кризисы первоначально являются лишь локальными и представляют собой одну из составляющих финансового кризиса. «Набрав обороты» в своем развитии, они вызывают крайне серьезные макроэкономические последствия, которые всегда влекут за собой снижение темпов реального экономического роста и, как следствие, резкое падение уровня благосостояния населения страны.

Несостоятельность отдельных банков нередко представляет собой прямую угрозу для реального сектора экономики в целом, что приводит к потере доверия как к отдельным банкам, так и к банковской системе страны. Практика показывает, что банкротство отдельных банков может наносить больший ущерб экономике государства, чем банкротство предприятий, поскольку нестабильность банков обязательно приводит к дестабилизации функционирования платежной системы.

Кроме того, имеющиеся не вполне эффективные подходы (например, изменение отдельных нормативов и параметров осуществления банковских операций и иных требований), даже будучи не отмененными, утрачивают свою актуальность и фактически вынуждают к срочному их пересмотру (наглядный пример – отмена отдельных надзорных требований в 90-е гг. прошлого века). Наконец, сами элементы банковской системы – кредитные организации и иные ее субъекты – оказываются вынужденными переосмыслить происходящее и принять решение о путях своего развития.

При этом банковские кризисы возникают под влиянием все новых и новых факторов, появление которых зачастую невозможно предсказать. Усугубление проблем в банковской сфере приводит к общественному осознанию необходимости государственной поддержки банков, выработки программ по реструктуризации банковской системы, формирования специальных механизмов реструктуризации. Реструктуризация коммерческого банка предполагает осуществление мероприятий,

направленных на изменение структуры его активов и пассивов, а также его внутреннего построения.

Как показывает опыт многих стран, кризисы, как правило, начинаются с возникновения в отдельных банках ряда проблем. То, что из-за недостатка средств, конфликта интересов собственников и менеджеров, пробелов в правовой среде или институциональной структуре и других причин эти проблемы не решаются своевременно, и влияние указанных проблем в силу их существенной детерминированности не нивелируется, является толчком к цепной реакции (эффекту домино)⁴.

Сегодня становится очевидным, что для банковского сектора России кризис 1998 г. имел в высшей степени серьезные последствия. *Во-первых*, резко обесценились вложения собственных и привлеченных ими средств в государственные ценные бумаги, что значительно снизило общую стоимость активов. Сложная ситуация возникла и с российскими ценными бумагами, эмитированными в иностранной валюте и служившими обеспечением иностранных банковских кредитов у банков, сделавших заимствования на иностранных рынках. Резкое падение цен на эти бумаги потребовало от российских банков внесения гарантийного взноса, что, вследствие и без того осложненной финансовой ситуации в банковском секторе страны крайне обострило проблему их ликвидности. *Во-вторых*, резкое падение платежеспособности, а по сути – обесценивание российской национальной валюты, сопровождалось огромными потерями коммерческих банков по форвардным контрактам на поставку иностранной валюты, заключенных в 1996–1998 гг. И, *в-третьих*, ухудшение экономической ситуации в стране подорвало финансовое положение не только самих банков, но и их заемщиков и потенциальных кредиторов. Это дополнительно снизило и без того невысокое качество кредитного портфеля банков, привело к резкому возрастанию просроченных и безнадежных к взысканию долгов. Одновременно наблюдалось мас-

⁴ Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы: факторы, сценарии и политика противодействия // Известия ИГЭА. 2010. № 4 (72).

совое изъятие населением своих вкладов, а предприятиями – депозитов и средств со счетов, что привело к полной утрате банками как краткосрочной, так и долгосрочной ликвидности. Практически перестала действовать платежная система страны, а из-за потери доверия полностью остановился рынок межбанковских кредитов⁵.

Системный банковский кризис стал результатом существенного углубления одного из фундаментальных противоречий между относительно высокими темпами развития финансового сектора (на основе ни чем не подкрепленных, «образующихся» в результате сверхактивной работы мультипликаторного «маховика», дополнительных ресурсов) и глубоким, затяжным спадом в реальной экономике за предыдущий период. Искусственно занижаемые темпы инфляции, проведение политики умеренных положительных процентных ставок не сопровождались адекватным оживлением реального сектора экономики.

Системные банковские кризисы – это кризисы банковского сектора, развившиеся из локальных, основанные на эффекте «домино», при которых накопление проблемных активов в ограниченном числе банков ведет к прекращению их платежеспособности и банковской панике, массовому изъятию вкладов, резкому сокращению кредитования банками друг друга и т.п., когда на фоне развивающегося кризиса недоверия начинается массовая приостановка платежей банками с последующим коллапсом платежной системы и финансовых рынков. Системный банковский кризис проявляется в очевидной для большинства хозяйствующих субъектов неспособности большей части кредитных организаций осуществлять свои базовые функции: расчеты, перелив сбережений населения и временно свободных средств хозяйствующих субъектов в инвестиции; выполнять условия договоров банковского вклада, заключенных с вкладчиками, в силу невыполнения обязательств заемщиками, либо в результате обесценивания банковских активов.

⁵ Ермаков С.Л. Кризис банков России: истоки, факторы, последствия // Банковские услуги. 1999. № 2–3.

В целях скорейшего решения возникших проблем и недопущения дальнейшего усугубления неблагоприятных последствий, Банком России и Правительством Российской Федерации был разработан сложный и многофункциональный механизм реструктуризации банков. Под *реструктуризацией* понимался процесс, предусматривающий изменение структуры банковской системы, восстановление условий и функций, необходимых для банковского обслуживания потребностей экономики, и управляемый согласованными мерами Банка России, законодательной и исполнительной власти, действиями учредителей (участников и акционеров), кредиторов и руководителей кредитных организаций. При этом началось обеспечение ряда основных принципов реструктуризации⁶: главенство целей защиты интересов частных вкладчиков; равное отношение к защите всех кредиторов и клиентов; открытость процесса реструктуризации обязательств и активов банков; экономическая ответственность собственников банков, не способных платить по обязательствам; привлечение их к процессу реструктуризации путем осуществления дополнительных взносов в капитал банков; участие кредиторов в процедурах реструктуризации; государственная поддержка только тех банков, которые принимают и успешно реализуют программы финансового оздоровления и ориентированы прежде всего, на самостоятельное решение возникающих проблем⁷.

Понятие «реструктуризация», которое дает Федеральный закон №144-ФЗ, представляет собой «комплекс мер, применяемых к кредитным организациям и направленных на преодоление их финансовой неустойчивости и восстановление платежеспособности либо на осуществление процедур ликвидации кредитных организаций в соответствии с национальным

⁶ Вестник Банка России. 1998. № 84 (339). С. 3.

⁷ Войкова Н.А. Административно-правовой механизм мер антикризисного регулирования в банковской сфере: дис канд. юрид. наук: 12.00.14 / Войкова, Наталья Андреевна. – Москва, 2013. 185 с.

законодательством»⁸. Представляется очевидным и обоснованным, что под реструктуризацией в общем следует понимать деятельность, направленную на изменение структуры какого-либо отдельного объекта.

В соответствии с «Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 г. Центрального банка Российской Федерации», под реструктуризацией банков понимается управляемый согласованными мерами Банка России, законодательной и исполнительной власти, действиями учредителей (участников), кредиторов и руководителей процесс изменения структуры банковской системы, восстановление условий и функций, необходимых для банковского обслуживания потребностей экономики⁹.

Представляется возможным выделить отличия реструктуризации коммерческих банков от реструктуризации банковской системы. Упомянутое отличие реструктуризации кредитной организации от реструктуризации всей банковской системы следует проводить по объекту.

По мнению Г.А. Тосуняна, реструктурировать объект можно только в пределах, при которых данный объект остается тождественным самому себе. Поэтому в результате реструктуризации объекта, во-первых, не может получиться совершенно (качественно) другой объект, во-вторых, объект не может исчезнуть. В итоге реструктуризации объекта он должен сохранить свои основные свойства, претерпевая при этом различные внешние и внутренние изменения¹⁰.

Следующее отличие представляется возможным обозначить как отличие по целям реструктуризации. Это может быть

⁸ О реструктуризации кредитных организаций: Федеральный закон от 08.07.1999 № 144-ФЗ // Вестник Банка России. 04.12.1998. № 84; Ковзанадзе И.К. Реструктуризация банковских систем: стратегия и тактика преодоления системных кризисов / И.К. Ковзанадзе // Финансы. 2003. № 3. С. 72–73.

⁹ Основные направления единой государственной денежно – кредитной политики на 1999 год // Вестник Банка России. 04.12.1998. № 84.

¹⁰ См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Общий и постатейный комментарий к Федеральному закону «О реструктуризации кредитных организаций» / Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин. М.: Дело. 2000. 816 с.

изменением структуры активов и пассивов банка, преодоление финансовой неустойчивости и восстановление платежеспособности, изменение организационной структуры банка, привлечение к участию в капитале новых собственников, в том числе иностранных инвесторов.

В соответствии с проведенным анализом, считаем необходимым привести следующее определение, сформулированное Петровым В.И.: «реструктуризация объекта – это процесс изменения совокупности устойчивых связей между элементами в составе объекта, рассматриваемого как система, включающий изменение функций (роли) определенных элементов этой системы, при условии сохранения основных свойств объекта. Целью реструктуризации объекта является изменение качественной специфики данной системы в соответствии с заданными параметрами для более успешного функционирования»¹¹.

Цель реструктуризации банковской системы носит принципиально важный характер, такой как совершенствование государственного управления банковской деятельностью в стране осуществляется для создания условий, препятствующих повторению банковских кризисов и обеспечивающих устойчивое и стабильное функционирование банковской системы.

Для участия государства в процесс реструктуризации банков в качестве специализированной организации в Российской Федерации было создано Агентство по реструктуризации кредитных организаций. Стратегия деятельности Агентства по организации антикризисного управления и финансовому оздоровлению банка заключалась в последовательном проведении работ по трем направлениям:

- проведение реструктуризации обязательств перед кредиторами, в задачи которой входили организация справедливых и прозрачных расчетов для всех групп кредиторов, определение совместно с кредиторами порядка и условий погашения долга в зависимости от наличия у банка активов, их стои-

¹¹См.: Петров В.И. Проблемы определения понятия реструктуризация кредитных организаций [Электронный ресурс] / В.И. Петров // Банковское право. 2012. № 2. Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/4971>

мости и ликвидности. Для комплексного урегулирования задолженности применяется институт мировых соглашений законодательства о банкротстве, что предусмотрено Законом о реструктуризации кредитных организаций;

- осуществление рекапитализации банка после выработки согласованной политики в погашении долгов. На этапе перехода банка под управление АРКО уставный капитал списывался до реального значения собственных средств. При принятии принципиального решения о дальнейших направлениях оздоровления банка его уставный капитал увеличивался до размера, необходимого для осуществления нормальной банковской деятельности. Первые два направления относятся к так называемой финансовой реструктуризации;

- операционная реструктуризация, подразумевающая комплекс мер по реорганизации бизнеса банка, систем его управления по повышению качества корпоративного управления¹².

Реструктуризованная банковская система, создание которой начато с 2001 г. и должно продлиться еще (как минимум) до 2020 г., что отражено в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации¹³, вне всякого сомнения, должна привести к соответствию требованиям высокой надежности, управляемости и инвестиционной направленности; гарантированию необходимого уровня предложения кредитных ресурсов по доступным для производственной сферы процентным ставкам; предоставлению необходимых страховок и преференции в целях развития инвестиционного бизнеса банков и поддержания необходимых условий инвестиционного климата.

¹² Н.А. Войкова. Банк России и меры по стабилизации банковской системы в период кризисных явлений // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации (АКСОР). № 3 (18) 2011. С. 229–231.

¹³ Приложение к совместному Заявлению Правительства Российской Федерации № 983п-П13 и Центрального банка Российской Федерации № 01-01/1617 от 05.04.2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года».

В зависимости от глубины и конкретной направленности производимых изменений выделяют четыре уровня реструктуризации банковского сектора.

Первый уровень подразумевает под собой рассмотрение объема полномочий Банка России в области регулирования и контроля, банковского надзора, инспектирования, санирования и дополнения их иными необходимыми. Результатом подобных исследований может являться перераспределение полномочий между государственными институтами, разделяющими с Центральным банком ответственность за обеспечение безопасности имущественных прав граждан и государства в кредитной и финансовых сферах.

Второй уровень реструктуризации характеризуется созданием в составе банковской системы специализированных целевых гарантийных и страховых фондов, наделенных необходимыми полномочиями и ответственностью за проведение оздоровительных мероприятий и предотвращение системного кризиса в банковском секторе. Такие фонды необходимо создавать для обеспечения независимой профессиональной деятельности институтов, ответственных за оздоровление кредитных организаций.

Реструктуризации третьего уровня означает перестройку деятельности неплатежеспособных кредитных организаций на основе кардинальных изменений в структуре их капитала и передачи контроля над ними другим стратегическим инвесторам (включая приватизацию кредитных организаций, находящихся собственности государства или под его контролем). При отсутствии инвесторов контроль над капиталом реструктурируемых кредитных организаций передается специализированным гарантийным страховым фондам банковской системы. Если такие фонды отсутствуют, то контроль осуществляется органом, осуществляющим лицензирование, надзор и санирование кредитных организаций.

Заключительным «шагом» реструктуризации можно считать реструктуризацию четвертого уровня – при таком виде реструктуризации определяются процедуры смены руководства

в проблемных кредитных организациях, в том числе и введение временного управления, или принудительного (внешнего) управления. Функции внешнего управления относятся обычно к полномочиям специализированных фондов, органов регулирования и контроля над банковской деятельностью. Представляется резонным согласиться с мнением авторов, что необходимым при подобного рода ситуации является условие, при котором профессиональная деятельность органов, осуществляющих функции принудительного управления, должна быть в максимальной степени свободна от политического давления. В то же время эта деятельность должна правильно учитывать тенденции текущей конъюнктуры банковского сектора¹⁴.

Подходы, которые предлагаются в современной банковской практике, учитывают глобализацию банковского дела и финансовую либерализацию. Соответственно, предлагается широкий набор рыночных методов, которые вместе позволят провести банковское реструктурирование системно¹⁵.

Для проведения указанных мероприятий считаем возможным учесть необходимые для реструктуризации условия. Первым средством, прежде всего, является государственная поддержка. Помощь банку может принимать форму прямых вливаний капитала, кредитов, предоставляемых государством проблемному банку, покупки активов проблемного банка компаниями по управлению активами, созданными специально для этой цели или же любыми другими организациями, убытки которых будут покрываться государством.

Усугубление кризисных проблем приводит к общественному осознанию необходимости государственной поддержки банков и выработке программ по реструктуризации банковской системы, формированию специальных механизмов рест-

¹⁴ Реструктурирование кредитных организаций в зарубежных странах / под ред. Грязновой А.Г., Федотовой М.А., Новикова В.М. М.: Финансы и статистика. 2000. 416 с.

¹⁵ См.: Попова М.А. Системные банковские кризисы и методы их преодоления: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 / Попова, Мария Анатольевна. Ростов-на-Дону, 2005. 194 с.

руктуризации. В свою очередь реструктуризация коммерческого банка предполагает осуществление мероприятий, направленных на изменение структуры его активов и пассивов, а также его внутреннего построения.

Финансовая помощь, которую Банк России оказывает проблемным банкам, обычно осуществляется на начальной стадии развития банковского кризиса. Когда начинается кризис, Центральный банк государства – инстанция, куда в первую очередь обращается проблемный банк за поддержкой. Ссуды обыкновенно ограничены, выдаются под большие проценты, что для банка тяжело в условиях кризиса. Поэтому, помимо выдачи ссуды, существуют другие способы, с помощью которых Центральный банк может поддержать проблемный банк. Это, например, снижение размеров обязательных резервов, обеспечение представления зарубежных валютных займов и дисконтирование приемлемых ценных бумаг. В качестве примера можно привести ситуацию, когда в 1995 г. Банк Мексики через депозитную страховую корпорацию обеспечил зарубежные валютные займы некоторым проблемным банкам¹⁶.

Таким образом, из проанализированного материала считаем возможным сделать вывод, что, при всех очевидных минусах в системных банковских кризисах имеется немало положительных составляющих. Так, становятся очевидными и не требующими каких-либо иных доказательств допущенные в теории и просчеты в моделировании направлений урегулирования банковских кризисов. При этом возникает не допускающая даже малейшего промедления в решении задача восстановления и переосмысления управленческой теории и тактики экономического развития, которая крайне необходима для осуществления одной из основных целей деятельности государства и Центрального банка в частности – поддержания стабильного функционирования банковской системы.

¹⁶ Dziobek, Claudia and Ceyla Pazarbasioglu, 1997, "Lessons from systemic bank restructuring: A survey of 24 countries", Working Paper 97/161 (Washington, IMF).