

Внедрение инструмента bail-in в России

Тарасенко Ольга Александровна

*доктор юридических наук, профессор кафедры
предпринимательского и корпоративного права
Московского государственного юридического университета имени
О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Мой доклад посвящен правовым проблемам внедрения инструмента bail-in в России. Новая модель санации банков требует гармонизации европейского и российского законодательства, в связи с чем, контур инструмента bail-in в российском правовом порядке может быть интересен участникам конференции. Указанное обстоятельство явилось аргументом для выбора темы.

Итак, в конце 2012 года в международных и наднациональных финансовых институтах была в общем виде сформулирована новая концепция санации банков, получившая название bail-in. В марте 2013 года модель bail-in была апробирована на Кипре. Далее события начали разворачиваться стремительно. Уже в мае 2013 года в Брюсселе и Франкфурте проводится обсуждение вопроса о возможности распространения кипрского опыта на все страны ЕС. В 2015 году страны участницы G20 соглашаются привести банковское законодательство к единым правилам ликвидации и санации банков (процедура bail-in) в рамках глобального проекта денежно-кредитной реформы Smart Money. Далее явственно обозначились признаки того, что кипрский опыт в самое ближайшее время может быть использован и за пределами Европейского Союза. Эту модель стали обсуждать и внедрять в Новой Зеландии, США, Канаде. Не осталась в стороне от этого процесса и Россия, где идея о введении инструмента bail-in начинает приобретать правовой контур. В связи с этим, представляется актуальным исследовать проблемы разработки инструмента bail-in в России.

Вначале позволим сделать одну любопытную ремарку. Россия считает себя генератором идеи bail-in, поскольку данный алгоритм действий в том или ином виде использовался в России раньше, чем на Кипре, а именно впервые в момент кризиса 1998 года. Именно в

это время для спасения системообразующих банков был использован механизм так называемых мировых соглашений. Он заключался в следующем: крупные кредиторы и вкладчики проблемных банков на общих собраниях приходили к консенсусу о долгосрочной реструктуризации своих требований; к примеру, переоформляли их в депозит со сроком погашения 5-7 или 10 лет. Решения этих собраний носили добровольный характер и впоследствии утверждались судом.

И сейчас, российское законодательство разрешает конвертацию кредиторских требований в инструменты санлируемого банка, а также привлечение инвестиций в его уставный капитал, однако такая возможность должна регламентироваться договором. Конвертация по умолчанию невозможна. По этой схеме был санирован в 2015 году банк «Таврический»: его крупнейший кредитор «Ленэнерго» не смог получить депозиты на сумму 16,5 млрд. рублей и был вынужден продлить их на 20 лет, конвертировав в субординированный депозит в рамках реализации плана участия Агентства по страхованию вкладов в предупреждении банкротства банка «Таврический». Похожий подход использовался и при санации в 2015 году Фондсервисбанка, в финансовом оздоровлении которого принял участие его клиент «Роскосмос». В этом случае Роскосмос конвертировал средства своего депозита на сумму 27 миллиардов рублей в 10-летний субординированный депозит по ставке ниже 1%.

Инициатива о внедрении обязательного и принудительного инструмента bail-in в России получила широкий резонанс после публикации обзора санации российских банков, подготовленного Советом по финансовой стабильности стран G 20 (FSB G 20). В рамках данного обзора FSB G 20 высказался в том ключе, что не только государство и частные корпорации, но и граждане могли бы принимать участие в санации, лишившись на время той части вкладов, которая превышает застрахованную сумму. В настоящий момент в соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹ (далее – Закон о страховании вкладов) возмещение по вкладам в банке, в отношении которого наступил страховой случай, выплачивается вкладчику в размере 100 процентов суммы вкладов в банке, но не более 1 400 000 рублей. Соответ-

¹ СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

ственно, превышающая эту сумму часть вклада может быть задействована в санировании банка по модели bail-in.

Инструмент bail-in позволяет спасти банк, сохранить необеспеченные средства кредиторов, а также снизить затраты государства на санацию проблемных банков, которые уже сейчас составляют свыше 1 трлн. рублей. Эффективность данного инструмента в сочетании со вступлением экономики России в рецессию на фоне неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры активизировала усилия российского законодателя, направленные на разработку правовой оболочки bail-in.

Анализ периодики демонстрирует, что большинство участников процесса обсуждения нового инструмента подразумевают под bail-in принудительную конвертацию необеспеченных требований кредиторов третьей очереди в субординированные депозиты или уставный капитал банка².

Введение этого инструмента потребует масштабного реформирования процедуры санации банков и системы страхования вкладов. В частности, необходимо внедрить следующие новации:

1. Исключить возможность неоднократного получения возмещения по вкладам.

Согласно действующему законодательству, если страховой случай наступил в отношении нескольких банков, в которых вкладчик имеет вклады, размер страхового возмещения исчисляется в отношении каждого банка отдельно, т.е. сумма возмещения рассчитывается для каждого вкладчика по каждому банку. Между тем, в рамках процедуры bail-in лимит ответственности государства определяется на одного вкладчика по всем его счетам во всех банках. Таким образом, при наступлении страхового случая физическое лицо имеет право получить только 1,4 млн. рублей по всем счетам в банках с потерей права на новые страховые случаи возмещения вкладов.

2. Ввести новый страховой случай в систему страхования вкладов: для целей запуска механизма bail-in требуется

² См. например: АСВ хочет добавить в схемы санации банков такие механизмы, как бридж-банк и bail-in. URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7826497> (дата обращения: 06.07.2016).

осуществление соответствующей процедуры санации банка, которая в настоящее время отсутствует в перечне страховых случаев.

3. Имплементировать в российское законодательство так называемый множественный подход („multiple point of entry resolution“), который предполагает, что, если банковская группа работает в разных регионах и юрисдикциях, то национальные регуляторы будут координировать параллельный bail-in в разных частях банковской группы. К примеру, вкладчики Ситибанка в России несут риски потерь сумм незастрахованных вкладов в случае запуска в отношении данного банка механизма bail-in в других странах. В случае системного банковского кризиса в ЕС, Великобритании и США реструктуризация зарубежных банков закончится убытками для российских кредитных организаций. В рамках санации российских банков убытки по зарубежным активам придется компенсировать акционерам и кредиторам банков, включая вкладчиков.
4. Установить сумму (или процент от суммы вклада), подлежащий списанию кредитной организацией, находящийся в процессе санации по модели bail-in.

Исходя из отечественного толкования, ЕС признает необходимость справедливого баланса между требованием соблюдения общих интересов и защитой права собственности, в связи с чем, здесь допускается потеря физическими лицами порядка 10% от сумм своих чистых активов. Применительно к банковским депозитам в России эта идея приобретает форму франшизы, когда 90% (суммы вклада) застрахованы, а 10% – личный риск вкладчика³.

Оценивая в совокупности меры, подлежащие осуществлению при введении инструмента bail-in, можно сделать вывод, что данный инструмент надлежит трактовать шире, чем это подается в прессе. На наш взгляд, упомянутое выше определение bail-in, упускает из вида тот факт, что при санации банка по модели bail-in может происходить не только принудительная конвертация необеспеченных требований кредиторов, но и частичное списание таких требований.

³ См. Bail-In в России. URL: <http://www.artc-derzhava.ru/4/5/bail-in-v-rossii/> (дата обращения: 01.03.2016); Bail-In: банкиров спасают клиенты URL: http://www.e-reading.club/chapter.php/1037001/165/Katasonov_-_Diktatura_bankokratii.html (дата обращения: 01.03.2016).

Исходя из этого, можно сформулировать следующее определение: инструмент bail-in – процедура, представляющая собой частичное списание и принудительную конвертацию необеспеченных кредиторских задолженностей кредитной организации, находящейся в процессе санации под контролем уполномоченного органа.

Система bail-in может заработать в России уже в 2017 году. Столь оперативное введение механизма может сказаться на его качестве, а при некомпетентной подаче информации в прессе и вовсе подорвет доверие вкладчиков и вызовет новый виток оттока капитала за рубеж. Хотя в данном случае Россия лишь следует за международными стандартами процедуры санации проблемных банков, надо принять во внимание слишком низкую по сравнению с зарубежным законодательством сумму возмещения по вкладам (на данный момент порядка 21,5 тыс. долларов США); в связи с чем, в России группа кредиторов третьей очереди – потенциальных участников bail-in гораздо обширнее, чем допустим, в ЕС, где сумма возмещения составляет 100 тыс. евро, а в США 250 тыс. долларов. Статистика Агентства по страхованию вкладов свидетельствует, что вклады на сумму свыше страховой есть у 2,5 миллионов россиян.

Для предотвращения негативных последствий от запуска механизма bail-in необходимо либо увеличить сумму возмещения по депозитам, либо установить планку отсечения депозитов, которые могут послужить средством санации. Пока нет точного понимания, о какой предельной сумме вклада идет речь, будет ли это 1 млрд. или 100 млн. рублей. Допускается, что сверхкрупными будут объявлены вклады свыше 50 млн. или даже 10 млн. рублей, а это затронет существенно большее число вкладчиков.

Отметим, что Юрий Исаев – генеральный директор Агентства по страхованию вкладов (АСВ) считает, что *bail-in для физических лиц не придет в нашу реальность*. Потому что для того, чтобы дойти до списания вкладов физических лиц, по логике нужно списать все средства юридических лиц. А если списать все средства юридических лиц, то этот банк не имеет никакого будущего. Кроме того, во всех известных случаях, в России всего 100 человек вкладывали больше 100 млн. рублей в банк. И то этих банков всего три, где такие вкладчики были сконцентрированы⁴.

⁴ Bail-In: как это уже было на Кипре и в России и что об этом думают в ЦБ и АСВ // URL: <http://bankir.ru/publikacii/20160322/bail-in-kak-eto-uzhe-bylo-na-kipre-i-v-rossii-i-chto-ob-etom-dumayut-v-tsb-i-asv-10007341/> (дата обращения: 28.04.2016).

Кроме суммы сверхкрупного вклада, необходимо решить следующие вопросы:

- о круге банков – потенциальных участников инструмента bail-in. Здесь возможно: применение механизма только для системно-значимых финансовых институтов или распространение данного механизма на всю банковскую систему. В первом варианте обеспечивается наибольшая прозрачность решения проблемы too big to fail, а инвесторы получают сигнал о том, что риск финансовой нестабильности банка будет разделен с ними. Второй путь менее сложен с правовой точки зрения, но потребует роста объемов фондирования для банковской системы в целом;
- о типах финансовых инструментов, которые подлежат принудительной конвертации. К таковым могут быть отнесены с большей степенью вероятности долгосрочные, необеспеченные и незастрахованные обязательства банка;
- об очередности несения ответственности в случае неплатежеспособности банка. На наш взгляд, в первую очередь ответственность должны нести акционеры, затем держатели облигаций и юридические лица – депозитёры, и, наконец, в последнюю очередь сверхкрупные вкладчики – физические лица;
- о требованиях к новым акционерам кредитной организации. При реализации механизма bail-in потенциальными новыми акционерами могут стать лица, не удовлетворяющие критериям Банка России. В связи с этим, для эффективной работы нового инструмента должен быть предусмотрен переходный период, в течение которого инвесторы могут привести в соответствие банковскому законодательству свое финансовое положение; либо требования к новым акционерам – участникам механизма bail-in должны быть смягчены⁵;
- о процедуре запуска инструмента bail-in: от кого будет исходить решение о необходимости реализации процедуры – Банка России или Агентства по страхованию вкладов

⁵ См. например: К. Лукашук. Каким банкам поможет bail-in // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/02/03/626579-kakim-bankam-pomozhet-bail-in> (дата обращения: 27.04.2016).

или это будет обоюдное решение данных органов; кому будет вменен в обязанность надзор по процедуре bail-in и какие меры надлежит принимать в случае отклонения банка от реализации плана санации.

Важным в этом случае видится и широкое компетентное освещение законопроекта в средствах массовой информации, с тем, чтобы bail-in не подавался в прессе как очередной заговор против вкладчиков, и в которой раз не пошатнулось их доверие к российской банковской системе.

Благодарю за внимание!