

# ПРОБЛЕМЫ РАСШИРЕННОГО ВОСПРОИЗВОДСТВА

УДК 336.71(470)

© Е.Г. Хольнова

## Проблемы и перспективы перехода российских банков на международные стандарты положения «Базель II»

*В статье рассматриваются основные проблемы российской банковской системы, а также проблемы и перспективы перехода российских банков на международные стандарты Соглашения «Базель II».*

*Банковский сектор России, проблемы капитализации, государственное регулирование и надзор, устойчивость банковской системы, международные стандарты оценки.*



**Елена Георгиевна  
ХОЛЬНОВА**

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и банковского дела ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет», очный докторант

В течение последних пяти лет одной из основных проблем российской банковской системы остается ее *низкая капитализация*. За период 2002 – 2007 гг. на фоне активного роста собственного капитала кредитных организаций (за шесть лет вырос в 6,2 раза) показатель отношения собственных средств кредитных организаций России к активам банковского сектора остался на уровне 14%, а по отношению к ВВП наблюдается небольшой рост – на 3%, в то время как в Германии этот показатель равен 14%, в Англии – 18%, во Франции – 22%, что подтверждает вывод экономистов о низкой капитализации банковской системы России.

Величина капитала российских банков не позволяет им удовлетворять спрос на кредит со стороны крупнейших российских компаний. Суммарный капитал всех банков страны на 01.02.08 составлял 2 836,4 млрд. руб. (113,5 млрд. долл.), что существенно меньше капитала одного из ведущих мировых банков. Крайне медленно растет число банков с капиталом, превышающим 5 млн. евро. С начала 2002 г. по конец 2007 г. доля таких банков в общем количестве действующих кредитных организаций выросла с 30 до 64%, т. е. составляет чуть больше половины работающих. Этим и обусловлена общая слабость как банковской системы в целом, так и

подавляющего большинства банков, не имеющих возможности из-за недостатка капитала привлекать крупные заемные ресурсы и, соответственно, вести масштабные активные, прежде всего кредитные, операции. Таким образом, наблюдается очень негативная тенденция — рост активов банковского сектора на фоне снижения его капитальной позиции.

При низком уровне капитализации банков в целом по банковской системе России сохраняется высокий уровень ее концентрации, о чем свидетельствует и то, что совокупные экономические показатели деятельности 100 крупнейших национальных банков в основном определяют параметры национальной банковской системы в целом, причем среди них более 80 зарегистрировано в Москве и 8 — в Санкт-Петербурге. Из общего числа кредитных организаций, действующих в России (на 1.01.08 — 1 136), зарегистрированы и действуют в Москве 607 кредитных организаций, что составляет более 50% всей банковской системы.

Следующая серьезная проблема российской банковской системы — *остающиеся высокие риски и невысокий уровень достаточности капитала банков*. Отмечая позитивные тенденции в развитии банковского сектора, вместе с тем следует подчеркнуть, что Банк России все время концентрирует свое внимание на существующих проблемах, связанных в первую очередь с растущей сложностью управления рисками как на уровне отдельных кредитных организаций, так и в масштабах всего банковского сектора.

За прошедшие несколько лет наблюдается устойчивая динамика снижения достаточности капитала в банковском секторе страны, и на 01.01.08 данный показатель составил 15,5% (на 01.01.02 — 20,3%), причем можно наблюдать, что при сравнительно высоком темпе роста совокупного капитала (в 6,2 раза за последние шесть лет)

и активов, взвешенных по уровню кредитного риска к совокупным активам (с 62,9% до 66,3% соответственно), идет не менее быстрый темп падения показателя достаточности по отношению к активам, взвешенным с учетом риска, и дело не только в увеличении активных операций банков — динамика показателя отражает рост принимаемых ими рисков по проводимым операциям.

Негативную динамику продолжает показывать рыночный риск, его отношение к совокупному капиталу выросло за анализируемый период более чем на 8% (с 32,1 до 38,6%), причем валютный риск (5,3%) серьезно уступает процентному (24,3) и до начала 2007 г. — фондовому (20,4%).

Данные выводы, основанные на анализе показателей финансовой устойчивости, подтверждаются результатами стресс-тестирования, которое ежегодно проводится ЦБ РФ на базе предоставляемой кредитными организациями финансовой отчетности для определения воздействия рисков на капитализацию отечественного банковского сектора. Результаты стресс-тестирования по состоянию на 01.01.08 показали, что совокупные потери могут в консервативном сценарии составить 56,1% капитала банков, т. е. 4,5% ВВП (на 01.01.07 — соответственно 56,2 и 3,7%, а в пессимистическом сценарии — 60,1% капитала, или 4,9% ВВП (на 01.01.07 — 58,1 и 3,7%).

Проведенный ЦБ РФ анализ подтверждает, что наиболее существенным для российского банковского сектора остается кредитный риск. Потенциальные потери от его реализации в рамках стресс-теста могут достигать 51,0% капитала в консервативном сценарии (на 1.01.07 — 51,9%). В составе кредитного риска наибольшая доля потенциальных потерь приходится на риск кредитования нефинансовых предприятий и организаций. Во всех сценариях на него приходится более 53% совокупных потерь по кредитному риску.

Потенциальные потери кредитных организаций от реализации рыночного риска пока не являются опасными с точки зрения системной устойчивости банковского сектора, они варьируются от 0,4 до 1,4% совокупного капитала банковского сектора (в зависимости от сценария). Вместе с тем необходимо отметить значительный рост процентного риска как элемента рыночного риска (на 20% за 2007 г.), удельный вес которого в общих потерях по рыночному риску составляет 64,6% на 01.01.08. Потенциальные потери по процентному риску за период 2002 – 2007 гг. выросли более чем в 8 раз в связи со стремительным ростом вложений банков в корпоративные долговые обязательства резидентов.

Значительный риск для банковского сектора представляет возможный кризис на рынке МБК. В случае его реализации потери банков могут составить 23% капитала банковского сектора. Однако удельный вес в совокупных активах и капитале банковского сектора кредитных организаций, потери которых могут превысить величину капитала, невелик (около 14%).

Оценки устойчивости банковского сектора к экономическим шокам методами стресс-тестирования за последние три года показывают определенный рост уязвимости банковского сектора и его потенциальных потерь, и, хотя в целом активы и пассивы в настоящее время по временной структуре сбалансированы и фактический уровень потерь невысок, определенный повод для беспокойства имеется, поскольку запас прочности собственного капитала (показатель достаточности) по отношению к нормативному значению (10%) невелик и могут возникнуть проблемы в случае серьезных ситуаций на российском рынке, как это уже было не один раз.

Таким образом, приведенные выше цифры говорят о серьезной проблеме дос-

точности собственного капитала российских банков, которая неспособна в настоящее время полностью покрывать принимаемые банками на себя риски. Российские банки работают в условиях глобального рынка, который подвержен финансовой нестабильности; хорошая капитализация банков является важнейшим фактором устойчивости финансовой системы, в том числе и в периоды глобальных колебаний, поэтому эту проблему необходимо решать как на уровне самих банков, так и на государственном уровне путем стимулирования трансформации прибыли в капитал банков.

Уровень капитала крайне важен в банковской системе, поэтому Базельским комитетом по банковскому надзору были разработаны универсальные требования к капиталу банков («Базель I», «Базель II») с учетом величины рисков, которые необходимо им покрывать. «Базель I» и «Базель II» фактически стали международными стандартами. «Базель I» уже реализован более чем в ста странах, что заняло свыше десяти лет, в России стандарты, разработанные в этом документе, были реализованы в 2004 г. с момента выпуска ЦБ РФ Положения № 215-П «О методике расчета достаточности собственного капитала кредитных организаций на территории РФ».

Реализация одной из основных целей государственного банковского регулирования и надзора – укрепление финансовой устойчивости банковского сектора – положена в основу нового Базельского Соглашения по капиталу («Базель II»). Этот документ, принятый в июне 2004 года Базельским комитетом, можно интерпретировать как новую философию банковского надзора, отражающую современные тенденции развития банковского дела. Данное Соглашение представляет собой детализированный документ объемом более пятисот

страниц. Он покоится на трех «столпах»: требованиях к минимальному размеру капитала, собственно банковском надзоре и рыночной дисциплине. Предполагается, что сочетание именно этих компонентов обеспечит повышение эффективности банковского регулирования и финансовой устойчивости банковских систем стран.

Оба документа устанавливают одинаковые минимальные требования к капиталу с учетом взвешенного риска: общий уровень достаточности капитала должен быть выше 8%. В то же время имеются значительные различия между ними. «Базель I» достаточно прост в применении и подходит всем банкам независимо от их структуры, т. е. в банках с разными структурами риска требования к капиталу одни и те же. «Базель II» предоставляет более широкий диапазон различных опций, от самых простых до самых сложных методологий, и более сложные методологии позволяют банкам выполнять требования по капиталу, ориентированные на собственные системы управления рисками, которые помогают банкам выбирать различную ценовую политику и управлять доходами в соответствии с рисками. Но определение достаточности капитала по «Базелю II» создает серьезные проблемы для надзорных органов (ЦБ РФ), поскольку банки сами выбирают метод оценки рисков и, следовательно, достаточности капитала. Также серьезным отличием выступает то, что «Базель II» охватывает все основные категории рисков, включая операционный риск, который в предыдущем документе не учитывался.

Базельский комитет, предлагая «Базель I», всегда определял его как минимальное требование по достаточности капитала, и это означает, что банки постоянно должны функционировать выше этого уровня. В то же самое время «Базель II» имеет своей целью свести к оптимуму

коэффициент достаточности капитала. Собственные модели банков, использующие продвинутые подходы оценки рисков в рамках этого документа, должны быть независимо оценены ЦБ РФ (проверены на последовательность, системность и подвергнуты стресс-тестированию), что, в свою очередь, дает серьезные полномочия органам банковского надзора и без субъективных суждений регулятора могут привести к проблемам.

Процесс глобализации международных финансово-кредитных отношений требует перехода к более высокому уровню оценки рисков и достаточности собственного капитала банков, что будет реализовано при повсеместном внедрении основных положений «Базеля II», которые очень сложны, и поэтому интенсивное трансграничное сотрудничество между надзорными органами развитых стран просто необходимо. Не секрет, что в ходе подготовки к реализации требований «Базеля II» возник ряд трудностей, связанных с адаптацией Соглашения к реалиям национальных банковских систем и необходимостью существенных затрат на его внедрение. Поэтому сроки введения в действие новых нормативов достаточности капитала неоднократно переносились и сегодня определены опять ориентировочно: конец 2008 – начало 2009 г.

Совершенно очевидно, что рано или поздно с требованиями «Базеля II» придется считаться. Они должны обеспечить повышение устойчивости и эффективности банковского сектора, а это в конечном счете выгодно и банкам, и надзорным органам. Что же касается конкретных временных рамок и сроков введения Соглашения в каждой отдельной стране, то этот вопрос не является принципиальным. Он может быть отложен до того момента, когда регулирующий орган адекватно оценит готов-

ность банковской системы страны, разрабатывает и вводит механизмы и подходы, соответствующие определению содержательного надзора. Об этом, кстати, со всей определенностью говорится в рекомендациях Базельского комитета, о том же свидетельствует и практика различных стран. В США, например, соблюдать новые требования будут всего два десятка банков. Причина – незначительные преимущества Соглашения для малых и средних банков, особенно если их сопоставить со значительными расходами на его внедрение.

Банк России в июне 2004 года продекларировал приверженность новому Базельскому Соглашению. С этого момента началась подготовительная работа к внедрению новых требований к капиталу в российской банковской практике.

В рамках подготовки к банковскому форуму в Сочи в 2008 г. Ассоциацией банков России было проведено исследование, цель которого – выявить состояние и перспективы развития риск-менеджмента в российских кредитных организациях, а также изучить отношение банкиров к организации надзора в соответствии с новым Базельским Соглашением. Результаты анкетирования свидетельствуют о том, что проблемы перехода на «Базель II» вызывают большой интерес в банковском сообществе. Однако готовность к такому переходу – по крайней мере в настоящее время – вызывает сомнения. Так, 41,6% опрошенных менеджеров подтвердили лишь факт знакомства с Соглашением и только 24,7% респондентов уже используют в своей практике отдельные рекомендации Базельского комитета. В полном объеме и в определенный Банком России срок готовы перейти на новые Базельские принципы лишь 18,2% респондентов, а не готовы в полной мере следовать рекомендациям «Базеля II» – 15,6%.

В региональном разрезе результаты опроса выглядят следующим образом. Готовность к переходу на «Базель II» выразили 33,3% респондентов из Москвы и 26,7% из Уральского федерального округа. Сомнения в своей готовности к переходу высказали 45,5% представителей банков Южного федерального округа, 23,5% – Приволжского и 25% – Дальневосточного. Отсутствие заинтересованности в переходе на «Базель II» было отмечено у 24,7% участников исследований.

Таким образом, участвовавшие в опросе кредитные организации могут быть условно поделены на две группы:

- банки, имеющие довольно низкий уровень подготовленности к внедрению новых принципов Базельского комитета, – 57,2%;
- банки, уже приступившие к построению риск-ориентированного управления в соответствии с «Базелем II», – 42,8%.

Результаты исследования, на наш взгляд, позволяют сделать два основных вывода. Во-первых, выявлен значительный интерес банков к «Базелю II», что дает основание говорить о положительной перспективе внедрения его требований. Во-вторых, многие банки продемонстрировали весьма осторожное отношение к практическому внедрению положений «Базеля II» в связи с существенными затратами и недостаточной эффективностью надзорного процесса.

Как известно, Банк России предложил вариант поэтапного перехода на «Базель II» по схеме, которую Базельский комитет рекомендует странам, не входящим в «группу десяти». Предполагается, что в рамках первого компонента Соглашения к 2009 г. будет применяться упрощенный стандартизированный подход к оценке кредитного риска, а второй и третий компоненты будут полностью введены к 2010 г.

Таким образом, проблема перехода на международные стандарты оценки достаточности капитала по «Базелю II» распадается на две проблемы: со стороны банков — необходимость формирования эффективной системы управления рисками и определение оптимальных методов их оценки для расчета достаточности своего капитала; со стороны ЦБ РФ — разработка необходимых рекомендаций и пояснений в рамках «Базеля II» для банков и организация эффективной системы надзора за правильностью использования основных положений этого документа. Все эти мероприятия требуют больших затрат и времени в части переподготовки кадров и разработки новых информационных и технологических систем как на уровне надзорных органов Банка России, так и на уровне самого банка.

Эти проблемы нашли свое отражение в «Стратегии развития банковского сектора РФ на период 2004 — 2008 гг.», в которой установлены основные задачи по развитию и совершенствованию этих направлений в соответствии с международно признанными нормами, определенными в документе Базельского комитета по банковскому надзору «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора», с учетом особенностей организации и функционирования российского банковского рынка. Выделим некоторые, наиболее значимые согласно Стратегии ЦБ РФ на среднесрочную перспективу, задачи в рамках поставленной проблемы:

- укрепление прав кредиторов (в первую очередь залоговых) и инвесторов;
- совершенствование правовых механизмов по развитию рыночной конкуренции, ликвидации, слиянию и присоединению кредитных организаций;
- создание условий для эффективного развития инфраструктуры кредитных бюро;

- развитие содержательных подходов, включая риск-ориентированный надзор, т. е. применение оперативных мер надзорного реагирования, исходя из характера рисков, принятых кредитным банком, и качеством управления рисками;

- подготовка к внедрению международных подходов к оценке достаточности капитала банков в рамках Консультативного документа «Международная конвергенция изменения капитала и стандартов капитала: новые подходы» («Базель II») Базельского комитета по банковскому надзору;

- дальнейшее развитие системы мониторинга финансовой устойчивости банковского сектора по основным видам финансовых рисков и достаточности капитала;

- уточнение рекомендаций по порядку составления финансовой отчетности в соответствии с МСФО и ее анализу и участие в работе по законодательному закреплению статуса данной отчетности.

При участии Банка России в 2006 г. была создана совместная рабочая группа Правительства Российской Федерации и Государственной Думы по вопросам совершенствования банковского надзора. Сопредседателями этой группы являются председатель Комитета по банковской деятельности Государственной Думы, а от Правительства — министр финансов. В рабочую группу входят представители Государственной Думы и Совета Федерации, Банка России и федеральных министерств и ведомств — Минфина, Минэкономразвития, ФСФР, руководители банковских ассоциаций и эксперты (общий состав группы — более 40 человек). Целью данной группы является нахождение оптимальных стратегических решений по улучшению качества нормативной базы банковского надзора в части установления соотношения формальных критериев контроля и системы содержательных, профессиональных оценок и суждений.

В настоящее время в рамках перехода оценки достаточности собственного капитала банков на положения «Базеля II» выделяют два подхода к повышению эффективности банковского надзора для повышения устойчивости деятельности кредитных организаций и эффективности риск-

менеджмента в их деятельности, которые активно обсуждаются как на уровне ЦБ РФ, так и на уровне Ассоциации банков России и самих коммерческих банков: «формальный» и «содержательный». Для понимания их принципиальных отличий сведем их в *таблицу 1*.

Таблица 1. Два подхода к повышению эффективности банковского надзора

Формальный надзор	Содержательный надзор
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Оценка деятельности банков на основе количественных нормативов</li> <li>- Отказ от мотивированного суждения</li> <li>- Строго формальное осуществление правоприменительных функций</li> <li>- Разделение регулирующих и правоприменительных функций</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Использование мотивированного суждения</li> <li>- Оценка качества управления</li> <li>- Риск-ориентированный надзор</li> <li>- Внедрение института куратора</li> <li>- Переход на МСФО</li> <li>- Подготовка к внедрению требований «Базеля II»</li> </ul>

В «формальном» подходе представлены предложения, которые в последнее время стали актуальными и достаточно активно продвигаются рядом депутатов Государственной Думы и специалистов, в том числе и руководителями банков. Их смысл: надо вернуться к оценке деятельности банков на основе четко определенных количественных нормативов. Желательно не использовать мотивированное суждение, потому что оно, во-первых, непонятно и, во-вторых, жестко не регламентировано, а строго формально осуществлять правоприменительные функции, прежде всего Банком России, на основе четко определенных прав. Лучше всего,

если они установлены в законодательных актах, причем с разделением регулирующих и правоприменительных функций надзорных органов.

В то же время Банк России придерживается несколько других приоритетов в области совершенствования банковского надзора, т. е. ориентируется на «содержательный» подход. Для понимания необходимости перехода именно на «содержательный» надзор рассмотрим основные различия между этими двумя видами надзора (*табл. 2*).

В первую очередь, различия можно увидеть в особенностях регулирования деятельности банков: при «формальном» надзоре

Таблица 2. Особенности и условия применения «формального» и «содержательного» надзора

Характеристика	Формальный надзор	Содержательный надзор
Регулятивные нормы	Преимущественно строго определяются в законе в виде правил	Определяются в виде принципов и правил в нормативных актах регулятора
Взаимоотношения между регулятором и банком	Формальные	Доверительные
Степень устойчивости банковского сектора	Слабый банковский сектор	Сильный банковский сектор
Степень общественного доверия к действиям регулятора	Низкая (в т. ч. и со стороны банков)	Высокая
Источники надзорных норм	Предписания государства и регулятора	Нормы саморегулирования (стандарты качества)
Меры воздействия	Преимущественно принудительные	Преимущественно предупредительные
Степень открытости банка перед регулятором	Минимально необходимая	Максимальная

они преимущественно строго прописываются в законе в виде правил, как у нас было на первых этапах становления банковской системы и ее регулирования. Нормативы были установлены в законе, и он фактически закреплял базовые нормативные, регулятивные нормы. В отличие от этого, при «содержательном» надзоре регулятивные нормы определяются в виде принципов, которые формулируются прежде всего в нормативных актах регулятора, но не в законе; серьезное отличие наблюдается и во взаимоотношениях между регулятором и банком (более доверительное отношение).

Важное значение для реализации того или иного вида надзора имеет степень устойчивости банковского сектора. «Формальный» надзор имеет смысл для слабого банковского сектора, в то время как «содержательный» надзор возможен при достаточно сильном банковском секторе, к которому относится российская банковская система. Конечно, важна и степень

общественного доверия к действиям регулятора — она должна быть достаточно высокой для обеспечения эффективного надзора.

Банковская система России еще молода, но за свои почти двадцать лет она многого достигла и очень динамично развивается, несмотря на кризисы, возникающие то в одном, то в другом секторе финансового рынка страны. Ближайшая для страны перспектива войти в ВТО требует как от Банка РФ, так и от самих коммерческих банков более серьезного подхода к ведению банковского бизнеса и оперативного решения проблем, в первую очередь, связанных с небольшим уровнем достаточности капитала отечественных банков, высоким уровнем рисков и переходом на МСФО. Устранение этих недостатков позволит банковской системе России соответствовать международным требованиям ведения банковского дела и повысит ее конкурентоспособность на мировом финансовом рынке.