

УДК 342.9

БАНКОВСКИЙ НАДЗОР ЗА КАЧЕСТВОМ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Е. А. Сторожилова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 26 июня 2012 г.

Аннотация: в статье рассматриваются проблема внедрения в российскую практику деятельности кредитных организаций международных принципов корпоративного управления и особенности надзора Банка России в данном направлении. Анализируются проблемы правового регулирования надзора за качеством корпоративного управления кредитных организаций, рассматриваются направления совершенствования банковского надзора.

Ключевые слова: банковский надзор, корпоративное управление, мегарегулятор, концепция, Банк России.

Abstract: in article author presents some problems in an introduction of the international principles of corporate governance in the Russian practice, and also feature of supervision of Bank of Russia in this direction. By the author problems of legal regulation of supervision of quality of corporate governance are analyzed, the connected questions of the directions of improvement of bank supervision are considered.

Key words: banking supervision, corporate governance, super authority, concept, Bank of Russia.

В ходе текущего банковского надзора за деятельностью кредитных организаций особую актуальность в настоящее время приобрел вопрос обеспечения качества корпоративного управления в кредитных организациях. Именно с данным аспектом внутренней управленческой деятельности органов управления кредитной организацией связываются внешние результаты, в том числе предоставление информации Банку России в ходе реализации последним надзорных полномочий.

Необходимо учитывать, тем не менее, что исследователями проблематики корпоративного управления в настоящее время напрямую не доказана связь между качеством корпоративного управления и реализацией кредитными организациями целей их создания как финансовых посредников, а также стабильностью деятельности на финансовых рынках. Вместе с тем главными целями банковского надзора являются в соответствии с нормой закона защита интересов вкладчиков и кредиторов и поддержание стабильности банковской системы страны¹.

¹ См.: О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 г.). Ст. 56 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790 ; 2011. № 48. Ст. 6728.

Именно указанное обстоятельство, по нашему мнению, способствовало тому, что корпоративному управлению в банковском секторе Банк России уделял внимание неоднократно, о чем может свидетельствовать издание им в 2005² и 2007³ гг. Писем, регламентирующих правовые вопросы организации корпоративного управления в кредитных организациях, однако механизм реализации предписаний, изложенных в указанных нормативных правовых актах ЦБ РФ, до последнего времени не предусматривал возможности применения мер принуждения в случае их несоблюдения. Соответственно в ходе осуществления надзорной деятельности Банком России вопросы качества корпоративного управления отходили на второй план, уступая место выявлению фактов нарушения иных требований законодательства.

Ситуацию изменило принятие 6 февраля 2012 г. Письма № 14-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления» (далее – Письмо № 14-Т). Данным письмом надзорному органу – Банку России – предоставлено право осуществлять дистанционные и инспекционные проверки с целью комплексной оценки практики корпоративного управления в кредитной организации, обеспечиваемое возможностью применения мер воздействия принудительного характера, причем выбор применяемых мер воздействия и их временных параметров должен зависеть от уровня риска, которому подвергается устойчивость финансового состояния кредитной организации или соответствующей финансовой системы (систем) в силу обнаруженных недостатков⁴.

Указанные положения являются безусловным шагом вперед в области внедрения в российской практике мировых стандартов корпоративного управления, которое, на наш взгляд, призвано способствовать достижению целей банковского надзора Банка России в свете концепции «минимальной достаточности» при реализации надзорных полномочий, провозглашенной в настоящее время в качестве базового принципа деятельности ЦБ РФ в данном направлении⁵.

С помощью повышения качества корпоративного управления в кредитных организациях, возможно, будут решены существующие проблемы банковской сферы, наиболее значимыми из которых являются: распространение модели банковского бизнеса, основанной на скрытой

² См.: О современных подходах к организации корпоративного управления в кредитных организациях : письмо Банка России от 13 сентября 2005 г. № 119-Т // Вестник Банка России. 2005. № 50.

³ См.: О перечне вопросов для проведения кредитными организациями оценки состояния корпоративного управления : письмо Банка России от 7 февраля 2007 г. № 11-Т // Вестник Банка России. 2007. № 7.

⁴ См.: О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления» : письмо Банка России от 6 февраля 2012 г. № 14-Т // Вестник Банка России. 2012. № 7.

⁵ См.: Симаковский А. Ю. Банки, регулирование, надзор после кризиса : к новой модели // Банковское дело. 2010. № 5. С. 34.

аффилированности и, тем самым, ориентированной на бизнес владельца; несовершенство современной методологии банковского надзора, в ряде случаев излишне формализованной, не позволяющей в полной мере обеспечить прозрачность деятельности кредитных организаций, а также стремление к сверхприбыльности банковского бизнеса, что влечет ухудшение качества активов и соответственно увеличение влияния различных видов банковских рисков⁶.

Концепция корпоративного управления в соответствии с Письмом № 14-Т предполагает распределение полномочий и ответственности, т.е. то, как совет директоров и исполнительные органы руководят бизнесом кредитной организации в том числе, каким образом определяются стратегия и задачи кредитной организации; устанавливаются целевые показатели устойчивости к риску; осуществляется оперативное управление бизнесом; защищаются интересы вкладчиков, выполняются обязательства перед акционерами, соблюдаются интересы других заинтересованных лиц; выстраиваются бизнес и стиль поведения кредитной организации⁷. В Письме № 14-Т детально представлены рекомендации и методы по внедрению базовых принципов корпоративного управления с той оговоркой, что применяться они должны, в частности, и к кредитным организациям с государственной формой собственности.

В то же время в данном документе имеется несколько положений, создающих неопределенность для правоприменителя и требующих конкретизации в аналогичных Письмах Банка России.

Во-первых, в различных пунктах Письма № 14-Т при характеристике корпоративного управления употребляются различные термины: «качество», «уровень», «эффективность» корпоративного управления. Представляется, что в контексте осуществления надзорных полномочий Банком России проверке подлежит именно качество, т.е. степень соответствия установленным требованиям, тогда как эффективность предполагает достижение конкретных финансовых результатов при реализации принципов корпоративного управления. Уровень же предполагает рейтинговую оценку корпоративного управления и оказывает влияние только на степень репутационного риска кредитной организации.

Во-вторых, закрепив право надзорных органов применять меры воздействия в случае обнаружения недостатков корпоративного управления, Письмо № 14-Т не указывает на конкретные меры и порядок их применения, тогда как документ предполагает использование в ходе текущего надзора закрепленных в нем положений. Очевидно, что в данном случае будут применяться общие нормы надзорного реагирования. О применении мер административной ответственности здесь говорить не приходится

⁶ См.: *Месрбян А. Л., Арутюнова К. В., Амбарцумян Л. Х.* Концепция модульного банковского надзора в посткризисный период // *Банковское дело.* 2010. № 6. С. 78–80.

⁷ См.: О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления»: письмо Банка России от 06.02.2012 г. № 14-Т. П. 14.

ся в силу того, что ст. 15.27 КоАП РФ закрепляет в числе прочего ответственность кредитных организаций за нарушение «иных обязательных требований». Отметим, что ст. 7 Закона № 86-ФЗ о ЦБ РФ предоставляет последнему право издания в пределах компетенции нормативных правовых актов, обязательных к исполнению органами государственной власти, местного самоуправления, всеми физическими и юридическими лицами⁸. Порядок принятия нормативных актов Банком России установлен Положением Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России» (далее – Положение). Пункт 1.5 Положения содержит исчерпывающий перечень форм, в которых могут издаваться нормативные акты Банка России: указание, положение и инструкция Банка России.

В п. 1.4 Положения отмечается, что не являются нормативными актами Банка России следующие документы:

- распорядительные акты;
- толкования нормативных актов Банка России и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере компетенции Банка России, если правомочие по толкованию указанных нормативных правовых актов непосредственно предоставлено Банку России;
- акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования;
- иные акты, не отвечающие признакам нормативного акта Банка России.

Из п. 1.5 видно, что таких форм, как «письмо», среди перечисленных нормативных актов нет. Соответственно для придания юридической значимости принципам совершенствования корпоративного управления необходимо принятие как минимум нормативного правового акта Банка России.

Наряду с правовым регулированием вопросов корпоративного управления в кредитных организациях, учеными предлагается реформирование существующей системы банковского надзора по нескольким основным направлениям.

Одно из предложений связано с фокусированием надзорного органа на крупных кредитных организациях, которые фактически пользуются государственными привилегиями и защитой в случае кризисных явлений в экономике. Практика анализа корпоративного управления крупных банков показывает немало недостатков в отдельных его аспектах, в частности в плане отсутствия обеспечения отделения собственности от управления. В этом случае предлагаемый путь ужесточения надзорных требований к такого рода банкам⁹ не является решением проблемы. Акцент должен быть сделан на оценке, анализе качества корпоративного управления и взаимосвязанного с ним управления рисками, одновре-

⁸ См.: О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 г.)

⁹ См.: Дворецкая А. Е. Модификация банковского надзора с учетом уроков мирового кризиса // Деньги и кредит. 2012. № 5. С. 24–26.

менно возможно использование примеров зарубежной практики, таких, как разделение слабоуправляемых крупных банков в целях поддержания финансовой устойчивости выделенных структур¹⁰.

В данном аспекте особо актуальной является проблема надзора за банками с государственным участием, так как принятые международные стандарты корпоративного управления применяются такими банками гораздо более избирательно, чем коммерческими банками со 100 %-ным частным капиталом, тогда как именно банки с государственным участием контролируют половину всего финансового сектора в России. Показательным является пример участия Банка России в качестве мажоритарного акционера в Сбербанке России, т.е. совмещение собственника и надзорного органа в одном лице¹¹. Наиболее целесообразным направлением развития банковского надзора в этой области будет постепенное сокращение государственного участия по мере формирования и устойчивого развития мировых принципов корпоративного управления.

Другим направлением совершенствования банковского надзора в условиях современности является развитие макропруденциального надзора. Последний подразумевает концентрацию не на отдельных элементах системы – кредитных организациях, а на состоянии и соблюдении правовых норм банковской системой в целом, причем при условии учета анализа влияния микро- и макрофакторов, оказывающих воздействие на деятельность кредитных организаций¹².

Указанное направление тесно взаимосвязано с вопросом необходимости координации надзорных полномочий Банка России, ФСФР, ФССН и создания мегарегулятора. В настоящее время ученые приходят к выводу о том, что реалии российской действительности не позволяют перейти к единой системе надзора за всеми участниками финансового рынка страны, поскольку создание мегарегулятора приобретает актуальность при усложнении структуры существующего и развитии новых направлений финансового бизнеса, масштабном образовании банковских групп и холдингов. Такого рода банковские объединения являются многопрофильными, соответственно подверженными в большей степени рискам, поскольку риск одного из участников объединения может распространяться на других, представляя угрозу их стабильности и устойчивости всего объединения.

В России подобная тенденция наметилась, но пока уступает место четкой сегментации¹³, о чем можно сделать выводы на основе рассмотрения структуры деятельности банков, включающих помимо осуществления

¹⁰ См.: Ларионова И. В., Панова Г. С. О модернизации банковского регулирования и надзора // Банковское дело. 2010. № 11. С. 40–45.

¹¹ См.: Дворецкая А. Е. Модификация банковского надзора с учетом уроков мирового кризиса. С. 27.

¹² См.: Ларионова И. В., Панова Г. С. О модернизации банковского регулирования и надзора. С. 40–45.

¹³ См.: Дворецкая А. Е. Модификация банковского надзора с учетом уроков мирового кризиса. С. 28.

банковских операций реализацию прав профессиональных участников рынка ценных бумаг, биржевого посредника на основании лицензий, выдаваемых не Центральным банком РФ, а Федеральной службой по финансовым рынкам¹⁴. Следует обратить внимание, что распространенной практикой является оказание услуг по страхованию не в рамках банка, а в рамках дочерней структуры – самостоятельного юридического лица с ограниченным перечнем видов деятельности. Существующая специализация банковской, фондовой и страховой деятельности обусловлена разделением регулирования и надзора в данных областях. Подтверждением может служить предпринятая в январе 2012 г. реорганизация Департамента банковского регулирования и надзора Банка России на два самостоятельных департамента: по методологии надзора и нормотворчеству и практического надзора¹⁵. Таким образом, на наш взгляд, создание мегарегулятора будет необходимо лишь в перспективе, при этом нельзя забывать о предварительной четкой разработке его целей, задач, структуры, принципов, важнейшим из которых, бесспорно, является независимость¹⁶.

Оригинальным продолжением внедрения в российскую банковскую систему принципов корпоративного управления является существующая концепция модульного банковского надзора, в соответствии с которой Банку России предлагается законодательно предоставить право на осуществление целевого надзора за размещением активов банка, выявлением скрытой аффилированности операций с собственниками и менеджерами банка, идентификацией подлинных собственников банковского бизнеса¹⁷.

Получившее в условиях современности развитие направление надзора за качеством корпоративного управления в банках затронуло не только административные процедуры текущего надзора, но и надзор за соблюдением требований к кандидатам на должности в органах управления кредитной организации.

В соответствии с Письмом № 14-Т надзорный орган должен получать необходимую ему информацию для оценки уровня компетенции и добропорядочности предлагаемых кандидатов в совет директоров и исполнительные органы. Критерии для прохождения должны включать в себя как минимум следующие пункты: знания и опыт кандидата, в том числе общий управленческий опыт, и какой вклад они могут внести в повышение эффективности и надежности кредитной организации и наличие

¹⁴ См.: Кушикова С. А. Анализ результатов финансово-экономического кризиса и перспективы развития банковской системы России // Банковское право. 2010. № 3. С. 13–15.

¹⁵ См.: Дворецкая А. Е. Модификация банковского надзора с учетом уроков мирового кризиса. С. 28.

¹⁶ См.: Елизарова Н. Отдельные аспекты контрольно-надзорной деятельности Банка России // Хозяйство и право. 2012. № 6. С. 90–92.

¹⁷ См.: Месрбян А. Л., Арутюнова К. В., Амбарцумян Л. Х. Концепция модульного банковского надзора в посткризисный период. С. 80–83.

в биографии кандидата признаков непорядочного поведения или негативных отзывов о нем, которые, с точки зрения надзорного органа, не позволяют кандидату занимать ответственные должности в кредитной организации.

Надзорный орган должен следить за тем, чтобы в кредитных организациях был установлен порядок оценки выполнения советом директоров, исполнительными органами и контрольными службами своих обязанностей¹⁸.

В связи с изложенным выше, следует согласиться с А. Ю. Симановским о повышении на законодательном уровне мер ответственности собственников, членов советов директоров, топ-менеджеров за качество принимаемых управленческих решений, содержательность и достоверность предоставляемой надзорным органам информации¹⁹.

С критериями отбора тесно связан и вопрос вознаграждения менеджеров, что нашло отражение на международном уровне в «Принципах хорошей практики компенсаций», принятых Форумом финансовой стабильности в апреле 2009 г. и предполагающих включать компенсационную практику в риск-оценку банка при осуществлении банковского надзора. Совет по финансовой стабильности – международная организация, созданная странами Большой индустриальной двадцатки, основными целями которой служат выявление слабых мест в области мировой финансовой стабильности, разработка и применение регулирующей и надзорной политики в этой сфере. В состав Совета входят представители национальных финансовых органов власти (центральных банков, надзорных органов, министерств финансов), международных финансовых институтов, комиссий экспертов центральных банков. Указанные принципы были дополнены и расширены путем формулировки правил их применения надзорными органами в «Стандартах внедрения принципов хорошей практики компенсаций». Особого внимания заслуживает стандарт 10, позволяющий надзорному органу реструктуризировать вознаграждения для обеспечения их соответствия качественному риск-менеджменту или долгосрочному росту²⁰.

В российской практике надзор за размерами вознаграждений в банках оставался до недавнего времени вне внимания Банка России. Только с принятием Указания № 2519-У от 13 ноября 2010 г. надзорный орган обязал кредитные организации, начиная с годового отчета за 2011 г., в формате пояснительной записки предоставлять информацию о выплатах основному управленческому персоналу²¹. Сложность осуществления над-

¹⁸ См.: О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору «Принципы совершенствования корпоративного управления»: письмо Банка России от 6 февраля 2012 г. № 14-Т. П. 137.

¹⁹ См.: *Симановский А. Ю.* Банки, регулирование, надзор после кризиса: к новой модели // *Банковское дело.* 2010. № 5. С. 34.

²⁰ См.: *Акимов О. М.* Базельские принципы и стандарты надзора за политикой вознаграждений в банках // *Банковское дело.* 2012. № 4. С. 55–57.

²¹ См.: О внесении изменений в Указание Банка России от 08.10.2008 г. № 2089-У «О порядке составления кредитными организациями годового отчета»: указание Банка России от 13 ноября 2010 г. № 2519 // *Вестник Банка России.* 2010. № 69.

зорных полномочий в данной области для Банка России связана с тем, что санкцией за несоблюдение стандартов по вознаграждению в России является понижение надзорного рейтинга банка, в отличие, к примеру, от Франции, где надзорный орган наделен правом замены менеджеров. Для банковской сферы в целом сложность соблюдения стандартов вознаграждений менеджеров заключается в отсутствии официального документа Банка России, отражающего критерии и конкретные показатели оптимальной организации политики вознаграждений, равно как и систему их зависимости от иных показателей деятельности кредитной организации, четкость понимания термина «работник, деятельность которого сопряжена с осуществлением операций, связанных с принятием риска»²².

Представляется, что в российской практике подход Банка России к надзору за политикой вознаграждений должен быть очень гибким в силу необходимости привлечения и сохранения наиболее квалифицированных менеджеров, а организация надзора и применение мер реагирования должны носить дифференцированный характер в зависимости от размера и значимости кредитной организации на финансовом рынке страны.

²² Акимов О. М. Базельские принципы и стандарты надзора за политикой вознаграждений в банках. С. 57–59.

Воронежский государственный университет

Сторожилова Е. А., соискатель, ведущий специалист отдела развития корпоративного бизнеса Банка «РОСТ»

E-mail: katerine70@mail.ru

Тел.: 8-920-466-85-14

Voronezh State University

Storozhilova E. A., Post-graduate Student, Leading Expert of the Development of Corporate Business Bank «ROST» Department

E-mail: katerine70@mail.ru

Tel.: 8-920-466-85-14