**Введение**

Первое соглашение о достаточности капитала, опубликованное Базельским комитетом по банковскому надзору в 1988 г. (Basel Capital Accord, Базель I), оказало существенное влияние на развитие мировой банковской системы. Именно в соответствии с принципами этого соглашения в настоящее время осуществляется банковское регулирование и пруденциальный надзор в большинстве стран, в том числе и в России. Дальнейшее развитие принципы регулирования нашли в Новом базельском соглашении по капиталу (Basel II Capital Accord, Базель II).

С середины 90-х годов Комитет активно занимался разработкой усовершенствованных принципов регулирования. Эта работа была в целом завершена к 2004 году, когда было опубликовано так называемое Новое базельское соглашение по капиталу (Basel II Capital Accord1, Базель II). Требования нового стандарта стали предметом широкого обсуждения в мировом банковском сообществе. Прежде всего, в эти дискуссии вовлечены представители стран «большой десятки» (Великобритании, США, Франции, Германии, Швейцарии, Нидерландов, Люксембурга, Японии, Бельгии, Канады).

В конце мая 2005 года Банк России разместил на своем официальном сайте рабочий вариант перевода на русский язык нового Соглашения о достаточности капитала Базельского комитета по банковскому надзору «Базель II») для ознакомления с ним банковского сообщества [1]. Сегодня становится очевидным, что новое Соглашение представляет собой не догму, а набор принципов, и то, в каком виде это соглашение будет применяться, во многом будет зависеть от позиции надзорных органов, готовности банковского сектора и поступающих от банков предложений.

Как указывается в предисловии к самому документу, Базельский комитет признает, что реализация требований Базеля II может не являться основным приоритетом для стран, не входящих в «большую десятку», по крайней мере, в краткосрочном плане. Тем не менее, ясно, что всем странам придется рано или поздно считаться с этими требованиями, а некоторые положения будут реализованы уже в ближайшем будущем. В любом случае, чтобы не оказаться на экономической периферии, российские банки и регулирующие органы должны быть вовлечены в процесс совершенствования практики управления рисками и пруденциального надзора.

В данной работе представлен краткий обзор положений Базеля II, в первую очередь уделено внимание тем аспектам, которые актуальны для российской банковской системы.

**1.** **Базельское соглашение**

Базель II – так именуется новое международное соглашение об оценке достаточности капитала («The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework»). Данное соглашение было утверждено Базельским комитетом по банковскому надзору, одобрено руководителями центральных банков и главами органов надзора стран «большой десятки» (Бельгия, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, США, Франция, Швейцария, Швеция, Япония) и опубликовано в июне 2004 г. [1].

Базель II нацелен на развитие системы управления банковскими рисками и системы надзора за банками, он представляет собой существенный элемент реализации основополагающих принципов эффективного банковского надзора. При этом и сам документ, и подходы к его реализации основаны на принципе «один размер не может устроить всех» (one size does not fit all). Таким образом, соглашение позволяет органам банковского надзора выбрать такой метод оценки рисков, возникающих в банковской деятельности, который бы наиболее полно соответствовал текущему уровню развития банковской системы и характеристикам рынков, на которых работают банки. Указанные возможности Базеля II позволяют учесть разнообразие экономических и правовых условий стран, заинтересованных во внедрении идей этого соглашения. Базель II также ориентирует страны на то, чтобы они требовали от банков поддержания капитала на уровне, адекватном банковским рискам.

Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов (Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements) основан в г. Базеле в 1974 г. управляющими центральных банков вышеуказанных стран. В настоящий момент членами комитета являются высокопоставленные представители центральных банков и органов финансового регулирования этих стран, а также Люксембурга и Испании. Европейская комиссия принимает участие в работе на правах наблюдателя.

Основная задача Комитета состоит во внедрении единых стандартов в сфере банковского регулирования. С этой целью Комитет разрабатывает директивы и рекомендации для органов регулирования государств-членов. Эти рекомендации не обязательны для исполнения, однако в большинстве случаев находят отражение в национальных законодательствах государств-членов. Дело в том, что разработка директив и рекомендаций осуществляется в сотрудничестве с банками и органами регулирования всего мира, в этих документах обобщается наилучшая надзорная практика. Поэтому работы по внедрению Базеля II ведутся более чем в 100 странах, а не только в государствах – участниках Комитета.

Документы Базельского комитета по банковскому надзору не является международным органом, который вправе устанавливать обязательные правила для государств, надзорные органы которых входят в Комитет, как и для иных государств; акты не считаются юридически обязательными и относятся к так называемому мягкому праву (soft law). Комитет не может рассматриваться в качестве своеобразного супернадзорного органа. Одновременно акты Комитета не относятся к международным договорам, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров: указанные документы могут приниматься непосредственно самим Комитетом (так называемые рабочие документы), могут также одобряться управляющими национальных банков и надзорных органов стран.

В любом случае документы Базельского комитета не порождают для Российской Федерации правовых последствий, характерных для международных договоров и вытекающих из ст. 15 Конституции РФ и Федерального закона «О международных договорах».

Данные акты представляют собой рекомендации, обобщение практики и не требуют от государств обязательной имплементации. Вместе с тем правовые условиях таковы, что если правовая и банковская система государства остается невосприимчивой к указанным рекомендациям, не реализует их в законодательстве и практике, то весьма вероятным становится экономическое воздействие на такое государство и субъекты экономической деятельности, основной бизнес которых находится на территории этого государства. В частности, другими странами как согласованно, так и индивидуально вводятся ограничения на трансграничные перемещения капитала и инфраструктуры, устанавливаются специальные так называемые страновые риски, предполагающие большую цену заимствований для субъектов такого государства, предусматриваются более строгие требования при открытии счетов субъектов экономической деятельности такого государства в банках иных государств и т.д.

Иными словами, несмотря на то, что акты Базельского комитета, как и ряда иных международных экономических организаций (например, ФАТФ), не являются формально обязательными, последствия отказа следовать моделям, которые определены в этих актах, для государства и организаций, зарегистрированных в этом государстве, могут быть весьма ощутимы в материальном смысле. Таким образом, исключение рекомендательных норм, содержащихся в данных актах, из круга правовых норм и соответственно самих актов из круга правовых актов может привести к обеднению понимания современного международного права, в частности, международного экономического права.

Следует отметить, что акты «мягкого права» имеют ряд достоинств [3, стр. 138]. Во-первых, они позволяют гибко реагировать на довольно быстро меняющуюся текущую ситуацию, не требуют соблюдения сложных процедур, характерных для принятия и включения в национальные правовые системы международных договоров, что особенно важно для финансового сектора. Правда, такого рода гибкость требует особого внимания к вопросам сохранения экономического суверенитета государства. Во-вторых, положения актов «мягкого права», как правило, сформулированы весьма абстрактно, без детализации, что обусловлено разнородностью национальных систем регулирования. Задача каждой юрисдикции – найти оптимальные, соответствующие конкретной национальной системе регулирования способы адаптации предлагаемых моделей.

Такой подход характерен для Базеля II. В частности, вопрос о сроке реализации Базеля II Комитет, а также международные финансовые организации (в том числе Всемирный банк и Международный валютный фонд) предлагают решать с учетом приоритетов и возможностей национальных органов банковского надзора.

В состав источников «мягкого права» входят стандарты, принципы (principles), обзоры надлежащей практики (practices), кодексы поведения (codes of conduct), руководящие рекомендации (guidelines). Базель II содержит руководящие рекомендации. Иногда его называют несвязывающим соглашением.

**2.** **Основное содержание Базеля II**

Базель II состоит из трех взаимосвязанных компонентов, в основном содержащих так называемые экономические нормы. В частности, определены детали применения минимальных требований к достаточности капитала банковских организаций и, как считается, более адекватно (по сравнению с Базелем I) отражены характер и специфика рисков, принимаемых банками (первый компонент). Базель II усиливает эти требования, устанавливая для банков правила оценки достаточности собственного капитала и определяя для органов банковского регулирования принципы осуществления надзора за правильностью подобных оценок в целях поддержания достаточного капитала для покрытия рисков, принимаемых банками (второй компонент). Кроме того, Базель II ориентирует страны и кредитные институты на укрепление рыночной дисциплины путем усиления транспарентности финансовой отчетности банков (третий компонент).

Итак, три «столпа» Нового базельского соглашения. Три «столпа», о которых здесь идет речь, – это требования к минимальному размеру банковского капитала, банковский надзор и рыночная дисциплина [8]. Структура самого соглашения такова: первая часть определяет область применения стандарта; вторая часть посвящена минимальным требованиям к достаточности капитала; третья часть посвящена банковскому надзору и взаимодействию банков с регулирующими органами; четвертая – рыночной дисциплине.

Документ предполагает два основных нововведения. Во-первых, при анализе достаточности капитала предлагается применять разнообразные, в том числе достаточно сложные, методы оценки рискованности активов (первый «столп»). Во-вторых, большое внимание уделяется рыночной дисциплине (иными словами, раскрытию информации) и непосредственно процессу надзора (второй и третий «столпы»). Теоретические исследования [8], например, показывают, что определенные стратегии регулирования, включающие в себя все три аспекта, могут повысить эффективность банковского регулирования. В то же время Базель II критикуют за отсутствие конкретики в третьей и четвертой частях, а также за недостаточное внимание к анализу взаимосвязи требований, содержащихся во второй – четвертой частях. Другое направление критики связано с тем, что разнообразие методов оценки риска может привести к ослаблению конкуренции на рынке. Крупные банки, которые в состоянии применять более сложные методы, возможно, смогут убедить регулирующие органы в том, что им достаточно меньшее количество капитала, чем его требовалось бы при стандартной методике. Эта точка зрения, однако, не столь распространена и не имеет под собой больших научных оснований.

«***Столп первый***». Минимальные требования к капиталу.

Согласно Базелю I основным регулируемым показателем выступает коэффициент достаточности капитала, известный как коэффициент Кука. Он представляет собой отношение суммы основного и дополнительного капитала к величине активов, взвешенных с учетом риска. В новом Соглашении подход остался прежним: регуляторный капитал (числитель дроби) и рекомендуемое минимальное значение коэффициента (8%) остались прежними. Новшества касаются методики расчета знаменателя дроби, а именно того, каким образом определяются веса (уровни рисков) в портфеле активов банка.

Базель II рассматривает не два, как ранее, а три вида риска, под которые осуществляется резервирование капитала: к рыночному и кредитному прибавлен операционный риск. Операционный риск определяется как риск убытков вследствие неадекватных или дающих сбои внутренних процессов, несанкционированных действий персонала, внешних событий.

Многое изменилось в подходах к измерению и учету кредитных рисков. Во-первых, стандарт предоставляет множество альтернатив, доступных банкам для оценки этих рисков: стандартизированный подход, базовый и усовершенствованный методы внутренних рейтингов.

Стандартизированный подход предполагает использование стандартных классификаций активов по видам, определение риска в соответствии с кредитными рейтингами, присвоенными внешними по отношению к банку специализированными организациями. Регулирующие органы должны определить, оценки каких рейтинговых агентств, или в терминах Соглашения – внешних организаций, определяющих кредитные рейтинги (external credit assessment institutions), будут признаваться. При этом к рейтинговым агентствам предъявляются следующие требования:

• объективность;

• независимость;

• международный статус / прозрачность;

• раскрытие информации;

• достаточность ресурсов;

• благонадежность (производная прочих критериев).

Более сложные методы оценки кредитных рисков основаны на собственных оценках банка – внутренних рейтингах (internal ratings-based approach, IRB approach). Чтобы иметь возможность использовать такие методики для расчета достаточности капитала, банки должны получить согласие регулирующего органа. Подход IRB основан на оценках непредвиденных убытков (unexpected losses, UL) и ожидаемых убытков (expected losses, EL). Функции весовых коэффициентов риска определяют резервирование капитала под непредвиденные убытки. Ожидаемые убытки рассматриваются отдельно. Активы (позиции по риску) классифицируются в пять классов, которые обладают различными характеристиками.

По отношению к каждому классу активов определяются четыре вида параметров, количественно характеризующих риски.

Применение внутренних рейтингов требует возможности создавать и поддерживать в актуальном состоянии источники информации по финансовому состоянию заемщиков и их кредитной истории за прошлые годы. Таких баз данных в России пока нет, но если не начать их формирование в настоящее время, в дальнейшем могут возникнуть существенные сложности. К содержанию баз данных необходимо предъявлять высокие требования, учитывая сложность современных методов управления рисками и применяемых в этой сфере математических моделей, что нашло отражение и в Новом базельском соглашении. Усовершенствованная методика IRB предполагает определение всех параметров на основе собственных оценок банка.

«***Столп второй***». Банковский надзор.

В Базеле II сделан акцент на взаимодействие банков и регулирующих органов, которое должно осуществляться не только в ходе формальных проверок, но и в форме диалога. Третья часть Базеля II включает в себя четыре принципа.

*Первый принцип* устанавливает, что банк должен располагать процедурой оценки достаточности капитала по отношению к общему уровню рисков, а также должен выработать стратегию по поддержанию капитала на достаточном уровне. Причем здесь имеется в виду более широкий набор рисков, чем в части второй Соглашения: риски географической и отраслевой концентрации кредитов, риски процентной ставки, риски недостаточной ликвидности, стратегические риски и риски, связанные с репутацией. Факторы, внешние по отношению к банку (например, деловые циклы), также должны учитываться. Конкретные методики, применяемые для реализации этого принципа, зависят от размера банка и сложности его операций.

Согласно *второму принципу* регулирующий орган должен убедиться в адекватности оценки банком достаточности капитала, а также в адекватности принятой стратегии по поддержанию капитала на необходимом уровне. Необходимо проверить способность банка обеспечивать выполнение пруденциальных требований. При этом выясняется, действительно ли учтены все существенные риски, соответствует ли структура капитала условиям, сложившимся в экономике, отслеживает ли руководство банка показатели обеспеченности собственным капиталом и пр.

*Третий принцип* звучит следующим образом: органы надзора должны ожидать, что банки будут поддерживать уровень собственного капитала выше минимально необходимого, и должны обладать инструментами для того, чтобы принудить к этому. Регулирующий орган может установить особые, более высокие нормы обеспеченности капиталом для всей банковской системы или отдельных категорий банков в зависимости от рисков, присущих их деятельности.

*Четвертый принцип* состоит в том, что органы надзора должны заблаговременно принимать меры, необходимые для предотвращения ситуации недостаточной обеспеченности банка капиталом. В научной литературе встречаются предложения определить дополнительное пороговое значение для коэффициента достаточности собственных средств, ниже которого банк становится объектом более пристального внимания для регулирующих органов; проводятся более тщательные проверки и пр.

«***Столп третий***». Рыночная дисциплина.

Соглашение устанавливает, что регулирующие органы должны вступать в диалог с банками с целью реализации требований к дополнительному раскрытию информации. Под дополнительным раскрытием информации подразумеваются те случаи, когда такое раскрытие не предусматривается Международными стандартами финансовой отчетности и иными бухгалтерскими стандартами. Например, могут предусматриваться дополнительные отчеты, размещаемые на открытых интернет-сайтах, и другие меры. Безусловно, положения, касающиеся рыночной дисциплины, выглядят весьма размыто, поэтому способы конкретной их реализации также остаются под вопросом.

Список препятствий, затрудняющих присоединение российских банков к стандартам Нового базельского соглашения, весьма внушителен: это и отсутствие данных, и отсутствие достаточной практики оценки рисков на основе математических методов, и недостаток средств на разработку и внедрение информационно-аналитических систем. Тем не менее, игнорировать требования этого стандарта не стоит, несмотря на необязательность применения большинства его положений в настоящее время. Если российские кредитные организации окажутся не в состоянии уже в ближайшие годы осуществлять свою деятельность в соответствии со складывающейся международной практикой, они будут просто вытеснены с рынка иностранными транснациональными банками.

**3. Основные проблемы реализации Базеля II в России**

Реализация требований Базельского соглашения происходит во всех странах поэтапно. Даже в странах «большой десятки» лишь очень небольшое число крупнейших банков сегодня в состоянии воспользоваться усовершенствованными методиками расчета требований к капиталу на основе внутренних рейтингов – лишь 74 банка из 365 исследованных согласно третьему обзору количественного влияния [8]. Это связано с существенными затратами на разработку и внедрение информационно-аналитических систем: по экспертным оценкам от 0,3 до 1% активов кредитной организации.

Базельский комитет рекомендует странам, не входящим в десятку, начинать с применения второй и третьей компонент стандарта (третья и четвертая части), а потом по мере возможности совершенствовать системы оценки рисков, приступать к первой компоненте. По-видимому, этот путь избрал Банк России. Как указано в официальном пресс-релизе [9, с. 2] Департамента внешних и общественных связей Банка России, Базель II предполагается реализовать в отношении российского банковского сектора.

Несмотря на то, что основное содержание Базеля II составляют экономические нормы, существует ряд правовых проблем, связанных с имплементацией данного соглашения в России:

• во-первых, сложности вызывает сам механизм имплементации исходя из статуса Базеля II;

• во-вторых, Базель II ориентирован на применение механизмов так называемого риск-ориентированного надзора, основным компонентом которого является возможность вынесения надзорного решения на основе профессионального суждения надзорного органа. Применение профессионального суждения в качестве основы для надзорных решений само по себе является правовой проблемой;

• в-третьих, ориентирование банков на поддержание необходимого, адекватного принимаемым рискам уровня капитала и соответствующую экономической позиции банка систему управления требует применения адекватных мер принуждения со стороны органа банковского надзора;

• в-четвертых, определенной правовой проблемой в силу применения принципов Базеля II может быть надзор за международными кредитными институтами, т.е. банками, которые осуществляют свою деятельность, как через филиалы, так и через дочерние банки на территории стран, отличных от страны регистрации.

Как уже говорилось выше, Базель II не является международным договором, страны не обязаны непосредственно применять это соглашение в качестве правового акта национальной правовой системы. Поэтому для его имплементации необходима работа, направленная на изменение норм действующих законов, нормативных актов Банка России и подходов, свойственных практике банковского надзора.

Вопросы изменения законодательства были отражены в Стратегии развития банковского сектора на период 2006–2008 гг., которая была одобрена Правительством РФ и Банком России. Однако значительная часть законопроектов, предусмотренных Стратегией, так и не была представлена в Государственную Думу, статус закона получило и вовсе незначительное их количество.

Не в последнюю очередь реализация Базеля II зависит от изменения нормативных актов Банка России, прежде всего регулирующих риски, которые может принимать на себя кредитная организация. Эти нормативные акты находятся в сфере применения так называемых обязательных нормативов (ст. 62 Закона о Банке России [10]).

Вместе с тем Закон о Банке России не только содержит список указанных нормативов и предельные значения каждого норматива, входящего в перечень, но и нормативно закрепляет содержание данных обязательных нормативов. Некоторые из формул обязательных нормативов (например, регулирующих величину кредитного риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков, нормативы ликвидности и др.) в настоящее время уже не совпадают с теми подходами, которые определяются «наилучшей надзорной практикой», в том числе актами Базельского комитета. Вопросы о возможности расширения перечня компонентов, которые могут быть включены в расчет того или иного норматива, о корректировке методики расчета нормативов были предметом судебного исследования ВАС РФ. Президиум ВАС РФ, отменив ранее вынесенные судебные акты, указал, что Банк России в соответствии со ст. 62 Закона о Банке России (п. 7) вправе ограничивать любые финансовые риски [11].

Банк России в настоящее время оценивает качество управления банков, участвующих в системе страхования вкладов или претендующих на вступление в нее. Если качество управления будет признано не отвечающим установленным стандартам, банк – участник ССВ может быть признан не соответствующим требованиям, предъявляемым к участникам системы страхования вкладов, и быть лишен права на работу с вкладами (ст. 48 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

Закон о Банке России предполагает две меры принуждения, направленные на повышение качества управления кредитной организацией.

Во-первых, Банк России вправе направить требование о замене руководителей кредитной организации (п. 2 ч. 2 ст. 74 и ст. 60 Закона о Банке России).

Во-вторых, Банк России может предложить учредителям (участникам) кредитной организации предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение обязательных нормативов (п. 7 ч. 2 ст. 74 Закона о Банке России). Впрочем, данная мера вряд ли может быть оценена как мера принуждения, так как имеет более «мягкий» характер – Банк России не требует, а лишь предлагает.

В контексте задачи приближения российской системы банковского надзора к стандартам Базеля II желательно, чтобы меры, направленные на совершенствование системы управления кредитными институтами, предусматривали возможность применения к единоличным исполнительным органам, их заместителям, а также к иным виновным лицам следующих видов наказаний:

а) уголовных (в частности, в случае представления и публикации существенно недостоверной отчетности (отчетных данных), так как представление, и тем более публикация существенно недостоверной отчетности вводит в заблуждение орган банковского надзора и публику относительно финансового положения кредитного института);

б) административных (в частности, при нарушении иных требований банковского законодательства, включая требования нормативных актов Банка России).

Кроме того, возможно предоставление органу банковского надзора права временно ограничивать сумму выплат вознаграждений руководителям кредитной организации (включая заработную плату и различные бонусы).

Наконец, применение надзорных решений на основании профессионального суждения должно быть предметом постоянного контроля со стороны высшего надзорного органа Банка России – Комитета банковского надзора Банка России.

Таким образом, правовые препятствия, которые могли бы помешать Банку России внедрять методики расчета рисков, предлагаемые надзорным органам Базелем II, отсутствуют. Однако чтобы не порождать правовых коллизий в будущем, желательно изменить сами формулы Закона о Банке России, чтобы его нормы содержали более абстрактное описание того или иного обязательного норматива.

базельский надзор кредитный банковский

**Заключение**

Система банковского надзора в России во многом уже восприняла правовые подходы, которые характерны для Базеля II. Теперь предстоит довести начатое до конца. Это трудный процесс, так как многие решения не укладываются в существующую парадигму надзорной деятельности в Российской Федерации. Понимание того, что банковский надзор (как и иные виды надзора за финансовыми институтами) представляет собой специфический вид надзора, в рамках которого используются, прямо скажем, нестандартные правовые решения, пока не стало устойчивым правовым и управленческим фактором. Выработка такого понимания – наверное, самая трудная правовая проблема имплементации Базеля II в России.

Как указывалось выше, в ближайшие годы Банк России не планирует переход на систему внутренних рейтингов, что, впрочем, было бы невозможно в связи с отсутствием необходимых данных, опыта и средств у большинства банков. Тем не менее, крупным банкам следует обратить внимание не только на положения, касающиеся стандартизированного подхода, но и на методику внутренних рейтингов. Внедрение ее элементов может способствовать повышению эффективности управления, создаст в будущем конкурентные преимущества. Ведь рано или поздно и перед российскими банками встанет необходимость переходить на новые технологии, и те, кто позаботится об этом заранее, пройдут этот этап с большим успехом.

**Библиографический список:**

1. Рабочий перевод на русский язык текста Соглашения см.: http://cbr.ru/today/pk/Basel.pdf

2. Бухтин М.А. Риск-менеджмент в кредитной организации: методология, практика, регламентирование. – М.: Изд. дом «Регламент», 2008. – 437 с.

3. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. 3-е изд. – М., 2008. с. 138.

4. Энциклопедия финансового риск-менеджмента. 2-изд. / Под ред. А.А. Лобанова и А.В. Чугунова. – М.: Альпина Паблишер, 2008. – 786 с.

5. Гузнов А.Г. Правовые проблемы имплементации Базеля II в России // Законодательство. №8, 2008.

6. Гузнов А.Г., Чистюхин В.В. Профессиональное суждение как основополагающий элемент банковского надзора и правовая проблема // Аналитический банковский журнал. №4, 2008.

7. Полтавцев А.Б. Базель II и его реализация для российских банков // Аналитический банковский журнал №9, 2005 г.

8. Субботин А.В. Базельское соглашение II: требования, перспективы // Методический журнал МСФО и МСА в кредитной организации.

9. Пресс-релиз о Новом соглашении по достаточности капитала Базельского комитета по банковскому надзору. «Вестник банка России», 34 (758), 16 июня 2004 года.

10. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изменениями) // СПС «Гарант».

11. Постановление Президиума ВАС РФ от 19 июня 2007 г. №1583/07 по делу №А40–63586–05–120–558.