

— устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

— проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

— осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

— является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте Российской Федерации, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Международного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом;

— осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами (ст. 4 Закона о Банке России).

*Т.Э. Рождественская\**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ: РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РФ**

***Ключевые слова:** Базельский комитет банковского надзора, основополагающие принципы банковского надзора, внутренний контроль, система внутреннего контроля, Банк России, кредитные организации.*

***T.E. Rozhdestvenskaya. Legal Regulation of Internal Control in the Credit Organizations: Realization of International Legal Standards on Banking Supervision in the Russian Federation***

*In the article the author considers realization in the legislation of the Russian Federation of one of the principles on banking supervision — a principle of the effectiveness of internal control in the credit organization. In the article is given the review of regulatory acts of Bank of Russia, regulating internal control in the credit organizations. The author offers some measures on current legislation perfection.*

---

\* Канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [Tatiana\_Rojd@mail.ru]

Национальное банковское право развивается под влиянием международных правил, стандартов и рекомендаций. Регулирование современных финансовых рынков в принципе не может замыкаться в национальных границах, так как отсутствие должного регулирования в одном сегменте (географическом или функциональном) финансового рынка может привести к кризису, способному вызвать «эффект домино» на международном уровне. Именно кризисы международных масштабов привели к созданию специализированных международных организаций, нацеленных на выработку стандартов банковского надзора и банковской деятельности во всем мире. Ведущим органом здесь является Базельский комитет по банковскому надзору. Цель Комитета состоит в распространении наилучшей надзорной практики, обеспечении кооперации между органами банковского надзора различных государств, создании условий для обмена надзорной информацией как между органами банковского надзора, так и между органами надзора на иных финансовых рынках (прежде всего — рынке ценных бумаг и страховом рынке)<sup>1</sup>. «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» (Core Principles for Effective Banking Supervision)<sup>2</sup> были утверждены Базельским комитетом по банковскому надзору в 1997 г., став результатом сотрудничества и консультаций между надзорными органами многих стран мира.

В октябре 2006 г. на Международной конференции органов банковского надзора в Мексике была одобрена новая, уточненная версия основополагающих принципов<sup>3</sup>.

Базельские основополагающие принципы включают в себя двадцать пять принципов, которые подразделены на семь крупных групп.

Третья группа включает в себя пруденциальное регулирование и требования (Принципы с 6-го по 18-й).

В соответствии с принципом 7 основополагающих принципов эффективного банковского надзора «органы банковского надзора должны убедиться в том, что банки и банковские группы имеют всеобъемлющую систему управления рисками (включая надзор со стороны совета директоров и руководителей высшего звена) для выявления, оценки, мониторинга и контроля или минимизации всех существенных рисков и оценки общего уровня достаточности капитала на покрытие этих рисков. Эти процессы должны быть соразмерны с масштабом и сложностью проводимых учреждений операций».

<sup>1</sup> См.: History of the Basle Committee and its Membership / Compendium of documents produced by the Basle Committee on Banking Supervision. Basle, Switzerland. P. 6.

<sup>2</sup> Базельский комитет по банковскому надзору. Базель, 1997.

<sup>3</sup> См.: Симаковский А.Ю. Базельские принципы эффективного банковского надзора и их реализация в России // Деньги и кредит. 2001. 31 марта.

Реализация этого принципа подразумевает, что конкретные банки и банковские группы должны иметь установленный порядок и рабочие процессы комплексного управления рисками для идентификации, оценки, мониторинга, контроля или ограничения существенных рисков. Надзорные власти должны удостовериться, что эти процессы соответствуют масштабам и виду деятельности банка или банковской группы и регулярно пересматриваются в соответствии с изменением рискованного профиля банка или банковской группы и рыночных условий. Если надзорный орган устанавливает, что процесс управления рисками не адекватен, то он имеет право потребовать от банка или банковской группы усовершенствовать систему.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-І «О банках и банковской деятельности»<sup>1</sup> кредитные организации обязаны организовывать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень надежности, соответствующий характеру и масштабам проводимых операций. Полномочия Банка России по установлению правил организации внутреннего контроля определены ст. 57 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>2</sup>, в соответствии с которой Банком России издано Положение № 242 П от 16 декабря 2003 г. «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах»<sup>3</sup>, определяющее, что система внутреннего контроля кредитной организации должна включать контроль за ее организацией, в том числе за обеспечением эффективности управления банковскими рисками.

Под системой внутреннего контроля понимают совокупность системы органов и направлений внутреннего контроля, обеспечивающую соблюдение порядка осуществления и достижения целей, установленных законодательством Российской Федерации и нормативными актами Банка России, учредительными и внутренними документами кредитной организации.

Система внутреннего контроля кредитной организации должна включать следующие направления:

- контроль со стороны органов управления за организацией деятельности кредитной организации;
- контроль за функционированием системы управления банковскими рисками и оценка банковских рисков;
- контроль за распределением полномочий при совершении банковских операций и других сделок;

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>3</sup> Вестник Банка России. 2004. № 7

- контроль за управлением информационными потоками (получением и передачей информации) и обеспечением информационной безопасности;
- осуществляемое на постоянной основе наблюдение за функционированием системы внутреннего контроля в целях оценки степени ее соответствия задачам деятельности кредитной организации, выявления недостатков, разработки предложений и осуществления контроля за реализацией решений по совершенствованию системы внутреннего контроля кредитной организации (мониторинг системы внутреннего контроля).

Целями внутреннего контроля являются:

- достижение эффективности и результативности финансово-хозяйственной деятельности при совершении банковских операций и других сделок, эффективности управления активами и пассивами, включая обеспечение сохранности активов, управления банковскими рисками;
- достоверность, полнота, объективность и своевременность составления и представления финансовой, бухгалтерской, статистической и иной отчетности (для внешних и внутренних пользователей), а также информационная безопасность;
- соблюдение нормативных правовых актов, стандартов саморегулируемых организаций (для профессиональных участников рынка ценных бумаг), учредительных и внутренних документов кредитной организации;
- исключение вовлечения кредитной организации и участия ее служащих в осуществлении противоправной деятельности, в том числе легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также своевременного представления в соответствии с законодательством Российской Федерации сведений в органы государственной власти и Банк России.

Субъектами внутреннего контроля в соответствии с полномочиями, определенными учредительными и внутренними документами кредитной организации, являются:

- органы управления кредитной организации, предусмотренные ст. 11 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (общее собрание учредителей, совет директоров (наблюдательный совет), единоличный исполнительный орган и коллегиальный исполнительный орган);
- ревизионная комиссия (ревизор);
- главный бухгалтер (его заместители) кредитной организации;
- руководитель (его заместители) и главный бухгалтер (его заместители) филиала кредитной организации;
- подразделения и служащие, осуществляющие внутренний контроль в соответствии с полномочиями, определяемыми внутренними документами кредитной организации.

К последним относятся:

— служба внутреннего контроля (внутреннего аудита);  
— ответственный сотрудник (структурное подразделение) по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, назначаемого (создаваемого) и осуществляющего свою деятельность в соответствии с п. 2 ст. 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>1</sup>;

— контролер профессионального участника рынка ценных бумаг — ответственный сотрудник и (или) структурное подразделение, осуществляющее проверку соответствия деятельности кредитной организации как профессионального участника рынка ценных бумаг требованиям законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг;

— ответственный сотрудник по правовым вопросам — сотрудник и (или) структурное подразделение, отвечающее за проверку соблюдения нормативных правовых актов, стандартов саморегулируемых организаций (для профессиональных участников рынка ценных бумаг), учредительных и внутренних документов кредитной организации;

— иные служащие и подразделения.

Реализация основополагающих принципов эффективного банковского надзора предполагает, что надзорный орган должен подтвердить, что банк и банковская группа имеют необходимую стратегию управления рисками, одобренную советом директоров. Надзорный орган должен также подтвердить, что кредитной организацией разработаны и утверждены советом директоров порядок и процедура принятия рисков, установлены определенные лимиты, а правление должным образом отслеживает и контролирует все существенные риски в соответствии с утвержденной стратегией.

В соответствии с Положением № 242 П под управлением банковскими рисками понимаются:

— выявление, измерение и определение приемлемого уровня банковских рисков, присущих банковской деятельности типичных возможностей понесения кредитной организацией потерь и (или) ухудшения ликвидности вследствие наступления связанных с внутренними и (или) внешними факторами деятельности кредитной организации неблагоприятных событий;

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. (часть I). Ст. 3418.

- постоянное наблюдение за банковскими рисками;
- принятие мер по поддержанию на не угрожающем финансовой устойчивости кредитной организации и интересам ее кредиторов и вкладчиков уровне банковских рисков.

Таким образом, для успешного функционирования внутреннего контроля в кредитных организациях необходимо соблюдение трех условий:

- 1) принятие локальных актов;
- 2) закрепление за советом директоров (наблюдательным советом) функций по организации внутреннего контроля в кредитной организации;
- 3) наличие действенных специальных служб оценки, мониторинга, контроля внутри кредитной организации с четко закрепленными полномочиями.

Основная задача Банка России — нормативно-правовое регулирование и надзор за эффективным функционированием служб внутреннего контроля кредитной организации.

Рассмотрим, каким образом реализуется соблюдение указанных условий в законодательстве Российской Федерации.

Согласно Положению № 242 П кредитная организация должна принять внутренние документы по ряду вопросов, включая учет (учетная политика), управление банковскими рисками, кредитную и депозитную политику, порядок осуществления кредитования связанных лиц, открытие (закрытие) и ведение счетов и вкладов, процентную политику, осуществление расчетов (наличных, безналичных), совершение операций с валютными ценностями, осуществление валютного контроля и др.

В рамках рекомендаций по управлению банковскими рисками в Письме Банка России от 13 сентября 2005 г. № 119-Т «О современных подходах к организации корпоративного управления в кредитных организациях»<sup>1</sup> рекомендуется во внутренних документах кредитной организации предусматривать:

- утверждение советом директоров (наблюдательным советом) предельно допустимого совокупного уровня риска по кредитной организации и периодичность его пересмотра;
- утверждение советом директоров (наблюдательным советом) политики ограничения банковских рисков по всем банковским операциям и другим сделкам, проводимым кредитной организацией, а также осуществления контроля за разработкой исполнительными органами правил и процедур, необходимых для соблюдения этой политики.

В соответствии с Письмом Банка России от 07 февраля 2007 г. № 11 Т «О перечне вопросов для проведения кредитными организациями оценки

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 2005. № 50.

состояния корпоративного управления»<sup>1</sup> в ходе проведения ежегодной самооценки состояния корпоративного управления совет директоров (наблюдательный совет) анализирует, имелись ли случаи принятия органами управления решений, не соответствующих утвержденной стратегии развития, а также закреплено ли во внутренних документах обязательное вынесение на одобрение совета директоров (наблюдательного совета), а в установленных законодательством или уставом случаях общего собрания участников (акционеров) — не соответствующих стратегии развития крупных (нетипичных) разовых банковских операций и других сделок, и соблюдается ли этот порядок.

В соответствии с указаниями № 1379 У<sup>2</sup> и № 2005-У<sup>3</sup> Банк России при оценке организации системы управления банковскими рисками проверяет, имеются ли у банка утвержденные уполномоченным в соответствии с учредительными документами банка органом управления банка внутренние документы управления основными рисками, присущими деятельности банка (кредитным, рыночным, валютным, риском потери ликвидности, операционным), а также выполняются ли положения этих внутренних документов.

В целях оценки состояния внутреннего контроля в кредитной организации территориальные учреждения Банка России в случае необходимости вправе запрашивать у кредитной организации дополнительную информацию по вопросам организации системы внутреннего контроля (Положение № 242 П).

Полученная информация анализируется Банком России в ходе текущего надзора, вопросы, связанные с совершенствованием систем управления рисками и процедурами по управлению рисками, обсуждаются в ходе непосредственного контакта с представителями кредитных организаций.

Исходя из принципа 17 основополагающих принципов эффективного банковского надзора «органы банковского надзора должны убедиться в том, что банки располагают системой внутреннего контроля, соответствующей масштабу и сложности их операций. Она должна предусматривать четкое распределение полномочий и ответственности, разделение функций принятия обязательств от имени банка, выплаты его средств и учета его активов и обязательств, согласование процессов, сохранение активов банка; соответствующий независимый внутренний аудит и проверку соблюдения банком действующих положений законов и нормативных документов».

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 2007. № 7.

<sup>2</sup> Указание Банка России от 16 января 2004 г. № 1379-У «Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов» // Вестник Банка России. 2004. № 5.

<sup>3</sup> Указание ЦБР от 30 апреля 2008 г. № 2005-У «Об оценке экономического положения банков» // Вестник Банка России. 2008. № 28.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»<sup>1</sup> и Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»<sup>2</sup> к компетенции общего собрания учредителей (участников) кредитной организации и совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации относятся следующие вопросы.

Общее собрание учредителей (участников) кредитной организации назначает аудитора, а для осуществления контроля за финансово — хозяйственной деятельностью кредитной организации, созданной в форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью с числом участников более 15, в обязательном порядке избирает ревизионную комиссию.

Совет директоров (наблюдательный совет) утверждает положение о службе внутреннего контроля банка. В кредитных организациях, созданных в форме акционерных обществ, может утверждать некоторые другие внутренние документы по вопросам общего руководства деятельностью кредитной организации. Уставом кредитной организации к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) может быть отнесено образование исполнительных органов общества, досрочное прекращение их полномочий, решение вопросов о совершении крупных сделок, решение вопросов о совершении сделок, в которых имеется личная заинтересованность членов органов управления кредитной организации.

Статьей 71 Закона об АО и ст. 44 Закона об ООО установлено, что члены совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор), временный единоличный исполнительный орган, члены коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции), а равно управляющая организация или управляющий при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей должны действовать в интересах общества, осуществлять свои права и исполнять обязанности в отношении общества добросовестно и разумно.

В соответствии с существующими полномочиями Банком России изданы рекомендации по установлению требований об усилении роли совета директоров (наблюдательного совета), в том числе в части отнесения к его компетенции определения стратегии по управлению рисками, роли и компетенции совета директоров (наблюдательного совета).

В соответствии с Письмом № 119 Т рекомендуется, чтобы количество независимых директоров, входящих в совет директоров (наблюдательный

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.



совет) кредитной организации, было достаточным для обеспечения объективности, взвешенности и независимости принимаемых управленческих решений. При этом независимые директора должны иметь образование и опыт работы, позволяющие им оценивать информацию о деятельности кредитной организации и состоянии рыночной среды для вынесения профессиональных суждений в сфере банковской деятельности вне зависимости от мнений участников (акционеров), исполнительных органов, служащих и других членов совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации.

В соответствии с Положением № 242 П к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) рекомендуется отнесение следующих вопросов:

- создание и функционирование эффективного внутреннего контроля;
- регулярное рассмотрение на своих заседаниях эффективности внутреннего контроля;
- рассмотрение документов по организации системы внутреннего контроля, подготовленных исполнительными органами кредитной организации, службой внутреннего контроля, иными структурными подразделениями кредитной организации, аудиторской организацией, проводящей (проводившей) аудит;
- принятие мер, обеспечивающих оперативное выполнение исполнительными органами кредитной организации рекомендаций и замечаний службы внутреннего контроля, аудиторской организации, проводящей (проводившей) аудит, и надзорных органов;
- своевременное осуществление проверки соответствия внутреннего контроля характеру, масштабам и условиям деятельности кредитной организации в случае их изменения.

В соответствии с Письмом № 119-Т к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) рекомендуется относить утверждение внутренних документов по управлению банковскими рисками (управление собственными средствами (капиталом), активами и обязательствами кредитной организации, проведение операций по размещению средств).

К исключительной компетенции коллегиального исполнительного органа согласно Письму № 119-Т рекомендуется относить принятие решений о:

- совершении банковских операций и других сделок, порядок и процедуры проведения которых не установлены внутренними документами кредитной организации;
- совершении банковских операций и других сделок при наличии отклонений от предусмотренных внутренними документами порядка и процедур и превышении структурными подразделениями внутрибанковских лимитов совершения банковских операций и других сделок.

В соответствии со 2 критерием 17 принципа Основополагающих принципов эффективного банковского надзора «надзорный орган должен требовать, чтобы в банке имелась система внутреннего контроля, соответствующая характеру и объему бизнеса. Внутренний контроль относится к компетенции совета директоров и правления, он охватывает организационную структуру, порядок и методы бухгалтерской отчетности, сдержки и противовесы, сохранность активов и капиталовложений.» В частности, в систему контроля входят:

— организационная структура: определение обязанностей и ответственности, включая четкий порядок делегирования полномочий (например, четкое лимитирование полномочий разрешать выдачу кредитов), порядок и процедура принятия решений, разделение важнейших функций (например, заключение сделок, платежи, сверка, управление рисками, бухгалтерский учет, аудит и ревизии);

— порядок и методы бухгалтерской отчетности: сверка счетов, контрольные списки, информация для правления;

— сдержки и противовесы (принцип «двух пар глаз»): разделение обязанностей, перекрестные проверки, двойной контроль активов, две подписи;

— сохранение активов и капиталовложений: включая физический контроль.

В соответствии с Положением № 242 П порядок распределения полномочий между подразделениями и служащими при совершении банковских операций и других сделок устанавливается внутренними документами кредитной организации. При этом кредитная организация должна обеспечить распределение должностных обязанностей служащих таким образом, чтобы исключить конфликт интересов (противоречие между имущественными и иными интересами кредитной организации (ее служащих) и клиентов) и условия его возникновения, совершение преступлений и осуществление иных противоправных действий при совершении банковских операций и других сделок.

Необходимо не допускать предоставления одному и тому же подразделению (или служащему) права:

— совершать банковские операции и другие сделки и осуществлять их регистрацию и (или) отражение в учете;

— санкционировать выплату денежных средств и осуществлять (совершать) их фактическую выплату;

— проводить операции по счетам клиентов кредитной организации и счетам, отражающим собственную финансово-хозяйственную деятельность кредитной организации;

- предоставлять консультационные и информационные услуги клиентам кредитной организации и совершать операции с теми же клиентами;
- оценивать достоверность и полноту документов, представляемых при выдаче кредита, и осуществлять мониторинг финансового состояния заемщика;
- совершать действия в любых других областях, где может возникнуть конфликт интересов.

В заключении следует отметить, что нормативно-правовые акты, принятые в Российской Федерации и регламентирующие осуществление внутреннего контроля в кредитных организациях, соответствуют требованиям, предъявляемым базельскими документами. Основная работа в настоящее время должна строиться на реализации этих положений в ежедневной практике кредитных организаций.

Дальнейшее совершенствование методологии оценки качества управления кредитной организацией, ее операциями и рисками будет осуществляться в рамках внедрения в российскую банковскую практику Компонента 2 «Надзорный процесс» Базеля II. Необходимо предусмотреть, чтобы Банк России имел полномочия доводить до кредитных организаций минимальные стандарты по организации внутренних процедур оценки достаточности внутреннего капитала для покрытия принятых и потенциальных рисков и его планирования исходя из установленных планами стратегического развития ориентиров роста бизнеса, результатов всесторонней текущей оценки рисков, стресс-тестирования устойчивости кредитной организации по отношению к внутренним и внешним факторам рисков. Следует учитывать, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствуют правовые условия внедрения Компонента 2 Базеля II<sup>1</sup>. Представляется, что было бы целесообразным Банку России разработать нормативный акт, содержащий минимальные стандарты по организации внутренних процедур оценки достаточности внутреннего капитала кредитных организаций.

В рамках Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г.<sup>2</sup> планируется создание законодательных основ внедрения положений Базеля II в Российской Федерации, включая предоставление Банку России права устанавливать для кредитных организаций правила управления рисками и капиталом, применения внутрибанковских методов оценки рисков, а также установление ответственности членом ис-

---

<sup>1</sup> Действующее законодательство Российской Федерации не предоставляет Банку России полномочия определять для кредитных организаций правила организации управления рисками.

<sup>2</sup> Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, ЦБ РФ № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года».