

## Базельские принципы эффективного банковского надзора и их реализация в России

**А. Ю. Симановский,**

*директор Департамента пруденциального банковского надзора Банка России,  
член рабочей группы Базельского комитета по банковскому надзору*

**И**з истории создания документа. Подготовка Базельских принципов эффективного банковского надзора (Принципы)<sup>1</sup> была непосредственно обусловлена решением стран «Группы 7» предпринять меры по укреплению стабильности глобальной финансовой системы<sup>2</sup>. Проект документа разрабатывался в течение года. Подготовка Принципов осуществлялась Базельским комитетом по банковскому надзору (Комитет)<sup>3</sup> в тесном контакте с международными организациями (МВФ, Всемирный банк, ЕС). Практическая работа велась рабочей группой, в состав которой входили представители Секретариата Комитета и органов банковского надзора ряда развитых и развивающихся стран<sup>4</sup>.

В апреле 1997 г., когда Принципы еще имели статус консультативного документа, в качестве своеобразного пособия и комментария к ним Комитетом был издан трехтомный сборник (Компендиум) всех актуальных рекомендаций по важнейшим вопросам банковской деятельности и банковского надзора, которые были подготовлены за время существования Комитета. На момент издания сборник включал 33 документа. По мере появления новых рекомендаций Компендиум актуализируется. По существу Принципы в значительной степени являются квинтэссенцией тех рекомендаций, которые Комитет издал или разрабатывал в период подготовки данного документа.

<sup>1</sup> Оригинальный язык Принципов – английский, что обусловило существование определенных проблем перевода. Первое слово в названии Принципов (Cope) на русский язык может быть переведено как основные, основополагающие, базовые, ключевые, существенные и т. д. Автор, тем не менее, предпочитает именовать Принципы Базельскими.

<sup>2</sup> 80-е и особенно 90-е годы характеризовались растущим пониманием необходимости укрепления стабильности в мире финансов на национальном и международном уровнях. Результатом этого стало Коммюнике, изданное в июне 1996 г. по итогам встречи на высшем уровне стран Семерки. Коммюнике содержало призыв, в том числе к международным организациям, предпринять конкретные усилия по решению указанной задачи.

<sup>3</sup> Базельский комитет по банковскому надзору представляет собой Комитет национальных органов банковского надзора. Создан в 1975 г. В состав Комитета входят уполномоченные руководители (senior representatives) органов банковского надзора и центральных банков Бельгии, Великобритании, Германии, Италии, Канады, Люксембурга, Нидерландов, США, Швейцарии и Швеции. Постоянно функционирующий Секретариат Комитета расположен в Базеле (Швейцария), в Банке международных расчетов.

<sup>4</sup> В их число входит и Банк России. Последний участвовал также в подготовке некоторых других документов, включая упоминаемую ниже Методологию Принципов.

В сентябре 1997 г. Принципы были опубликованы Комитетом в качестве официальных рекомендаций. В ходе проведения ежегодного собрания МВФ и Всемирного банка в октябре 1997 г. они получили официальное одобрение международного финансового сообщества, представленного странами «Группы 10».

После одобрения Принципов о решимости следовать им заявило подавляющее большинство других стран, включая страны с развивающимися рынками. В итоге в настоящее время документ имеет самое широкое международное признание. Принципы приняты в качестве руководства к действию примерно в 150 странах мира. Банк России заявил о присоединении к Принципам в октябре 1998 года.

Понятно, что создание документа и желание следовать его положениям – только начало дела. Существенно большее значение имеет реализация Принципов в практике банковского надзора каждой страны. Поэтому сразу же после формального одобрения особую актуальность приобрело проведение оценки качества реализации (степени внедрения) Принципов в разных странах. Указанная оценка проводится с 1997 г. силами органов банковского надзора соответствующих стран (так называемая самооценка), а также независимыми оценщиками, включая группы экспертов из органов банковского надзора стран соответствующих регионов<sup>1</sup>, консультативные фирмы и специальные миссии Всемирного банка или/и МВФ. Все больший интерес в последнее время проявляется к проведению оценок силами специалистов органов банковского надзора соответствующей страны с привлечением независимых экспертов. Практика проведения оценок выявила проблему известных расхождений в трактовке критериев степени реализации Принципов. Возникла необходимость создания специальной методики. Соответствующий документ (Методология Прин-

<sup>1</sup> Несколько лет назад Комитет выступил инициатором создания региональных групп банковского надзора, работающих под его патронажем. В состав региональных групп входят представители органов банковского надзора стран соответствующих регионов. Основная задача региональных групп – способствовать внедрению Принципов в странах региона. В настоящее время функционируют 11 региональных групп. Россия (в лице Банка России) представлена в двух региональных группах – Группе органов банковского надзора из стран Центральной и Восточной Европы и Региональной группе банковского надзора стран Центральной Азии и Закавказья. Упомянутые в тексте оценки степени реализации Принципов на региональном уровне, по сведениям автора, проводятся Ассоциацией органов банковского надзора Латинской Америки и Карибского бассейна.

ципов) был подготовлен рабочей группой Комитета и издан в октябре 1999 г. В результате к Принципам в широком смысле относятся три взаимосвязанных документа: собственно Принципы, Методология Принципов и Компендиум. Мы сосредоточим внимание на Принципах в узком смысле.

Следует отметить, что Базельские принципы стали не единственной реакцией международных организаций на решение стран Семерки. Одновременно с ними были изданы Принципы страхового надзора, разработанные Международной ассоциацией органов страхового надзора (IAIS). В сентябре 1998 г. Международной организацией комиссий по ценным бумагам (IOSCO) издан документ «Цели и принципы регулирования рынков ценных бумаг». В настоящее время специально созданная Форумом финансовой стабильности рабочая группа ищет подходы к возможной гармонизации (об универсализации речь пока не идет!) международных стандартов регулирования и надзора в различных сегментах финансового рынка<sup>1</sup>.

**Общая структура документа.** Документ содержит 25 принципов, реализация которых признана минимально необходимым условием обеспечения эффективного банковского надзора. Принципы относятся к различным стадиям функционирования банков и к разным аспектам банковского надзора, включая<sup>2</sup>: предварительные условия эффективного банковского надзора (принцип 1); процедуры лицензирования банковской деятельности и согласования изменений в характере собственности и в характере участия банка в капитале других организаций (принципы 2 - 5); риски банковской деятельности и пруденциальные нормы<sup>3</sup> (принципы 6 - 15); методы текущего банковского надзора (принципы 16 - 20); требования по представлению банками информации (принцип 21); возможности органов банковского надзора по применению мер надзорного реагирования (принцип 22); организация надзора за банками, ведущими международный бизнес (принципы 23 - 25).

Безусловно, все принципы существенны, что и вытекает из идеи документа. Тем не менее они не равноценны. Среди них есть принципы почти всеобъемлющего характера (наиболее яркий пример – первый принцип), принципы, содержащие развернутые требования к достаточно широкому аспектам организации надзора и банковского дела (например, 3, 6, 9, 10, 14, 15, 21). Отдельные принципы касаются более узких и/или более

формальных вопросов. Наименее содержательным (наиболее формальным) является, на взгляд автора, принцип 16, который декларирует, что *эффективная система банковского надзора должна состоять из некоторого сочетания надзора на месте (on-site) и документального надзора (off-site)*.

Помимо собственно принципов, занимающих в общей сложности 4 страницы текста, документ содержит достаточно лаконичные комментарии к ним, базирующиеся на рекомендациях Комитета и лучшей международной практике в сфере банковского дела и банковского надзора. В документе содержится также ряд комментариев или положений общего характера, имеющих отношение к рассматриваемой в нем проблематике.

В двух приложениях к Принципам содержатся комментарии по вопросу надзора за банками с государственным капиталом и по вопросу защиты банковских депозитов (депозитного страхования). Данная проблематика признана существенной для эффективного осуществления банковского надзора и/или стабильного функционирования банковских систем. В то же время в первом случае вопрос носит частный характер, так как проблема организации надзора за банками с государственным капиталом характерна далеко не для всех стран. Что касается депозитного страхования, то в большинстве стран оно не является непосредственным элементом системы банковского надзора. Данные обстоятельства и обусловили помещение соответствующих комментариев в качестве приложений.

**Содержание Базельских принципов.** Обратимся к содержательной стороне документа. Введение (Раздел 1) формулирует принципиальные положения о месте надзора в системе государственного регулирования экономики и в экономической системе в целом. В частности, отмечается, что *банковская система играет центральную роль в осуществлении платежей и распределении накоплений и сбережений. С учетом этого эффективный банковский надзор является существенным компонентом здорового экономического климата*<sup>1</sup>.

Введение содержит также перечисление концептуальных подходов к задачам банковского надзора, которые (подходы) определяют содержание всего документа. Приведем их:

*главная цель банковского надзора состоит в поддержании стабильности кредитно-финансовой системы и уверенности в этом общества. Тем самым надзор снижает риск потерь со стороны владельцев банковских депозитов и других кредиторов банков;*

*органы банковского надзора должны поощрять и укреплять рыночную дисциплину, предъявляя требования о надлежащем корпоративном управлении в банках, способствуя развитию прозрачности в деятельности банков и соблюдению ими требований законодательства и регулятивных норм;*

*эффективный банковский надзор предполагает оценку рисков, принятых каждым банком, и распределение ресурсов*

<sup>1</sup> Всего, по данным Форума финансовой стабильности, по состоянию на середину 2000 г. было издано 13 документов, содержащих международные стандарты по вопросам финансовой стабильности (далее – Стандарты), и 2 документа находились в работе. В числе Стандартов – Международные стандарты бухгалтерского учета, или Международные стандарты финансовой отчетности (см. перевод Международного комитета по стандартам учета – Аскери-АССА, 1998), Международные стандарты по аудиту, Рекомендации ФАТФ по преступлениям в сфере финансов и отмыванию денег, Кодекс хорошей практики в сфере транспарентности (открытости) денежной и финансовой политики и др.

<sup>2</sup> Здесь и далее выдержки из англоязычных документов даются в авторском изложении.

<sup>3</sup> Термин *пруденциальный* непосредственно заимствован из английского. Prudent ісіә-аәо әеәіразумный, осторожный, осмотрительный. Данный термин активно используется в практике регулирования и управления рисками. Понятие пруденциальный надзор означает надзор, решающий задачу пруденциального, т. е. осмотрительного, благоразумного, осторожного поведения объекта надзора (банка, предприятия). С точки зрения принимаемых рисков поведение экономического агента является пруденциальным тогда, когда разумная мера принимаемых им рисков не превышена и риски надлежащим образом управляются.

<sup>1</sup> Интерес, на наш взгляд, представляет и следующее положение документа: «Затраты на осуществление банковского надзора высоки, однако цена слабого надзора, как показывает практика, еще выше».

надзора в соответствии с этими оценками;

*банковский надзор призван обеспечить функционирование банков на здоровой основе, для чего банки должны располагать ресурсами, соответствующими принимаемому риску, включая надлежащий уровень капитала и создание резервов на уровне, адекватном риску, принимаемому в ходе деятельности, квалифицированное управление, эффективные системы учета и контроля. Органы банковского надзора, со своей стороны, должны понимать природу деятельности (бизнеса) и операций, осуществляемых банками, и принимать все возможные меры для обеспечения адекватного управления со стороны банков принимаемыми ими рисками<sup>1</sup>;*

*существенным является тесное сотрудничество национальных органов банковского надзора с другими надзорными органами, особенно когда речь идет о банках, ведущих международный бизнес.*

Нельзя обойти вниманием еще два принципиальных положения, содержащихся во введении.

Постулируется, что банковский надзор должен способствовать формированию эффективной и основанной на конкуренции банковской системы, отвечающей общественным потребностям в финансовых услугах. При этом услуги должны иметь соответствующее качество и предоставляться по разумной цене. Одновременно отмечается связь (зависимость) между уровнем защиты, предоставляемой обществу со стороны надзорных органов, и ценой финансовых услуг. Чем ниже толерантность общества к рискам в банковской и финансовой системе, тем, в общем случае, более жестким и затратным является надзор, оказывая одновременно негативное влияние на возможности инноваций и эффективного размещения ресурсов финансовыми институтами. С другой стороны, минимальные риски банков - это не синоним максимальной эффективности банковской деятельности для экономики и общества. Риски банков должны быть разумными (оправданными). Данное обстоятельство важно иметь в виду при формировании национальной системы надзора.

Следующее положение тесно примыкает к предыдущему. Документ констатирует, что органы банковского надзора должны иметь адекватные процедуры разрешения проблемных ситуаций в банках. В то же время банковский надзор не может и не должен гарантировать банкам вечную жизнь, поскольку в рыночной экономике банкротство отдельных экономических субъектов является нормальным результатом принятия рисков. Вопрос решения проблем, обусловленных банкротством банков, согласно документу, является в большей степени политическим и затрагивает проблему использования бюджетных ресурсов («общественных фондов») для поддержания банковской системы. Таким образом, вопросы жизнеспособности банков не всегда находятся в пределах компетенции органов банковского надзора.

Принципиальное значение двух указанных положений состоит еще и в том, что их адекватная реализация возможна лишь в условиях сбалансированных подходов к вопросам функционирования банковской системы со стороны органа (органов) банковского надзора и органов власти (правительства и т. д.). Действительно, когда орган банковского надзора может заниматься поиском оптимума в ограничении банковских рисков? Лишь в ситуации, когда он знает, что к разрешению

проблем в банковской сфере, коль скоро они возникнут, эффективно подключатся властные органы. При этом такое совместное решение задач поддержания стабильности банковской системы должно быть закреплено соответствующими документами либо/и устоявшимися традициями и общественным мнением, настолько просвещенным, чтобы ожидать от банковского надзора не больше, чем он может (и с рациональных позиций должен) дать обществу. Столь идиллическая ситуация вряд ли в полной мере присутствует даже в развитых странах и еще менее характерна для стран с развивающимися рынками. В то же время объективно для общества данная ситуация является наиболее приемлемой, поскольку в противном случае, т. е. когда на банковский надзор возлагается все бремя ответственности за проблемы в отдельно взятом банке или бремя разрешения системного банковского кризиса, возникает дополнительный фактор, способствующий ориентации надзорного органа на конъюнктурное решение стоящих перед ним задач. Суть такого решения состоит в попытке свести риски банков и «риски» надзорного органа к абсолютному минимуму. Такая возможность возникает при наиболее «жесткой» модели надзора. В то же время данная модель является по определению формалистичной, хуже достигает содержательной цели надзора и в той или иной степени препятствует нормальному развитию банковской системы, повышению качества и снижению стоимости оказываемых ею услуг.

Конкретизация места надзора в системе мер и условий, призванных способствовать стабильному функционированию финансовых рынков, содержится во втором разделе документа, озаглавленном «Предварительные условия эффективного банковского надзора». Здесь еще раз - и в данном случае более детально - указывается на то часто забываемое или конъюнктурно игнорируемое обстоятельство, что банковский надзор - это лишь один элемент обширного комплекса мер, необходимых для поддержания стабильности в финансовой сфере. Принципы выделяют пять крупных компонентов этого комплекса мер, включая: *надежную и последовательную макроэкономическую политику; развитую рыночную инфраструктуру; высокий уровень рыночной дисциплины; наличие эффективных процедур для разрешения проблем в банках и механизмы, обеспечивающие соответствующий уровень защиты системной стабильности.*

В рамках указанного комплекса эффективный банковский надзор занимает достойное место в ряду других составных элементов **развитой рыночной инфраструктуры**. Последняя, помимо банковского надзора, включает адекватное законодательство, систему учета, основанную на международных стандартах, аудит, надзор за состоянием иных (помимо банковского) сегментов рынка финансовых услуг и эффективную платежную систему. Отмеченные положения первого и второго разделов имеют принципиальное значение для взвешенной оценки задач и возможностей банковского надзора в общей системе мер государственного регулирования банковской системы, финансовых рынков и экономики в целом.

Во втором разделе документа содержатся также общие требования к организации эффективной системы банковского надзора. Эти требования, составляющие первый принцип, включают:

*четкое определение целей и ответственности для каждого органа, вовлеченного в надзор за банками;*

*операционную самостоятельность органа (органов) банковского надзора и наличие у него (у них) достаточных ресурсов для осуществления выполняемых функций;*

*полноценное законодательство, регулирующее вопросы банковского надзора, включая процедуры допуска орга-*

<sup>1</sup> Данное положение представляет собой авторскую комбинацию двух самостоятельных подходов, содержащихся в данной части документа, а также близкого по содержанию положения из общей части введения.

низаций на рынок банковских услуг и осуществление надзора в процессе функционирования банков;

возможности применения к банкам корректирующих мер как в части соблюдения ими требований законодательства, так и в отношении поддержания надлежащего финансового состояния;

правовую защиту органов банковского надзора и их сотрудников от попыток возложить на них ответственность за результаты действий, предпринятых в рамках нормального осуществления надзорных функций;

наличие установленных процедур обмена информацией с органами надзора внутри страны и за рубежом и мер по защите конфиденциальности информации<sup>1</sup>.

Содержание других 24 принципов является более рутинным. В рамках требований к организации лицензирования, текущего надзора и т. д. они содержат также требования к качеству корпоративного управления в банках с особым акцентом на качество управления рисками<sup>2</sup>, к системе внутреннего контроля и прочим существенным аспектам организации непосредственно банковской деятельности. Содержание принципов будет кратко рассматриваться в ходе анализа ситуации с их реализацией в России.

Последний вопрос, на который следует ответить до перехода к сугубо практическим аспектам, состоит в том, является ли версия-97 окончательной редакцией Принципов или возможно внесение в документ тех или иных корректировок? Разумеется, Принципы не являются раз и навсегда данным документом. Это вытекает из самого характера банковского дела, одной из имманентных черт которого является постоянное развитие. Новые компоненты банковского дела неизбежно развивают характеристики принимаемых банками рисков и тем самым обуславливают необходимость развития банковского надзора. Другим основанием для внесения изменений и дополнений в Принципы является собственное развитие методологии и практики банковского надзора. Поскольку Принципы представляют собой систему проверенных теорией и практикой подходов к организации эффективного банковского надзора, то по мере развития надзора указанная система может и должна совершенствоваться. Другой вопрос в том, что сам процесс совершенст-

<sup>1</sup> Отдельные положения первого принципа фактически дублируют один из содержащихся в документе концептуальных подходов, который по этой причине не приведен. В то же время упомянутый концептуальный подход содержит и некоторые положения, не нашедшие непосредственного отражения в тексте первого принципа. Хотя эти положения весьма обстоятельно раскрываются в других принципах, представляется целесообразным их привести: *Надзорные органы должны обладать правом и реальными возможностями получать информацию о деятельности банков как в форме представляемой ими отчетности, так и в ходе проверок на месте, а также полномочиями принуждать банки выполнять решения органа банковского надзора.*

Несмотря на то, что Принципы с чьей-то легкой руки иногда именуются Библией супервайзера (работника органа банковского надзора), они писались людьми, причем в весьма сжатые сроки. Неудивительно поэтому отдельные редакционные просчеты.

<sup>2</sup> Важным положением документа в этом контексте является констатация того обстоятельства, что банковское дело по своей природе сопряжено с принятием широкого спектра рисков (см. раздел 4, абзац 1 Принципов). Задача органа банковского надзора, таким образом, состоит не в том, чтобы пытаться исключить риски из деятельности банков (без рисков нет банков, как и любой коммерческой деятельности вообще), а в том, чтобы понимать природу рисков и обеспечивать режим, при котором банки адекватно оценивают и управляют рисками.

вования должен носить по мере возможности консервативный характер, т. е. любое изменение в тексте Принципов должно быть действительно необходимым. Если брать Принципы в широком смысле, то наиболее изменяемой их частью является Компендиум (рекомендации по конкретным вопросам). Далее следуют Методология Принципов и комментарии к конкретным принципам, содержащиеся в тексте основного документа. Собственно же принципы, т. е. 25 лаконичных требований к организации банковского надзора, подвержены изменениям в наименьшей степени.

**Реализация Принципов в России<sup>1</sup>.** Анализ ситуации позволяет заключить, что большинство принципов эффективного банковского надзора в той или иной степени реализованы. Это говорит, с одной стороны, о благоприятном векторе развития системы банковского надзора в России, история которого составляет немногим более десяти лет. С другой стороны, полная реализация Принципов предполагает целый комплекс дополнительных усилий. Существует группа факторов, обуславливающих такое положение дел. Это: неразвитость рыночной экономики и финансов; состояние законодательства, которое по целому ряду параметров не соответствует правовым нормам, принятым в развитых странах, особенно в части защиты интересов кредиторов и возможностей органов банковского надзора по применению корректирующих мер к проблемным кредитным организациям; низкая степень взаимного доверия и низкая транспарентность экономических контрагентов, включая в понятие экономических контрагентов и государство; недостаточный уровень корпоративной культуры и качества управления, в том числе в банках; отличия отечественных стандартов учета и финансовой отчетности от международных; молодость отечественной банковской системы и банковского надзора, а также развитие их в неблагоприятных условиях (общее состояние экономики, законодательства и правоприменения, дефицит цивилизованных обычаев делового оборота), что обуславливает недостатки в методическом обеспечении и в организации надзора, дефицит знаний и практических навыков (квалификации) у сотрудников подразделений банковского надзора и т. д.; дефицит мотивации у работников банковского надзора, имея в виду, что уровень доходов в банковском секторе значительно превышает уровень доходов сотрудников Банка России.

Указанный перечень факторов позволяет заключить, что в России пока не созданы предварительные условия эффективного надзора. Обратимся к вопросам реализации конкретных принципов. Разумеется, подробный анализ ситуации по каждому принципу не представляется возможным. Остановимся на отдельных проблемах их реализации.

**Принцип 1.** Степень реализации данного принципа, одного из важнейших, должна быть оценена весьма скромно. Что лежит в основе такой оценки? В качестве условия эффективного надзора первый принцип выдвигает требование четкого определения целей и ответственности для каждого органа, вовлеченного в систему надзора за банками. Элементы неопределенности в отношении роли и места в осуществлении отдельных надзорных (контрольных) функций Банком России, ФКЦБ, Министерством антимонопольной политики показывают, что данное требование в отношении разделения целей и задач соответствующих органов выполнено не полностью. Еще меньшая ясность имеется в отношении

<sup>1</sup> Приводятся авторские оценки, которые могут не совпадать с официальной позицией по тому или иному вопросу.

ответственности органов, участвующих в организации надзора (контроля) за деятельностью банков.

Принцип требует операционной независимости и адекватных ресурсов для органов банковского надзора. Вопрос о степени операционной независимости решен с учетом имеющихся возможностей вполне удовлетворительно. Что касается ресурсов, то достаточно указать на упомянутое различие в уровне доходов сотрудников органа банковского надзора и кредитных организаций.

Законодательные основы надзора, о чем также говорит первый принцип, требуют значительного улучшения. В законодательстве отсутствует само понятие правовой защиты органа банковского надзора, а также его сотрудников, осуществляющих соответствующие функции. Действующие правовые нормы скорее препятствуют, чем способствуют обмену информацией с зарубежными органами банковского надзора, так как передача конфиденциальной информации зарубежному органу банковского надзора не имеет надлежащего правового обеспечения, а конфиденциальность информации, поступающей от зарубежного органа банковского надзора, отечественными законами не защищена.

*Принцип 3.* Данный принцип определяет те минимальные права, которыми должен располагать орган, лицензирующий банковскую деятельность. На первый взгляд, здесь положение дел в России удовлетворительное, поскольку процесс лицензирования деятельности кредитных организаций регулируется законодательством. Тем не менее имеющиеся у Банка России полномочия по осуществлению процедур лицензирования уже, чем определено Принципами. Так, документ прямо указывает на необходимость проведения углубленной оценки структуры собственности банка, включая вопросы прямого и косвенного контроля над капиталом банка и оценку всех его крупных владельцев (непосредственное и опосредствованное участие в капитале в размере 10% и более). При этом оценка финансового состояния крупных владельцев будущего банка включает в том числе оценку их способности оказать при необходимости финансовую помощь банку. Документ требует проведения оценки: юридической и организационной структуры банка с позиций его открытости для надзора; системы управления и внутреннего контроля банка; кандидатур членов совета директоров и высшего менеджмента банка, которые помимо позитивного опыта в проведении соответствующих финансовых операций не должны иметь нареканий по прошлой деятельности.

Указанными возможностями Банк России с позиций законодательства располагает лишь частично, в связи с чем в состав пакета законодательных поправок, подготовленных Банком России и представленных Правительством в Государственную думу в конце 1999 г., вошли вопросы по развитию системы лицензирования банков<sup>1</sup>. Помимо совершенствования законодательства важным компонентом реа-

лизации принципа выступает совершенствование практики лицензирования.

*Принцип 6.* Указанный принцип устанавливает минимальные требования, которые должны быть предъявлены банкам по линии достаточности капитала. С формальных позиций все необходимые требования банкам в России предъявляются. Более того, при минимальном уровне достаточности капитала (8%), рекомендованном Принципами для банков, ведущих международный бизнес, в России установлен минимум в 10%. Тем не менее данный принцип не может оцениваться как реализованный полностью. Причина в том, что как качество банковского капитала, так и качество оценки рисков, принимаемых банками, еще далеко не соответствует международным подходам и стандартам. Требуют совершенствования и регулятивные нормы, а также практика надзора в данной области.

Те же недостатки, что и в отношении 6-го принципа, характерны для реализации следующих принципов: 7-го (Стандарты предоставления кредитов и процесс их мониторинга), 8-го (Оценка качества активов и адекватности создаваемых резервов (провизий) на возможные потери по ссудам и резервным фондам), 9-го (Концентрация рисков и крупные риски), 10-го (Связанное кредитование), 12-го (Управление рыночным риском), 14-го и 15-го (Внутренний контроль). Риски, которым посвящены 11-й (Страновой риск и риск перевода средств) и 13-й принципы (Управление другими рисками – процентным риском, риском ликвидности и операционным риском), пока не нашли комплексного отражения в регулятивных нормах Банка России. Весьма распространены недостатки и в управлении этими рисками со стороны банков.

*18-й и 20-й принципы* в части, касающейся надзора на консолидированной основе, не могут быть полностью реализованы уже в силу того, что действующее законодательство ограничивает так называемый периметр консолидации исключительно головным (материнским) и дочерними банками. При этом головной банк должен представлять в Банк России консолидированную отчетность только по тем (дочерним) банкам, по которым он имеет в собственности более 50% голосующих акций (долей). Таким образом, законодательно определенный периметр консолидации является недопустимо узким для осуществления консолидированного надзора в нормальном режиме.

*17-й принцип* при всей его кажущейся простоте (*Сотрудники органов банковского надзора должны иметь регулярные контакты с менеджментом банка и глубокое понимание его операций*) в действительности предполагает содержательно весьма продвинутый надзор и гораздо более прозрачную среду функционирования банков, чем имеет место в реальной российской действительности.

*19-й принцип* (*Назорные органы должны располагать средствами независимой оценки правильности информации, получаемой от банков, посредством проверок на месте либо с использованием внешних аудиторов*) формально реализован полностью: в России существует и инспектирование, и внешний аудит. Тем не менее методика и качество проверок нуждаются в совершенствовании.

Причины неполной реализации 20-го принципа, который касается требований к банкам по предоставлению информации, частично указывались, когда отмечались отличия российских стандартов учета и отчетности от международных, а также недостатки в степени прозрачности организаций. Помимо отмеченных, одной из причин констатируемого положения вещей являются чрезвычайно ог-

<sup>1</sup> Поправки подготовлены Банком России при деятельном участии международных экспертов, работающих по линии Межведомственного координационного комитета содействия развитию банковского дела в России (МКК). МКК является консультативным органом, сформированным в начале 1999 г. Банком России по предложению международных финансовых организаций (МВФ, Всемирный Банк, ЕБРР), представители которых входят в состав Комитета наряду с представителями администрации Президента, Правительства, некоторых ключевых министерств и ведомств Российской Федерации, а также посольств и правительственных организаций ряда стран.

раниченные требования законодательства к характеру публикуемой банками информации. В настоящее время в обязательном порядке публикуются только годовой баланс, счет прибылей и убытков и краткие аудиторские заключения по балансу и счету прибылей и убытков. Банки не обязаны публиковать, например, сведения о достаточности капитала, движении денежных средств, состоянии активов, величине резервов под потери и иную существенную информацию о своей деятельности и финансовом состоянии, не говоря уже о подготовке и публикации такой информации на консолидированной основе. Упомянутые выше поправки к законодательству включают положения, которые должны улучшить ситуацию.

22-й принцип касается возможностей надзорных органов по применению к банкам мер воздействия (корректирующих мер). Опять же формально дела в этой сфере обстоят неплохо, поскольку и законодательство в этой области, и практика применения соответствующих мер надзорного реагирования весьма обширны. Однако ни то ни другое международным стандартам пока не соответствует. Законодатель должен предоставить надзорному органу больше возможностей, а тот, в

свою очередь, должен продемонстрировать больше умения и оперативности и обеспечить своевременное применение наиболее адекватных мер. Самостоятельные проблемы в сфере законодательства и правоприменения имеются в отношении процедур ликвидации кредитных организаций. Комплексные предложения по улучшению ситуации в этой области также представлены в пакете уже упоминавшихся законодательных поправок.

23, 24 и 25-й принципы определяют режим надзора на межгосударственном уровне, включая вопросы консолидированного надзора и обмена информацией с зарубежными надзорными органами. Ситуация в этой сфере рассматривалась в рамках комментариев к 1-му (обмен информацией), 18-му и 20-му принципам (надзор на консолидированной основе).

Дальнейшие перспективы реализации в России *Принципов эффективного банковского надзора* зависят от ряда факторов, включая формирование адекватных внешних условий (экономическая среда, законодательство, рыночная инфраструктура и т. д.), качество усилий органа банковского надзора, совершенствование координации и взаимодействия органов, так или иначе вовлеченных в надзор и контроль за функционированием финансовых рынков и субъектов этих рынков, развитие банковской культуры. Серьезное значение будет иметь и эффективность восприятия Россией подходов в законодательстве, экономическом и финансовом строительстве, реализованных развитыми странами.

Безусловно, сказанное о перспективах ни в коей мере не должно быть понято таким образом, что в деле развития системы банковского надзора в России органу банковского надзора отводится роль статиста. Напротив, многое зависит от действий, предпринимаемых по всем указанным направлениям Банком России. Задача состоит в координированном осуществлении необходимых действий всеми органами, от которых зависит решение проблемы построения в России эффективной системы банковского надзора, включая законодательную, исполнительную, судебную власть и сам орган банковского надзора. ■