РАЗВИТИЕ БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Документ Базельского комитета по банковскому надзору «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» (1997 год), о присоединении к которому заявили около 150 стран мира, включая Россию, указывает: «Эффективный надзор за банками выступает существенным элементом надежной экономической среды, в которой банки играют центральную роль в осуществлении платежей и распределении сбережений». И далее: «Сильный и эффективный банковский надзор приносит обществу пользу, которая не может быть полностью обеспечена рынком, и вместе с эффективной макроэкономической политикой имеет критическое значение для финансовой стабильности в любой стране» (стр. 8, перевод автора).

Банк России строит свою работу по формированию системы банковского регулирования и банковского надзора исходя из целей, установленных российским законодательством. В соответствии со статьей 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов.

Развитие системы регулирования банковской деятельности и банковского надзора в России базируется преимущественно на внедрении подходов, признанных международным сообществом и получивших отражение в том числе в рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору.

Основной общемировой тенденцией развития банковского регулирования и банковского надзора является перенесение акцентов с формы на содержание. Результатом реализации этой тенденции является формирование системы риск-ориентированного надзора. Указанная система предполагает нацеленность органа банковского надзора на оценку рисков, присущих данной кредитной организации и группе, в состав которой она входит. В свою очередь оценка рисков, помимо количественной составляющей, предполагает также оценку качества управления этими рисками и внутреннего контроля. Тенденция к повышению значимости оценок качественных составляющих банковской деятельности и систем управления банка выступает важной компонентой общего процесса совершенствования банковского регулирования и банковского надзора.

Основные направления совершенствования банковского регулирования и банковского надзора отражены в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации (2001 год), а также в одобренном в основном Правительством Российской Федерации и Банком России проекте Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на 2004 год и на период до 2008 года.

МЕТОДОЛОГИЯ БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Неотъемлемой компонентой содержательного надзора является профессиональное суждение в отношении уровня рисков, степени уязвимости кредитной организации, ее функционального состояния. В свою очередь, применение профессионального суждения и содержательный подход в целом предполагает дебюрократизацию надзора, постепенный переход от надзора, базирующегося на правилах (rule-based supervision), к надзору, базирующемуся на принципах (principle-based supervision).

Перечисленные подходы нашли свое отражение в ряде документов по вопросам банковского регулирования и банковского надзора, изданных Банком России в последнее время. В то же время по ряду аспектов возможности Банка России как органа банковского надзора еще не соответствуют международным подходам, что сдерживает процесс повышения эффективности надзора. Рассмотрим ситуацию на ряде примеров.

Изданная в январе 2004 года Инструкция Банка России №110-И «Об обязательных нормативах банков»,

заменившая собой Инструкцию Банка России №1 от 01.10.1997, исключила из перечня обязательных восемь нормативов, которые прямо не предусмотрены Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Внесены изменения в методику расчета ряда обязательных нормативов, отражающие содержательные подходы и оценки.

Важным нововведением явилось установление требования о соблюдении обязательных нормативов на ежедневной основе, что сократило возможности кредитных организаций по манипулированию значениями нормативов в целях их формального соблюдения только на отчетные даты. Инструкция содержит важное положение, базирующееся на концепции приоритета содержания над формой. А именно, пункт 1.3 Инструкции указывает, что при расчете нормативов должны приниматься во внимание риски, которые ограничиваются данным нормативом, даже если они непосредственно не предусмотрены формализованным порядком расчета. Необходимо отметить также, что разработка документа проходила максимально транспарентно: проект неоднократно обсуждался с банковским сообществом, с независимыми экспертами, включая зарубежных, размещался на сайте Банка России. Открытость для обсуждения подходов и оценок – важная черта содержательного (риск-ориентированного) надзора.

Высокая концентрация у значительного числа банков риска на связанных заемщиков, включая экономические связи, представляет собой серьезный фактор системного риска банковского сектора в целом. В соответствии с Инструкцией №110-И для оценки кредитного риска на взаимосвязанных заемщиков в основу определения зависимости между ними положено наличие связей по капиталу либо организационно-управленческой подчиненности. Данный подход базируется на определении связанных заемщиков, которое дается статьей 64 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Отнесение хозяйственных обществ к группе связанных заемщиков определяется статьями 105 и 106 Гражданского кодекса Российской Федерации. И тем не менее за пределами регулирования в настоящее время остается принципиальная область экономической связи заемщиков. При этом «экономический» подход соответствует характеру принимаемых банками рисков, в связи с чем он признан международной практикой и наряду с «юридическим» подходом рекомендован Базельским комитетом по банковскому надзору.

С учетом международных подходов Банком России было выпущено Указание оперативного характера от 10.09.2004 №106-Т «О расчете максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6)», в котором предлагается в качестве связанных заемщиков рассматривать заемщиков банка как юридических, так и физических лиц, связанных между собой экономически таким образом, что ухудшение финансового положения одного из них обусловливает или делает вероятным ухудшение финансового положения другого заемщика, что может явиться причиной неисполнения или ненадлежащего исполнения им обязательств по кредитным требованиям банка.

В то же время Указание оперативного характера №106-Т носит рекомендательный характер. В результате возможности влияния Банка России на уровень принимаемых банками кредитных рисков существенно ограничены. Дефицит полномочий Банка России в сфере надзора имеет особенно существенное значение в условиях дальнейшего развития кредитной активности банков при слабой диверсификации кредитных портфелей.

Исходя из этого проблема пруденциального ограничения рисков на экономически связанных заемщиков требует безотлагательного правового решения. В целом режим соблюдения банками пруденциальных норм, ограничивающих кредитные риски, должен быть существенно усилен, имея в виду задачу разумного ограничения как уровня кредитных рисков по конкретным банкам, так и системного риска банковского сектора по данному фактору.

В Положении Банка России №254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности», вступившем в действие с 1 августа 2004 года и заменившем собой Инструкцию Банка России №62а от 30.06.1997, предусмотрено дальнейшее развитие принципа профессионального суждения при оценке кредитных рисков. Реализуя содержательный подход к оценке ссудной задолженности, Положение, базирующееся на рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору и подходах МСФО, уточняет концепцию резервов на возможные потери по ссудам, приводя ее в соответствие с международными представлениями, повышает значение оценки финансового состояния заемщика в качестве критерия классификации ссуд, вводит «вилочные» (например, от 20 до 50% – в отличие от «точечных») нормы отчислений в резервы по каждой категории качества ссуды, уточняет роль фактора обеспечения ссуд при создании резервов на возможные потери. Помимо этого, Положением введена распространенная в международной практике возможность формировать резерв по портфелям однородных ссуд. Это позволяет кредитным организациям не выносить профессионального суждения по классификации каждой отдельной ссуды, включенной в портфель, и тем самым снижает административное бремя на банки. Положение в целом ориентировано на профессиональное суждение при классификации ссуд и оценке величины резервов. При этом Положение, разумеется, сохраняет за Банком России право на ревизию решений банков по классификации кредитов и формированию резервов.

Одновременно следует признать, что при всем продвижении в сторону содержательных методов работы в Положении сохраняется ряд детальных норм и формализованных подходов. Необходимость использования такого рода приемов из арсенала надзора, ориентированного на форму, в существенной степени обусловлено степенью готовности кредитных организаций и сотрудников надзорного органа к реа-

лизации подходов, составляющих основу содержательного надзора. В то же время отдельные формализованные требования Положения не играют полезной роли и могли бы быть исключены из документа, позволив дополнительно повысить его качество и снизить административную нагрузку на банки.

Банк России продолжает работу, направленную на повышение качественных параметров банковского капитала и предотвращение использования схем фиктивной капитализации.

С момента издания Положения Банка России №215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций» (февраль 2003 года) по ноябрь 2004 года работа по выявлению фактов формирования источников собственных средств (капитала) ненадлежащими активами была проведена Банком России в 859 банках, или в 65,4% от общего числа действующих кредитных организаций. Факты либо признаки «фиктивного» формирования капитала выявлены в 188 кредитных организациях, то есть почти в каждом пятом случае. По состоянию на 29.10.2004 из указанных организаций 22 произвели корректировку по требованию территориальных учреждений Банка России, по 4 кредитным организациям были направлены соответствующие предписания по результатам рассмотрения Комитетом банковского надзора Банка России. Общий размер корректировок капитала, произведенных кредитными организациями по требованию Банка России, составил почти 3,9 млрд. рублей. Это составляет 0,4% капитала банковского сектора. То есть речь, как правило, идет о выявлении относительно небольших сумм фиктивно сформированного капитала относительно его общей величины. Тем не менее отдельным банкам фиктивное формирование капитала стоило лицензии.

ИНСТРУМЕНТЫ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Важным аспектом развития содержательных подходов в надзоре является работа по созданию системы раннего предупреждения (СРП), базирующейся на использовании модели развития ситуации в кредитной организации. В настоящее время работа по созданию СРП находится в стадии завершения. Выбрана базовая модель СРП, которая представляет собой модель прогнозирования (на период до 6 месяцев) значения показателя достаточности собственных средств (капитала) с использованием метода модифицированной линейной регрессии. Для ее реализации разработано соответствующее программное обеспечение.

Продолжается работа по совершенствованию надзора на консолидированной основе, включая анализ рисков, принимаемых кредитными организациями в рамках взаимоотношений с физическими и юридическими лицами, в том числе с некредитными организациями – участниками банковских групп и банковских холдингов.

Вместе с тем развитие содержательной компоненты надзора должно получить надлежащее законодательное обеспечение. Необходимо, в частности, закрепить в законе право Банка России оценивать деятельность кредитных организаций и принимать решения надзорного характера на основе профессионального (содержательного) суждения, включая при этом не только экономические параметры (качество и стоимость активов, обязательств и собственных средств (капитала), но и управленческую компоненту, а именно качество корпоративного управления, состояние систем управления рисками, прозрачность структуры собственности, качество систем внутреннего контроля.

Немаловажное значение имеет и приведение перечня мер надзорного реагирования, предусмотренных отечественным законодательством, в соответствие с международной практикой. Так, меры надзорного реагирования, представленные в документе Базельского комитета по банковскому надзору «Руководство по работе со слабыми банками» (2002 год), включают целый ряд существенных позиций, которые отсутствуют в российской практике. К таким мерам, включающим «материальные» и организационные аспекты, относятся в том числе:

- направление требования акционерам кредитной организации о дополнительном внесении денежных средств в капитал;
- ограничение распределения акционерами прибыли кредитной организации и принятие решений по иным операциям, связанным с расходами кредитной организации;
- введение запрета на выплаты основной суммы и процентов по субординированным кредитам;
- отстранение от выполнения обязанностей членов совета директоров (наблюдательного совета) и руководителей кредитной организации;
- введение моратория (приостановление действия) на предусмотренные законодательством отдельные или все права акционеров, включая право голоса;
- требование к кредитной организации получать предварительное согласие органа банковского надзора на крупные расходы капитального характера, а также на принятие крупных обязательств, в том числе условных;
- требование закрытия филиалов внутри страны и за границей.

Для стороннего наблюдателя эти меры могут показаться излишними, чрезмерно жесткими. В действительности и в зарубежной практике к ним прибегают крайне редко. Тем не менее, чтобы быть эффективным, орган банковского надзора должен иметь в своем арсенале весь набор потенциально необходимых опций.

С точки зрения развития организационной структуры банковского надзора важным элементом является внедрение в надзорную практику института кураторов. Как показывает зарубежный и отечественный опыт, реализация данного подхода отвечает задачам развития содержательной компоненты надзора. Использование института кураторов при должном профессионализме и эффективном контроле за их деятельностью способствует повышению эффективности банковского надзора и внедрению риск-ориентированных подходов. В настоящее время завершается разработка пакета организаци-

онных и методических документов, необходимых для полноценного и широкомасштабного внедрения института кураторов в российскую надзорную практику, а именно проектов Положения Банка России «О кураторе кредитной организации», Методического руководства для куратора («Настольная книга куратора»), структуры досье (дела) банка. Работу над указанными документами планируется завершить к середине 2005 года.

Банк России уделяет должное внимание вопросам оптимизации банковской отчетности, имея в виду повышение ее информативности и снижение неоправданной административной нагрузки на кредитные организации. В 2003–2004 годах в результате изучения опыта ряда европейских стран по построению форм пруденциальной отчетности, а также предложений банковского сообщества было отменено 7 форм отчетности (30% от общего числа действующих форм отчетности, предоставляемой в целях банковского надзора на 1 января 2004 года). Ряд форм отчетности был переработан.

Работа по совершенствованию отчетности, предоставляемой в Банк России в целях банковского надзора, продолжается в рамках проекта ЕС/ТАСИС «Банковский надзор и отчетность», основной целью которого является создание системы пруденциальной отчетности, соответствующей мировой надзорной практике. Одним из результатов этой работы может быть введение дифференцированных режимов отчетности для кредитных организаций в зависимости от их финансовой устойчивости. При этом финансово устойчивые кредитные организации смогут представлять отчетность не раз в месяц, как сейчас, а раз в квартал. Актуальным является и полный переход от бумажной отчетности к электронной.

Существенное значение Банк России придает повышению транспарентности кредитных организаций и банковских групп. В этих целях с 01.01.2004 кредитные организации, помимо отчетности по российским стандартам бухгалтерского учета, должны составлять финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами путем трансформации российской отчетности в МСФО-отчетность с применением корректировок, направленных на оценку активов, обязательств и собственных средств в соответствии с принципами МСФО.

Таким образом, в течение определенного периода времени кредитные организации будут составлять, представлять и аудировать два вида отчетности: отчетность, составленную по российским правилам бухгалтерского учета, и МСФО-отчетность.

При этом все надзорные действия будут базироваться на отчетности, составленной по российским стандартам бухгалтерского учета. МСФО-отчетность будет использоваться в целях анализа потенциального влияния МСФО на финансовую устойчивость кредитных организаций. Составление и представление кредитными организациями отчетности одновременно в двух «версиях» может сохраниться до внедрения МСФО на уровне бухгалтерского учета.

Реализация подходов МСФО в Российской Федерации, как и в других странах с развивающейся экономикой, особенно в части концепции справедливой стоимости, по мнению автора, затрудняется отсутствием активных рынков по большинству финансовых инструментов, неразвитостью инфраструктуры рынков, включая аудиторские и рейтинговые услуги, а также распространенностью в сфере учета и отчетности манипулятивной техники. В таких условиях справедливость оценки стоимости финансовых инструментов на базе рыночных цен, а также цен, полученных «расчетным» путем, вызывает определенные сомнения. Помимо этого, сложности возникают в связи с существенными отличиями традиционной ментальности российского учета, базирующегося на детальных правилах, и ментальности Стандартов МСФО, базирующихся на содержательных концепциях и принципах. В известном плане защиту качества отчетности по МСФО создает банковский надзор, но его возможности ограничены, в том числе и в связи с тем, что, как отмечалось, МСФО не реализованы на уровне бухгалтерского учета.

Банк России также уделяет существенное внимание транспарентности банковского сектора в целом. Реализация данной задачи включает участие в Программе оценки финансового сектора (FSAP), проведение стресс-тестов, подготовку и публикацию отчета о развитии банковского сектора и банковского надзора, расширение объема информации, раскрываемой на сайте Банка России. В рамках FSAP, проведенной МВФ и Всемирным банком в 2002–2003 годах, был осуществлен всесторонний анализ и оценка состояния российского банковского сектора, в том числе по таким аспектам, как концентрация рисков кредитных организаций, капитализация банковского сектора и качество капитала, прозрачность деятельности кредитных организаций, конкуренция в банковском секторе, страхование вкладов населения. В целях определения устойчивости банковского сектора на случай кризисных ситуаций был проведен стресс-тест. Стресс-тест показал, что банковский сектор Российской Федерации является достаточно устойчивым и в случае развития негативных событий сможет противостоять потрясениям, сопоставимым по силе с финансовым кризисом 1998 года.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ

В рамках системы страхования вкладов Банком России на практике в установленных законодательством рамках реализуются содержательные подходы к банковскому надзору. Во исполнение Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» Банком России были уточнены ранее использовавшиеся подходы к оценке деятельности кредитных организаций. При формировании показателей оценки деятельности кредитных организаций Банк России исходил из того, что проактивная функция банковского надзора может быть обеспечена только в том случае, если надзорный орган располагает

необходимой информацией о собственности банка, его бизнесе, качестве управления и убежден, что данная информация позволяет ему адекватно и комплексно оценивать текущую деятельность банка и перспективы его развития, что в конечном итоге будет способствовать своевременному выявлению проблем и повышенных рисков в деятельности банка. В связи с этим в состав оценочных показателей были включены такие показатели, как состояние прозрачности структуры собственности, качество управления кредитной организацией, включающее оценку организации системы управления рисками и службы внутреннего контроля.

Уточнен также состав финансовых показателей. В их число наряду с показателями состояния капитала, активов и ликвидности были включены широко используемые в международной практике характеристики эффективности деятельности кредитной организации – рентабельность активов и капитала, чистая процентная маржа и чистый спрэд. В итоге система оценки финансовой устойчивости банков приобрела черты, делающие ее похожей на популярную в мире систему CAMEL.

Первый этап отбора банков в систему страхования вкладов будет завершен в марте 2005 года. Уже сейчас можно утверждать, что проводимая работа способствует как повышению устойчивости банков в связи с предпринимаемыми ими усилиями, в том числе по повышению качества управления. Эта работа способствует развитию банковского надзора, поскольку в ходе ее осуществления отрабатываются современные подходы к оценке состояния кредитной организации.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕРГЕНЦИЯ ИЗМЕРЕНИЯ КАПИТАЛА И СТАНДАРТОВ (БАЗЕЛЬ II): ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ В РОССИИ

Одним из важных перспективных направлений совершенствования банковского надзора является реализация документа Базельского комитета по банковскому надзору «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы», более известного под именем Базель II. С учетом состояния российских финансовых рынков и уровня развития банковского сектора, а также по результатам проведения организованных Базельским комитетом по банковскому надзору обследований по количественному влиянию Базеля II на достаточность капитала банков (QIS) предполагается следующий вариант реализации его в России.

В 2008 году в рамках новых подходов к расчету достаточности капитала (первый компонент Базеля II) предполагается внедрить простой стандартизированный подход (Simplified Standardised Approach – SSA) в отношении кредитного риска, по сути очень близкий Базелю I. В отношении операционного риска предусматривается использование базового индикативного подхода (Basic Indicator Approach).

В 2009 году предполагается внедрить второй и третий компоненты Базеля II (процедуры надзора за достаточностью капитала со стороны органов банковского надзора и требования по раскрытию банками информации о капитале и рисках в целях усиления рыночной дисциплины).

В перспективе возможным видится использование банками внутренних рейтингов (IRB Approach). Использование подхода, основанного на внутренних рейтингах, в настоящий момент существенно затруднено, в том числе в связи с отсутствием необходимой информации (например, баз данных о заемщиках) за достаточно длительный период времени. Наименьшие перспективы просматриваются в отношении собственно стандартизированного подхода (Standardised Approach), предусматривающего использование для оценки кредитного риска рейтинговых оценок, выставляемых независимыми рейтинговыми агентствами. Скептицизм оценок обусловлен тем, что использование внешних рейтингов может привести к негативным последствиям вследствие как непроизвольных ошибок, так и преднамеренного завышения рейтинговых оценок. Опасность преднамеренного завышения рейтингов обусловлена тем, что через оценку кредитного риска на заемщика рейтинги непосредственно влияют на размер требований к капиталу банка и опосредованно – на стоимость кредита для конкретного ссудозаемщика. Отсюда возникает стимул «торговли» рейтингами. Критика подобных последствий использования внешних рейтингов способствовала включению в документ (Базель II) SSA.

Полноценная реализация подходов, предусмотренных Базелем II, невозможна без внесения существенных изменений в действующее российское законодательство. Эти изменения должны законодательно закрепить право органа надзора на реализацию метода содержательного (профессионального) суждения (второй компонент Базеля II) и существенно расширить перечень требований к публикуемой банками информации о капитале, рисках и системах управления рисками (третий компонент Базеля II).

В соответствии с заявленными намерениями о внедрении Базеля II, изложенными в пресс-релизе от 22.07.2004, Банк России в настоящее время проводит подготовку предложений по реализации простого стандартизованного подхода (первый компонент Базеля II) в рамках совершенствования методики расчета норматива достаточности собственных средств (капитала) кредитных организаций (норматив Н1). В 2005 году предполагается создать рабочую группу по внедрению подходов Базеля II с участием представителей банковского сообщества, обеспечив тем самым совместную работу в указанном направлении.

БАНКОВСКИЙ НАДЗОР И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В БАНКОВСКОМ СООБЩЕСТВЕ

В последнее время в России достаточно активно обсуждается вопрос об участии в процедурах банковского регулирования и надзора так называемых саморегулируемых организаций. Необходимо отметить, что указанная дискуссия характерна практиче-

ски исключительно для России. В международном сообществе к настоящему моменту сформировалось весьма скептическое, если не сказать отрицательное, отношение к способности саморегулируемых организаций, объединяющих участников рынков, достаточно успешно осуществлять функции по регулированию их деятельности. Слабости саморегулируемых организаций как регуляторов обусловлены самими принципами их формирования, которые предопределяют неспособность этих организаций дистанцироваться от участников рынков. Последнее же необходимо для осуществления эффективного регулирования и надзора. Тем не менее саморегулируемые организации могут выполнять ряд полезных функций. По мнению автора, их роль может состоять в принятии правил, стандартов и рекомендаций для входящих в их состав кредитных организаций, а также в организации контроля за соблюдением принимаемых кредитными организациями этических обязательств. Существенной может быть и роль саморегулируемых организаций во внесудебном разрешении корпоративных конфликтов.

Успешная реализация мер по развитию банковского регулирования и банковского надзора, прежде всего внедрение содержательных подходов, обновление методики, инструментария и совершенствование организации надзора, позволит обеспечить более эффективное выполнение банковским регулированием и надзором задач, поставленных перед ними российским законодательством.

ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА БАНКОВСКОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА БАНКА РОССИИ
А.Ю. Симановский