

БАЗЕЛЬСКИЕ СТАНДАРТЫ В РОССИИ

Логвиненко Вероника Денисовна
Студент-магистрант Юридической Школы
Дальневосточного федерального университета,
Владивосток

Научный руководитель –
Заместитель заведующего кафедрой
конкурентного и предпринимательского права,
Юридической школы ДВФУ,
к.ю.н., профессор
Корчагин Анатолий Георгиевич

BASEL ACCORDS IN RUSSIAN FEDERATION

Veronika D. Logvinenko
Student of Magistracy at the Law School
of Far Eastern Federal University,
Vladivostok

Academic advisor –
Vice-Chairman of Chair of Competition & Business Law,
Law School of Far Eastern Federal University, Vladivostok
Dr. of Law, Professor
Anatoly G. Korchagin

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена характеристике Базельских стандартов, их правовой природе и значению не только на мировом финансовом рынке, но и в российском банковском секторе. В рамках статьи была дана краткая характеристика основных положений и ключевых изменений стандартов Базель-I, Базель-II, Базель-III. Особое внимание уделено

программным документам, посвященным вопросам внедрения международных Базельских стандартов в национальную правовую систему, а также дан анализ того, какие из предложенных международных принципов уже имплементированы в российскую финансовую систему.

ABSTRACTS

This article is devoted to general characteristic of the market and its impact not only on the global financial market, but also on the Russian banking sector. Within the article, a brief description of the main provisions and key changes in the standards of Basel I, Basel II, Basel III was given. The main attention was paid to the program documents, devoted to the implementation of the Basel accord into the national legal system, as well as to the analysis of the results of such implementation process.

Ключевые слова: финансовый рынок России; Центральный Банк России; банковский надзор; Базельский комитет по банковскому надзору; Базель I; Базель II; Базель III; оценка кредитного риска; структура капитала; рыночная дисциплина.

Keywords: Financial market of Russia; Central Bank of Russia; Banking Supervision and Regulation; Basel Committee on Banking Supervision; Basel I; Basel II; Basel III; assessment of credit risk; capital framework; market discipline.

В соответствии с Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанного Минэкономразвития России, одним из приоритетных направлений развития финансового рынка в России является развитие Международного финансового центра, который призван «решить задачу привлечения и размещения капитала российских и иностранных инвесторов за счет большого количества участников, интегрированности в мировые финансовые рынки и создания благоприятных условий регулирования» [6].

При реализации поставленных задач и в целях повышения устойчивости финансового рынка в рамках развития системы пруденциального надзора планируется, среди прочего, обеспечить создание и реализацию «дорожной карты» по внедрению стандартов Базель-II и элементов Базель-III до 2020 года.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы изучения основных положений Базельских стандартов, а также особенностей их имплементации в российское законодательство, которые и будут рассмотрены в рамках данной работы.

Базельские стандарты: значение, правовая природа и общая характеристика.

Исторически Базельские стандарты связываются с деятельностью Комитета регулирования и надзора за банковской деятельностью (так называемого Базельского комитета банковского надзора), созданного в 1975 году под эгидой Банка международных расчетов. Отмечается, что основной задачей Базельского комитета банковского надзора (далее – «Комитет») является внедрение единых стандартов в сфере банковского регулирования с целью ликвидации пробелов в международном законодательстве.

Во исполнение данной задачи Комитет разрабатывает директивы и рекомендации для органов регулирования государств-членов [7, 53]. По своей правовой природе принятые акты формально не имеют юридической силы, а закрепленные нормы относятся к нормам «мягкого права». Вместе с тем они обладают удивительным авторитетом для национальных законодателей и на сегодняшний день применяются на законодательном и (или) регулятивном уровне примерно в 100 странах мира [1, 46].

Наиболее показательным актом, содержащим подобные нормы, является принятый ещё в 1988 году Комитетом документ, утвердивший взаимно согласованные стандарты по банковскому капиталу и получивший название «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» или Базель-I. Причем в последующем данные стандарты пересматривались: в 2004 году - документом, получившим название Базель-II, а в 2010 году - документом Базель-III [4, 645].

Основной целью принятия Базель-I было увеличение резервов капитала банков, осуществляющих международные операции, в силу того, что именно достаточный капитал является необходимым условием безопасной и надежной

работы отдельных институтов и системной стабильности, так как он создает буфер против убытков и служит для защиты вкладчиков и налогоплательщиков. Базель I должен был устранить неравенство в условиях конкуренции между банками, обусловленное тем, что не ко всем из них предъявляются одинаково строгие требования. При этом методологический подход свелся к тому, чтобы определить степень «рисковости» каждого банковского актива, определить уровень капитала, необходимого для защиты от такого риска, и путем суммирования определить общий размер капитала, которым должен был обладать банк, чтобы отвечать требованиям финансовой устойчивости, адекватным его активам, взвешенным с учетом риска. Главное положение Базель-I заключалось в введении к концу 1992 года методов оценки кредитного риска, а также требования о том, чтобы собственные средства банка составляли не менее 8% активов. В отношении кредитного риска подход Базель I состоял в том, чтобы оценивать кредитный риск на основе взвешенной оценки, которая позволила бы установить степень риска в числовом выражении, равном 0, 10, 20, 50 и 100%. При этом в Базель I была представлена достаточно завершенная схема, пользуясь которой можно было бы сравнительно легко оценить степень кредитного риска в каждом конкретном случае [1, 53].

В 2004 году Базельский комитет по банковскому надзору впервые пересмотрел существующие стандарты и опубликовал документ, получивший название Базель-II («Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы») и состоявший из трех основных компонентов: минимальные требования к структуре капитала, надзорный процесс, рыночная дисциплина.

Основополагающей целью Комитета в процессе совершенствования Базель-I являлась разработка методологии, которая позволила бы укрепить надежность и стабильность международной банковской системы и одновременно обеспечить уверенность, что требования к достаточности капитала не послужат источником конкурентного неравенства между банками,

работающими на международных рынках. Разрабатывая новый документ, Комитет попытался сформулировать требования к капиталу, максимально чувствительные к факторам риска, концептуально обоснованные и одновременно учитывающие системы бухгалтерского учета и банковского надзора каждой страны - члена Комитета. Данная цель, по мнению Комитета, была достигнута.

Можно говорить о двух основных отличиях Базель-II от Базель-I в отношении оценки кредитного риска. Во-первых, Базель II дополнил градации риска еще одной степенью - 150% и при этом конкретизировал, или установил более дробные критерии, на основании которых тот или иной кредитный актив относился к соответствующей степени риска. Во-вторых, была допущена возможность использовать различные подходы к оценке кредитного риска, которые получили название «Стандартизированного подхода» (Standardised Approach) и «Подхода внутреннего рейтинга» (Internal Ratings Based Approach). Таким образом, существенным нововведением Базель-II стало более активное использование внутрибанковских оценок рисков в качестве предпосылок расчета капитала. Однако в намерения Комитета не входило предписание формы или конкретной реализации стратегии и практики управления банковскими рисками. Каждый надзорный орган должен был разработать собственную процедуру надзора за адекватностью использования банковских систем управления и контроля в качестве базы для расчета капитала. Комитет рассчитывал, что национальные органы надзора сконцентрируют внимание на выполнении минимальных стандартов в качестве не самоцели, а средства обеспечения общей способности банка предоставлять адекватные исходные данные для расчета достаточности капитала [7, 75].

Мировой финансовый кризис, начавшийся в 2008 году, потребовал глобального реформирования мирового банковского сектора, в рамках которого 12 сентября 2010 года Базельский комитет одобрил новые стандарты Базель-III («Общие регулятивные подходы к повышению устойчивости банков и банковского сектора и Международные подходы к оценке, стандартам и

мониторингу риска ликвидности») с целью повышения финансовой устойчивости мировой банковской (и финансовой в целом) системы, прежде всего за счет увеличения банковских ликвидных резервов и улучшения их качества.

В рамках реформы был повышен уровень капитала первого уровня банка, который представляет его наиболее ликвидные активы (с 4,5% до 6%). Кроме того, Базельский комитет обязал каждый банк создать специальный резервный капитал в размере 2,5%. Для защиты всей системы в целом принято решение, что банки должны, в случае системного кризиса, выделять в особый стабилизационный фонд до 2,5% капитала, в зависимости от размеров банков и их уязвимости. Кроме того, степень влияния Базель-III зависит от профиля деятельности банка. Наибольшую чувствительность покажут инвестиционные банки, основой бизнеса которых являются фондовые операции и секьюритизация активов, корпоративные банки будут вынуждены ограничить финансирование специализированных кредитных и торговых операций, в меньшей степени почувствуют влияние розничные кредитные организации [9, 26].

Таковы основные принципы, закрепленные в Базельских стандартах, которые, несмотря на свой неимперативный характер, оказывают значительное влияние на национальные финансовые системы не только Европейских государств, но и иных государств, в том числе и России.

Базельские стандарты в России.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 ФЗ от 10 июля 2002 года №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ Банк России вправе участвовать в деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах и иных сферах финансового рынка. Во исполнение данных норм Банк России является, в том числе, и участником Базельского комитета по

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Собрание законодательства РФ. № 28, ст. 2790.

банковскому надзору, принимая участие в разработке и одобрении разрабатываемых комитетом стандартов.

Впервые в России Базельские соглашения нашли отражение в инструкции Банка России №1 от 30 апреля 1991 года «О порядке регулирования деятельности коммерческих банков», которое связано с появлением Базель I (документ утратил силу с 1 апреля 2004 года).

Отмечается, что с того периода отечественная банковская система полностью включена в мировые процессы стандартизации, проводимые посредством имплементации норм, разработанных Базельскими стандартами. Более того, в целях обеспечения эффективного внедрения норм в правовую систему РФ были приняты важные программные документы. Например, Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05 апреля 2011 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года». В Приложении 1 Стратегии закреплены направления и сроки реализации в Российской Федерации международных подходов к финансовому регулированию. Документ предусматривает поэтапное внедрение положений документов Базельского комитета по банковскому надзору в период с 2014 по 2019 гг.

В литературе [2] отмечаются особенности интеграции Базельских стандартов в российскую нормативно-правовую среду, а именно:

- Принципы внедрения Базель-II и Базель-III в российской надзорной практике пока еще не сформулированы окончательно;

- Перед российскими финансовыми учреждениями стоит задача одновременного внедрения всех нормативных документов, составляющих Базельское соглашение (Базель II и Базель III), в то время как европейские страны вот уже более 10 лет ведут последовательную работу по внедрению этих стандартов;

- Требования Банка России являются более жесткими, чем требования Базельского комитета, в целом ряде областей. В частности, текущие нормативы

достаточности капитала, установленные Банком России, на 25% выше принятых Базельским комитетом.

Рассмотрим, как с учетом данных особенностей проводится политика по стандартизации российского банковского сектора на сегодняшний день.

Внедрение положений Базель-I и Базель-II в российскую правовую систему и их влияние на российский банковский сектор.

Прежде всего, Базель-II связывается с концепцией, предусматривающей возможность выбора надзорным органом различных подходов к расчету величин финансовых и нефинансовых рисков в целях определения показателя достаточности собственных средств (капитала) банков. Банком России на момент принятия Базель-II применялся наиболее простой подход к оценке кредитного риска - упрощенный стандартизированный подход 1-го компонента «Минимальные требования к достаточности капитала» Базеля II.

Необходимо было провести предварительную работу, направленную на подготовку к внедрению изложенного в 1-м компоненте Базеля II подхода, базирующегося на самостоятельных внутрибанковских оценках параметров кредитного риска. Одновременно разрабатывались минимальные требования к внутренним процедурам оценки кредитными организациями достаточности собственных средств (капитала) в рамках 2-го компонента «Процесс надзорной оценки» Базеля II. Во исполнение данного компонента ЦБР было опубликовано Письмо от 29 июня 2011 года № 96-Т «О Методических рекомендациях по организации кредитными организациями внутренних процедур оценки достаточности капитала». Право же кредитных организаций применять в пруденциальных целях разработанные ими и согласованные с Банком России (на основании выданного Банком России разрешения) внутрибанковские модели количественной оценки рисков обеспечивается измененной ст. 72.1 Федерального закона о ЦБ.

На сегодняшний день отмечаются следующие результаты по внедрению новых подходов к оценке кредитного риска. Стандарты первого компонента Базеля II (касающегося расчета RWA — активов, взвешенных по риску, в целях

расчета достаточности капитала) в России уже внедрены. С начала 2012 года была проведена ревизия нормативной базы в части расчета достаточности капитала на соответствие стандартам Базеля II, а также новым стандартам расчета рыночного риска. Банки, рассчитывая капитал по инструкции 215-П «Положение о методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций», кредитный риск по новой инструкции 139-И «Об обязательных нормативах банков», рыночный риск по новому положению 387-П «О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска», операционный риск — по измененному 346-П «О порядке расчета размера операционного риска», уже работают в стандартах Базеля II.

Пока в регулировании применяются не все положения Базельских стандартов, так называемые «подходы к расчету рисков», которые Базельский комитет дает национальным регуляторам на выбор. Так, для расчета кредитного риска в России применяются два подхода из четырех возможных:

— упрощенный стандартизированный подход (когда коэффициенты взвешивания активов по уровню риска — 100%, 50%, 20%, 150% и иные — даются регулятором в инструктивном порядке для всех банков;

— и так называемый «всеобъемлющий» (в оригинальной базельской терминологии *comprehensive*) подход, который российские банки могут с 2013 года использовать для расчета риска по операциям с ПФИ и РЕПО. Он предусматривает особый порядок учета обеспечения по системе дисконтов [5].

Во исполнение иных принципов Базеля II были также приняты и иные документы: Письмо № 69-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы надлежащего управления операционным риском» (май 2012 года), Письмо № 96-Т «О Методических рекомендациях по организации кредитными организациями внутренних процедур оценки достаточности капитала» (июнь 2011 года), Указание Банка России № 2894-У «Об оценке экономического положения банков» (октябрь 2012 года), Письмо 38-Т «Методики корректировок вознаграждений с учетом рисков и результатов деятельности» (март 2012 года).

Эти и другие документы призваны способствовать реализации новых международных требований к качеству и достаточности капитала, поддержанию необходимого уровня ликвидности, предусмотренных документами Базельского комитета по банковскому надзору, путем пересмотра структуры регулятивного капитала через выделение его ключевого компонента - базового капитала (суммарный показатель акционерного капитала и нераспределенной прибыли); путем установления требований к формированию буферов капитала (дополнительных элементов капитала, представляющих собой надбавки к минимальным регулятивным требованиям по базовому капиталу); введения в дополнение к показателю достаточности капитала, рассчитываемому с учетом уровня рисков, принимаемых банками, показателя "леверидж", определяемого как отношение величины капитала к совокупной величине активов и внебалансовых позиций без учета уровня риска по ним; введения 2 нормативов ликвидности, определяемых с учетом возможностей возникновения негативных условий как в деятельности банка, так и на финансовых рынках в целом, - показателя краткосрочной ликвидности, определяемого как отношение ликвидных активов к чистому оттоку денежных средств в ближайшие 30 дней в случае возникновения общерыночной напряженной ситуации с ликвидностью (стрессовая ситуация), и показателя чистого стабильного фондирования, определяемого как отношение имеющихся в наличии стабильных источников фондирования к необходимому фондированию (исходя из характеристик ликвидности активов и внебалансовых позиций банка и проводимых им операций) на один год.

В целом, отмечается, что Базель-II был внедрен в России только в последнее время и на это, как отмечают исследователи, есть ряд причин [3]. Здесь и сравнительно малое количество национальных рейтинговых агентств; и неразвитость систем внутренних рейтингов в большинстве коммерческих банков, значительные расхождения в определениях дефолта, просроченной задолженности и кредитных потерь, применяемых в банковской практике; и недостаточный объем статистических данных по потерям вследствие

кредитного и операционного рисков в распоряжении банков, желающих перейти на передовые подходы к оценке рисков; и сравнительно малый объем данных по частоте дефолтов и миграции внешних рейтингов рыночных долговых обязательств и внутренних рейтингов банковских ссуд; и отсутствие или недостаточное количество исследований, посвященных влиянию экономических и отраслевых циклов на уровни потерь и рисков в банковском секторе; и нехватка финансовых, кадровых и информационных ресурсов, необходимых для внедрения более передовых подходов, как у самих банков, так и у регулирующих органов; и неясность с объемом полномочий национальных органов надзора в части трактовки и конкретизации отдельных положений Базель II, отнесенных к их компетенции.

Несмотря на то, что внедрение Базель-II на сегодняшний день нельзя назвать завершившимся, Центральный банк настоял на внедрении с 1 января 2016 года уже следующих стандартов Базель III.

Базель-III – новый взгляд на банковскую систему.

Имплементация положений Базель-III не означает отказа от положений Базель-II - новые стандарты будут интегрироваться в банковскую практику параллельно.

В сентябре 2012 года в России было начато обсуждение проектов нормативных документов, закрепляющих новые требования к определению величины собственных средств (капитала) кредитных организаций и расчету соответствующих нормативов на основе Базеля III. Тогда по заявлению Банка России, требование к расчету капитала в соответствии с подходами Базеля III должно было начать действовать с октября 2013 года. Для обеспечения более плавного перехода к новым стандартам российский регулятор с апреля 2013 года должен был начать требовать от кредитных организаций проводить параллельный расчет капитала. Кроме того, в 2013 году Банк России планировал ввести систему отчетности по показателю «леверидж», предусмотрев необходимость рассчитывать его параллельно с существующим показателем достаточности капитала вплоть до 2017 года. В рамках

параллельного расчета показателя «леверидж» предполагалось раскрытие информации о его значении и компонентах с 1 января 2015 года. Начиная с 2018 года планировалось введение обязательного показателя «леверидж». Введение показателя краткосрочной ликвидности в качестве обязательного планировалось с 1 января 2015 года, а показателя чистого стабильного фондирования – с 1 января 2018 года. Банк России также проводил анализ и обсуждение других механизмов повышения финансовой устойчивости, предусмотренных Базелем III (буфер консервации капитала, контрциклический буфер, расчет кредитного риска контрагента и пр.).

Таким образом, предполагалось, что новые регулятивные стандарты в полной мере будут действовать с 1 января 2019 года.

Что же получилось на практике? Соответствующие проекты нормативных актов публиковались на сайте Банка России и обсуждались с банковским сообществом. Согласно новым нормам, с 1 января 2016 года Банк России поменял требования к достаточности капитала. Уровень базового капитала был приведен к 4,5% против 5%. Кроме того, ЦБ изменил норматив общей достаточности капитала, снизив его на 2 п.п. — с 10 до 8%.

На взгляд Центрального Банка РФ российская банковская система выдерживает введение Базеля III. Понятно, что внедрение стандартов Базеля III в нынешних условиях оказывает воздействие на банки, так как повышаются требования к капиталу и оценке рисков. Поэтому ЦБ РФ провел тщательную оценку влияния внедрения Базеля на банковскую систему в целом, на отдельные банки и группы банков.

Более того, был принят ряд серьезных смягчений собственного регулирования, потому что по некоторым параметрам российское регулирование было жестче, чем Базель. Смягчение требований регулятора действительно позволит банкам высвободить некоторый объем средств, который сейчас зарезервирован под банковские риски. В итоге у банковского сектора появится возможность увеличить активность на кредитном рынке.

Анализ различных источников свидетельствует, что сегодня нет единой позиции в отношении воздействия Базельских соглашений на деятельность российских банков и экономики в целом.

По оценке ряда специалистов, введение нормативов достаточности капитала по стандартам Базель-III будет ставить еще больший акцент на формировании базового и акционерного капитала и уменьшении рискованных активов. В ближайшее время это отразится, скорее всего, ограничительным, негативным образом на росте кредитования, а как следствие, и на прибыли банков. С другой стороны, высказывается мнение о том, что, например, для российских банков не будет являться ужесточением, так называемая количественная, расчетная сторона Базель-III. В отечественном законодательном поле уже содержится часть норм, которые с точки зрения базельских стандартов являются новыми.

Вместе с тем проблема кроется в том, насколько правильно будут введены принципы в российскую банковскую систему. В связи с этим стоит обратить внимание на комплексный подход при введении базельских стандартов, который позволит добиться повышения качественной составляющей финансовой системы, в том числе и банковских процессов, от которых зависит прозрачность как самих банков для целей повышения эффективности операций, надзора, так и для целей опосредованных участников процесса (клиентов, инвесторов, аудиторов, финансовых институтов и т.п.).

Таким образом, с учетом всех как ужесточающих, так и компенсирующих мер, считается, что при условии применения комплексного и последовательного подхода эффект от введения Базеля на российскую банковскую систему будет как минимум нейтральным, а дальнейшее следование общепринятым мировым нормам и стандартам несомненно будет способствовать укреплению и консолидации банковского сектора.

Список литературы

1. Вишнеvский А.А. Современное банковское право: банковско-клиентские отношения: Сравнительно-правовые очерки. М.: Статут, 2013. 349 с.
2. Внедрение стандартов Базеля II/ Базеля III в России. Справочный документ. Разработано международной консалтинговой формой Ernst&Young.
3. Внедрение стандартов Базель III в России похоже на бесконечную гонку по устранению банковских рисков. Режим доступа: <http://bankogolik.com/3779-vnedrenie-standartov-bazel-iii-v-rossii-pohozhe-na-beskonechnuyu-gonku-po-ustraneniyu-bankovskih-riskov.html>
4. Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015. 848 с.
5. Поздышев В. Капитал банка при переходе на ПВР не изменится // Банковское обозрение. Сфера финансовых интересов. Режим доступа: <https://bosfera.ru/bo/kapital-banka-pri-perehode-na-pvr-ne-izmenitsya>
6. «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (разработан Минэкономразвития России). Режим доступа: [Электронный документ] Консультант Плюс. Дата обращения: 05 апреля 2017 года.
7. Рождественская Т.Э. Правовой механизм реализации базельских принципов банковского надзора в Российской Федерации: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 204 с.
8. Шаповалов М.А., Никифорова С.Т., Слесарев С.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2015.
9. Юшкова С.Д. Базельские стандарты как основа повышения качества банковской деятельности // Аудиторские ведомости. 2013. № 5. С. 22-42.