

# АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В БАНКОВСКИЙ КОДЕКС БЕЛАРУСИ НА ОСНОВАНИИ ЗАКОНА ОТ 17.07.2006

Дмитрий Крук\*

## 1. Введение

Новая редакция Банковского Кодекса (БК), которая вступит в силу 17 октября текущего года, преимущественно изменяет надзорные и контролирующие функции Национального банка, расширяет его права в сфере возможных мер воздействия по отношению к коммерческим банкам, частично изменяет стандарты лицензирования банковской деятельности. Изменения, внесенные в Особенную часть БК не вносят каких-либо значимых и концептуальных изменений в характер совершения банковских операций, скорее законодательно закрепляя существующую практику банковской деятельности. В целом можно выделить следующие сферы банковской деятельности, на которые направлены изменения в БК:

- статус Национального банка Беларуси (НББ) как субъекта, проводящего монетарную политику на территории Беларуси;
- (квази) надзорные и контролирующие функции НББ, применение мер воздействия к банкам;
- лицензирование банковской деятельности;
- экономическое регулирование и надзор;
- прочие сферы.

## 2. Статус Национального банка Беларуси (НББ) как субъекта, проводящего монетарную политику на территории Беларуси

В прежней редакции БК НББ определялся лишь как центральный банк Беларуси, ответственный за проведение монетарной политики. Вместе с тем, БК налагал на НББ обязанности совместного проведения монетарной политики с правительством Беларуси, координации мер НББ и правительства. Другие документы (в частности Устав НББ) также подчеркивали низкий уровень независимости НББ (операционной, кадровой и пр.) в проведении монетарной политики. В новой редакции БК такая ситуация была закреплена на законодательном уровне. В результате был внесен ряд норм в статьи БК, которые фактически соответствовали экономической реальности и исполнялись до этого. В частности, в новой редакции БК в ст. 24 определен статус НББ как государственного органа (прежде лишь его служащие на основании Устава НББ приравнивались к госслужащим, а сам НББ такого статуса не имел). В статье 53 отменена норма о возможности кредитования правительства Национальным банком, однако принятая формулировка допускает возможность такого кредитования при необходимости. Стоит отметить, что фактически такое кредитование не имело место с 2004 г., однако в данный момент законодатель не решился полностью обеспечить независимость НББ в этом вопросе.

В новой редакции БК более пристальное внимание уделяется функции НББ как агента управления золотовалютными резервами страны. В соответствии с правками в ст. 26 и 27 усиливается роль президента в этой области, в частности НББ обязан распоряжаться ими по согласованию с президентом и ежеквартально информировать его об их динамике. Похожая правка содержится в ст. 75, где закладывается норма о необходимости согласования с президентом минимального размера уставного фонда коммерческих банков. Далее через БК на НББ на законодательном уровне накладываются функции, которые могут решить насущные проблемы экономической политики в Беларуси. В частности в последние годы возникали вопросы налогового и фискального характера, в этих целях в ст. 26 вводится функция НББ дающая ему право регулировать деятельность банков по выдаче и обращению векселей. В

---

\* Экономист Исследовательского центра ИПМ, e-mail: [kruk@research.by](mailto:kruk@research.by).

той же ст. на НББ возлагается функция регулирования операций с производными финансовыми инструментами, оборот которых в последнее время начинает увеличиваться. К этой же группе правок стоит отнести и правку в ст. 45, где устанавливается, что возможные убытки НББ будут покрываться не за счет эмиссии государственных ценных бумаг, а за счет резервного фонда НББ.

**Вывод:** Данная группа правок преимущественно носит декларативный характер, не приводя к существенным изменениям в правосубъектность банковской деятельности, и преимущественно направлена на закрепление существующих отношений в тех областях, которых касаются данные правки.

### **3. (Квази) надзорные и контролирующие функции НББ, применение мер воздействия к банкам**

Данная группа фактически представляет собой наиболее значимые изменения в БК. Вероятно, что основная мотивация этих правок – это последствия ситуации, имевшей место в прошлом году с ДЖЕМ-банком. В ряде официальных документов (Основные направления денежно-кредитной политики) и на неформальном уровне основная задача белорусской банковской системы формулируется как обеспечение потребностей реального сектора экономики (преимущественно госпредприятий) необходимыми ресурсами, в целях исполнения заданных параметров экономического роста. Поэтому чрезмерная направленность деятельности коммерческого банка за пределы Беларуси, равно как и его подверженность относительно высоким внешним рискам рассматривается НББ как нарушение монолитности белорусской банковской системы, призванной исполнять поставленные задачи. Структура экономики Беларуси подразумевает во многом централизованный характер белорусской банковской системы, ее подвластность прямому регулированию. Поэтому, на наш взгляд, ряд правок, позиционируемых как укрепление банковского надзора, в реальности следует квалифицировать как усиление контрольных и квазинадзорных функций НББ в целях сохранения желаемых характеристик банковской системы в рамках существующей экономической структуры (такие функции как минимум не соответствуют Принципам 2 и 4 банковского надзора в Базельском соглашении о капитале (Базель-2)). К таким правкам мы относим следующие. Ст. 33, изменяющая формулировку об ответственности банков за нарушение валютного законодательства. Новая редакция ст. 34, в которой вводятся повышенные требования по сравнению с предыдущей редакцией БК к квалификации руководителей коммерческих банков, а также вводятся требования к их деловой репутации. Фактически создается инструмент для предотвращения создания «не желаемых» банков или же отвода «не желаемых» руководителей – в ст. 82 несоответствие квалификационным требованиям НББ и требованиям к деловой репутации вводятся в качестве причины отказа в регистрации коммерческому банку. При этом в ст. 81 устанавливается, что эксклюзивное право на создание квалификационной комиссии принадлежит НББ.

В той же ст. 34 значительно увеличиваются полномочия НББ в сфере проведения проверок банковской деятельности. НББ может инициировать как собственные проверки, так и проверки внешними аудиторскими организациями, при этом вводится требование о практически исчерпывающем перечне банковских документов и информации, которая должна быть предоставлена НББ. В таком же контексте можно анализировать правки в ст. 97 и 99, в которых расширяется перечень оснований для приостановления деятельности лицензии на осуществление банковской деятельности или же лишение такой лицензии. Более того, все данные меры систематизируются в новой редакции ст. 134, в результате чего НББ получает права практически неограниченного применения мер воздействия на коммерческие банки в случае возникновения каких-либо претензий к их деятельности. Более того, уже в части мер непосредственно надзорного характера, в ст. 111 в новой редакции, вводится право НББ на установление индивидуальных нормативов безопасного функционирования для отдельного банка (отличных от общих нормативов). Нарушение данных нормативов может привести к мерам

воздействия, указанным в ст. 134. Более того, в новой редакции из ст. 23, в которой оговариваются права коммерческих банков по обращению в судебные органы с исками на НББ или же другие государственные органы, убрана норма о возможности денежных претензий коммерческих банков к ним в случае неправомерного применения мер воздействия. Схожую направленность имеют и правки в ст. 121 БК, в результате чего значительно расширяется перечень оснований для раскрытия банковской тайны.

Вывод: Данная группа правок имеет наиболее серьезное воздействие на банковскую систему, создавая предпосылки для ее большей централизации и подвластности политике НББ. Данные меры, позиционируемые законодателем как усиление банковского надзора, в большей мере, создают квазинадзорные права НББ, не столь сильно распространенные в международной банковской практике.

#### **4. Лицензирование банковской деятельности**

Эту группу правок в целом можно оценить положительно, поскольку они приводят к снижению потерь времени, необходимого на прохождение лицензирования, а также сокращают возможности по дискриминации банков со стороны лицензирующего органа, но вместе с тем они также не вносят существенных изменений в существующую практику банковской деятельности.

Новая редакция ст. 94 и 95 вводит единую лицензию на осуществление банковской деятельности, с перечислением перечня допустимых операций для конкретного банка. Ранее лицензии подразделялись на общие, внутренние и генеральные. Наряду с государственной регистрацией банк получал общую лицензию, позволяющую проводить банковские операции в национальной валюте. Внутренняя лицензия давала возможность для проведения банковских операций в иностранной валюте на территории Беларуси. Операции же в иностранной валюте на систематической основе можно было проводить только по факту обладания генеральной лицензией, которая могла быть выдана банку не ранее, чем через год после начала его функционирования. Таким образом, новый порядок лицензирования устраняет эту годовую отсрочку в возможности проведения операций в иностранной валюте за пределами Беларуси, что вряд ли является возможной причиной увеличения кредитных или валютных рисков для вновь созданного банка. Вместе с тем, в новой редакции БК сохраняется отсрочка на два года с момента начала функционирования банка, для получения возможности привлекать депозиты физических лиц, а также работать с драгоценными металлами. Такой подход подразумевает работу с физическими лицами как вид банковской деятельности, подверженный наибольшим социальным рискам, а потому требования двухгодичной отсрочки для создания деловой репутации банка представляется вполне логичным и обоснованным в белорусских реалиях.

Вывод: Группа правок БК, затрагивающих процедуру лицензирования является довольно прогрессивной, но вместе с тем, они не вносят какого-либо концептуального изменения в деятельность банковской системы.

#### **5. Экономическое регулирование и надзор**

Данная группа правок позиционируется руководством НББ как передача возможностей в управлении банковскими рисками на микроуровень, то есть в ведение самих банков. При этом декларируется снижение количества экономических нормативов банковской деятельности (нормативов безопасного функционирования – в новой редакции) с 13 до 8. Однако, перед анализом данной группы правок, следует сделать одно замечание: существующая на данный момент (до вступления в силу новой редакции БК) система экономических нормативов банковской деятельности довольно эффективна с точки зрения управления рисками и соответствует основным стандартам международной практики, в частности Базельским соглашениям.

Однако фактически никаких существенных правок в систему экономических нормативов внесено не было, а была изменена лишь их структура. Так в ст. 111 удалены нормативы минимального размера собственного капитала, нормативы крупных рисков, участия в инвестиционной деятельности, максимального риска на одного заемщика, на одного инсайдера, на группу взаимосвязанных клиентов. Вместе с тем, норматив минимального размера собственного капитала фактически заменен минимальным размером нормативного капитала, методику расчета которого должен определять НББ. В данном случае, на наш взгляд, имеет место придание данному нормативу более гибкого характера, в частности с учетом тенденции в международной банковской деятельности. Таким образом, данный норматив фактически сохраняется, но могут меняться методики расчета его составляющих в соответствии с международной практикой, что в целом стоит оценивать как положительный шаг. Вместе с тем, вместо упраздненных нормативов введен норматив ограничения кредитных рисков. В ст. 115 дается более подробное описание данного норматива, которое фактически соответствует старой классификации, в частности включает в себя: нормативы максимального размера риска одного клиента, инсайдера, взаимосвязанных клиентов, а также суммарную величину крупных рисков, рисков на инсайдеров. Таким образом, фактически сохраняется действующая система, и имеет место лишь ее некоторое переструктурирование.

Опасения в новой редакции может вызывать формулировка в ст. 111 о возможности установлении «иных нормативов, необходимых для снижения рисков банковской деятельности и защиты интересов вкладчиков и иных кредиторов», что наряду с вводимой возможностью индивидуального применения к отдельным банкам экономических нормативов может создать почву для создания неравных возможностей деятельности банков. Однако, законченное суждение в этой сфере, более целесообразно давать при принятии в соответствии с новой редакцией БК изменений и дополнений в Инструкцию «Об экономических нормативах для банков...», что возможно прояснит существующие сомнения в области применения этих положений.

К данной сфере банковского надзора следует также отнести и правки относительно подходов к банковскому надзору на консолидированной основе, содержащихся в ст. 35, 118 и 199. Данные правки также внедряют в Беларуси международные нормы надзора на консолидированной основе, что может благоприятствовать повышению его эффективности. Вместе с тем, более взвешенную оценку этих норм также целесообразно давать после анализа практики их применения, поскольку они являются относительно новыми для белорусского банковского бизнеса.

**Вывод:** Данные правки не вносят каких-либо существенных изменений в практику банковского надзора (за исключением применения надзора на консолидированной основе), немного повышая эффективность этой системы, улучшая и приводя ее в соответствие с международной практикой.

## **6. Прочие сферы**

Среди прочих изменений стоит отметить и ряд правок, не носящих системного характера:

- Ст. 187, вводящая возможность изменения ставок по действующим депозитным договорам банком в одностороннем порядке, только в случае изменения ставки рефинансирования. Ранее банк мог снизить депозитную ставку по действующему депозиту в одностороннем порядке (при отсутствии обратного в договоре) без дополнительных условий. Данная мера направлена, прежде всего, на создание искусственной значимости ставки рефинансирования, как инструмента НББ, способного передавать желаемые процентные импульсы в экономику. Вследствие практики регулирования банковской ликвидности в Беларуси, за счет экономических методов такой зависимости добиться не удастся;
- Ст. 120 – лишение преференций государственных банков (с долей государства более 50% в уставном фонде) с точки зрения гарантий возвращения вкладов (депозитов), в

случае несостоятельности банка их выплатить. Данная мера продиктована готовящимся Законом о гарантировании банковских вкладов, в котором систему гарантий по депозитам планируется установить одинаковой для всех банков. Вместе с тем, пока на законодательном уровне продолжает действовать нормы о 100% имплицитных гарантиях государства по вкладам в двух крупнейших государственных банках – Беларусбанке и Белагропромбанке, и до принятия нового Закона о гарантии вкладов населения не совсем уместно говорить о характере воздействия этой нормы на динамику банковских пассивных операций;

- правки ст. 122 в области запрета на уменьшение уставного фонда банка без согласия на то НББ, а также введение ст. 124, запрещающей выкуп банком более 5% собственных акций. Данные меры, по всей видимости, НББ рассматривает как своего рода страховку от недобросовестной политики банков. В то же время, в условиях новой системы надзора и контроля со стороны НББ вряд ли можно допустить ситуацию, когда банк неожиданно для НББ будет вынужден пойти на сокращение своего уставного фонда и выкуп собственных акций, вследствие непредвиденного ухудшения своего финансового положения. В новой системе контроля НББ имеет более чем достаточное количество инструментов для преждевременного реагирования на ухудшения финансовой деятельности банка. Поэтому данную меру действительно следует преимущественно рассматривать как «подушку», в случае какого-либо форс-мажора в банковской системе;
- Ст.122 – вносит довольно прогрессивные нормы, касающиеся ограничения деятельности коммерческих банков, в частности: запрет на предоставления кредитов и совершения прочих операций на льготных условиях с правительством Беларуси, с инсайдерами. Также нормы данной статьи будут являться препятствием для создания крупных банковских холдингов, поскольку право на участие банка в уставном фонде другого банка можно получить только с согласия НББ. Вместе с тем, отчасти положения данной статьи нивелируются ст. 125 в новой редакции, в которой фактически закрепляется практика выдачи банками кредитов отдельным предприятиям на льготных условиях по распоряжениям правительства. Фактически эта норма отображает существующие отношения между банками, предприятиями и правительством в ряде отраслей, прежде всего в сельском хозяйстве. Таким образом, ее принятие существенно не изменит практику выдачи директивных кредитов на льготных условиях, но станет законным обоснованием для применения и возможного расширения такой практики в будущем;
- ряд изменений в БК претендует на статус вносящих существенные изменения в кредитный процесс. На наш взгляд, основным таким изменением является отмена нормы в ст. 140 старой редакции БК о двух видах кредитов – краткосрочном и долгосрочном. При этом устанавливалась обязательная связь краткосрочных кредитов с движением текущих активов, а долгосрочных кредитов с движением капитала. Соответствующие сроки данных видов кредита составляли для краткосрочного – до двенадцати месяцев, а для долгосрочного – от одного года до пяти лет. Исключение такой четкой градации видов кредитов может в некоторой степени оптимизировать кредитный процесс, а именно сроки и условия кредитования. Более того, в результате данной меры банки получают больше свободы в собственной кредитной политике, возможности комбинирования сроков и схем кредитования и управления соответствующими кредитными рисками. В качестве еще одного новшества следует отметить рассмотрение комиссионных и иных платежей в пользу кредитодателя, как одного из возможных элементов кредитного договора. Данную меру следует рассматривать в общем русле процентной политики НББ. На протяжении последних лет НББ фактически ставит перед собой задачу снижения реальной стоимости заимствования (реальной процентной ставки по кредитам) на денежном рынке. При этом для выполнения этой задачи зачастую используются и административные меры (например, письмо НББ №04–26/62 от 31.01.2005, устанавливающее максимальное превышение ставки по кредитам над ставкой рефинансирования в 3 процентных пункта). В результате, многие банки, номинально сокращая процентные

ставки, в качестве компенсации своих потерь включают в кредитные договоры дополнительные платежи. Поскольку в новой редакции БК (Ст. 187) возможности банков по непосредственному управлению своим процентным спреedom ограничиваются, для компенсации возможных потерь и введена новая норма, дающая возможность косвенно компенсировать потери или же упущенную выгоду через комиссионные и другие платежи. Новая редакция ст. 144 БК значительно ослабляет требования по целевому характеру кредитования, что опять-таки расширяет возможности банков в проведении более гибкой кредитной политики. Однако же данная мера, как и ряд предыдущих, является фактическим закреплением существующей практики на уровне Банковского Кодекса. Значительная либерализация в практике целевого использования кредитов и отмена обязательного целевого использования кредита, равно как и отмена обязательства банка производить мониторинг такого использования, были закреплены еще в Инструкции «О порядке предоставления (размещения) банками денежных средств в форме кредита и их возврата», вступившей в силу с 1 июля 2004 г.

- стоит обратить внимание и на ряд ожидавшихся, но не состоявшихся изменений банковского законодательства. Так на совещании у президента, проходившего в начале июля и посвященного вопросам развития банковского сектора, было заявлено о принятии ряда принципиальных решений по отдельным аспектам его функционирования. Во-первых, было принято решение о законодательной отмене нормы, ограничивавшей участие иностранного капитала в белорусской банковской системе на уровне 25%, а также о введении запрета на использование золотой акции в банковском секторе. Во-вторых, было заявлено о том, что всем без исключения банкам будет предоставлена возможность принимать земельные участки от физических лиц в качестве залога за кредит. Ранее этим правом могли воспользоваться лишь 8 банков, имеющих долю государства в уставном фонде. В-третьих, была принципиально одобрена возможность банков эмитировать ипотечные облигации, обеспечиваемые строящимся или построенным жильем (в объеме не более 70% от ранее выданных на эти цели кредитов). При этом декларировалось, что доходы по таким облигациям не будут облагаться налогом. Вместе с тем, в ст. 90 нового БК сохраняется право на установление квоты участия иностранного капитала в белорусской банковской системе, а норма о его 25%-м ограничении продолжает действовать. В реальности на данный момент эта норма не является ограничителем для привлечения иностранного капитала, поскольку его удельный вес в белорусской банковской системе колеблется на уровне 10–12%. Но, по мнению многих зарубежных экспертов, ее отмена наряду с отменой права золотой акции в банковской системе может существенно улучшить инвестиционный климат в банковской сфере. Вместе с тем, остальные указанные вопросы не затрагиваются в новой редакции БК, но можно предположить, что они будут законодательно закреплены в новом Законе «Об ипотеке».