

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ

© 2011 Р.Н. Ахмедов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: man-msu@yandex.ru

Рассматриваются проблемы, существующие в сфере банковского регулирования и банковского надзора. Исходя из этого делается попытка определить пути ее совершенствования. Статья основана на анализе развития банковской системы России и на исследованиях международного опыта, в рамках которого анализируются особенности банковского регулирования и надзора.

Ключевые слова: банковский надзор, банковское регулирование, кредитно-денежные отношения, устойчивость банковской системы, контроль над рисками, банковский холдинг, эффективная система внутреннего контроля, финансовый кризис, внутрибанковские стандарты отчетности, макропрudenциальные показатели.

Функционирование современного банковского сектора в экономике Российской Федерации невозможно без наличия эффективной системы регулирования и надзора, которая способствует достижению банками необходимой степени общественного доверия.

Однако доверие нельзя установить, закрепить законодательно - доверие нужно заслужить. Задача регулирования банковской системы - обеспечение устойчивости кредитных организаций и направление их деятельности в то русло, которое на данном этапе соответствует интересам развития макроэкономических процессов, не нарушая при этом действие основных рыночных законов.

Устойчивость банковской системы в решающей степени зависит от деятельности самих банков: от их рациональной и эффективной рыночной политики, а также от экономической конъюнктуры, определяющей возможности банка для нормального функционирования. Обеспечение устойчивости - это глубинная проблема, связанная с прогрессивным развитием банковского сектора в контексте задач национальной экономики. Важную роль в обеспечении устойчивости банковского сектора играет деятельность регулирующих органов. Необходимо отметить, что кредитные организации являются социально значимыми институтами, постоянно имеющими дело с повышенными рисками.

Вне сомнения, в области кредитно-денежных отношений можно выделить ряд вопросов, решение которых в значительной мере зависит от са-

мих кредитных организаций, в том числе банков. И это не только контроль за различными рисками, но и совершенствование реальных навыков в кредитной деятельности. Кредитные операции как в России, так и в мировой банковской практике "цивилизованного мира" в большинстве своем приносят от 50 до 90 % банковских доходов, а эффективное привлечение и размещение заемных средств - основная задача банковской деятельности. Природа банковских услуг имеет "общественный" характер. Ориентация же на максимизацию прибыли обусловлена тем, что банк, хотя и специфический, но все-таки субъект рыночных отношений.

В данном случае регулирующие органы должны задаться целью если не снять полностью, то значительно смягчить это фундаментальное противоречие.

Исходя из задач регулирования, направленного на обеспечение устойчивости банковской системы для осуществления стабильного выполнения банками своих функций, органы банковского регулирования в настоящее время должны ориентироваться на развитие как отдельных банков, так и банковской системы в целом.

Надзор и регулирование банковской деятельности - один из главных факторов обеспечения финансовой стабильности. Потребность в институте банковского надзора возникла по причине особой социальной значимости и ответственности банков перед обществом. В России функции органа банковского надзора возложены на Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ)¹.

На сегодняшний день по большинству ключевых признаков организация надзора и регулирования деятельности коммерческих банков прошла сложный этап становления и приблизилась к общемировым стандартам. Банковская сфера почти во всех странах относится к числу наиболее регулируемых, что объясняется значимостью процессов, происходящих в банковской системе. Регулирование и надзор за банками - составная часть системы государственного регулирования общеэкономических процессов. Необходимость государственного контроля и регулирования объясняется следующими обстоятельствами²:

- для эффективной работы банковской системы необходимо доверие общества;
- банки обладают способностью выпускать в обращение деньги посредством кредитования (депозитная эмиссия);
- сбои в платежной системе чреваты огромными издержками для общества;
- кредитные учреждения создаются с целью получения прибыли, а значит, и несут определенный риск.

Итак, банковское регулирование - система мер, с помощью которых государство через центральный банк или иной надзорный орган обеспечивает стабильное и безопасное функционирование банковской системы, предотвращает дестабилизирующие тенденции в банковском секторе. Основной характеристикой банковского надзора является целесообразность. Целесообразный банковский надзор ориентирован на реализацию принципов коммерческой надежности банковских учреждений³, хотя, как показывает мировой опыт, создать идеальную систему надзора, которая обеспечила бы устойчивость банковского сектора, практически невозможно.

Однако можно организовывать рациональный банковский надзор и эффективную систему регулирования банковской деятельности. В последние годы общество, как очевидно, выбирает в качестве целей обеспечение стабильности в ущерб эффективности.

Проблемы, проявившиеся в деятельности банковского сектора Российской Федерации в ходе кризиса, свидетельствуют о недостатках банковского регулирования и банковского надзора. В существенной степени российское законодательство не отвечает международным стандартам в части возможностей осуществления надзора на консолидированной основе, а также в час-

ти определения (в целях ограничения концентрации рисков) критериев связанности заемщиков между собой и связанности заемщиков с банком. Также не соответствует международным представлениям об эффективном надзоре перечень имеющихся в распоряжении Банка России мер надзорного реагирования на недостатки в деятельности кредитных организаций и банковских групп (банковских холдингов). Важной предпосылкой повышения эффективности надзора на консолидированной основе является развитие взаимодействия Банка России с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять надзор за финансовыми организациями, входящими в качестве участников в банковские группы (банковские холдинги), а также иностранными органами банковского надзора. Правительство Российской Федерации и Банк России ведут работу по созданию условий для более эффективного взаимодействия регуляторов. Следует отметить, что основным недостатком сегодня является ограниченность правовых возможностей Банка России по реализации содержательных подходов к оценке рисков кредитных организаций. Наличие в банках эффективных систем внутреннего контроля и управления рисками является не только залогом их успешной деятельности, но и непременным условием выживания, а значит, и залогом финансовой стабильности банковского сектора в целом. Особое внимание должно уделяться вопросам идентификации и оценки рисков, в том числе рисков, имеющих системную природу. Несмотря на указанные проблемы, накопленный надзорными органами опыт свидетельствует о наличии резервов совершенствования методологии и методического обеспечения проверок внутренних систем управления банками, нацеленных также на повышение качества их корпоративного управления и обеспечение финансовой устойчивости.

Исследование российского и зарубежного опыта относительно сферы банковского надзора и регулирования заставляет задуматься о проблемах, существующих в данной области. Трезво оценивая сложившуюся ситуацию, Правительство Российской Федерации и Банк России исходят из того, что система банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций в Российской Федерации в ближайшие годы должна стать более эффективной. В этих целях предстоит привести банковское регулиро-

вание и банковский надзор в полное соответствие с международными стандартами, включая основополагающие принципы эффективного банковского надзора (БКБН, 2006 г.), продолжить реализацию положений Базеля II, а также приступить к реализации положений реформы регулирования банковского сектора, одобренных Группой 20, в том числе включенных в пакет реформ, известных как Базель III.

Продолжает оставаться актуальной проблема приведения в соответствие с международной практикой критериев деловой репутации руководителей и членов совета директоров (наблюдательного совета) кредитных организаций, а также установления ответственности руководителей и членов совета директоров (наблюдательного совета), причастных к нарушениям кредитной организацией банковского законодательства и нормативных актов Банка России, которые своими действиями (бездействием) способствовали серьезному ухудшению финансового положения кредитной организации, доведению ее до банкротства и отзыва лицензии на осуществление банковских операций.

Безусловно, для реализации указанных подходов потребуются внесение изменений в законодательные акты, предусматривающие, в частности, наделение Банка России полномочиями по предъявлению соответствующих требований.

Важно отметить, что финансовый кризис выявил области деятельности российских банков, наиболее уязвимые с точки зрения подверженности их риску, в том числе операции, связанные с кредитованием бизнеса собственника (собственников) банка; операции с финансовыми инструментами, цены на которые подвержены повышенной волатильности; операции с заемщиками, деятельность которых непрозрачна.

Один из уроков кризиса также состоит в том, что повышение концентрации рисков является самостоятельным фактором, существенно снижающим устойчивость банков на индивидуальной и системной основе. Повышенный уровень рисков, принимаемых банками вследствие недостатков проводимой бизнес-политики, как правило, сопровождается преднамеренными действиями, направленными на сокрытие истинного положения дел, манипулированием данными учета и отчетности, а также некооперативным поведением руководства и владельцев банков во взаимоотношениях с органом надзора. Опыт многих

стран показывает, что агрессивная политика приводит к появлению неуправляемых рисков. В этой связи Банк России должен уделять повышенное внимание сбалансированности политики кредитных организаций с применением при необходимости системных и индивидуальных надзорных мер, направленных на ограничение неоправданной активности. В связи с этим нетранспарентность деятельности банков, включая непрозрачность (отсутствие очевидного экономического смысла) осуществляемых операций и сделок, непрозрачность контрагентов, источников происхождения доходов является существенным признаком принятых банком повышенных рисков. Банку России необходимо осуществлять меры, направленные на более консервативную оценку рисков при любых проявлениях нетранспарентности в деятельности банков. Банк России также должен развивать более содержательные подходы к оценке принимаемых банками рисков и качеству управления ими⁴.

Важно, чтобы банковский сектор находился в центре внимания регулирующего органа постоянно, а не осуществлялся только в кризисные периоды⁵.

Регулятор должен занимать активную позицию по отношению к банкам, своевременно предупреждая банк от излишне рискованной политики и в необходимых случаях поддерживая его деятельность предоставлением средств на поддержание ликвидности, оказанием консультаций и др. То есть для регулятора важно не допустить кризис.

Этапность данной работы обусловлена концепцией Базеля II, специфика применения подходов которого надзорным органом зависит от уровня и динамики развития банковской системы и финансовых рынков, на которых работают банки, а также состоянием банковского законодательства.

В целях внедрения Базеля II, в том числе IRB-подхода (Компонент I), а также Компонента II, Правительство Российской Федерации и Банк России ведут работу по внесению соответствующих изменений в законодательство. При этом предполагается, что круг банков, реализующих IRB-подход, будет весьма ограниченным. Это связано в числе прочих с высокими требованиями к таким банкам по состоянию баз данных и внутрибанковских систем управления рисками.

Ориентировочно внедрение Компонента II Базеля II может начаться не ранее 2014 г., IRB-подхода Компонента I Базеля II - после 2015 г.

В рамках выполнения Российской Федерацией принятых на высшем уровне обязательств по реализации решений “Группы 20” будет обеспечена реализация одобренных международным сообществом предложений Совета по финансовой стабильности и Базельского комитета по банковскому надзору, в том числе по следующим направлениям: 1) повышение требований к качеству и достаточности капитала и уровню ликвидности; 2) развитие макропруденциальных подходов в рамках выявления и оценки системных рисков, анализа системной устойчивости банковского сектора, использования полученной информации в целях индивидуального и консолидированного банковского надзора и банковского регулирования, включая так называемый “контрциклический аспект”; 3) развитие стандартов отчетности; 4) реформирование системы выплат и вознаграждений; 5) трансграничные аспекты финансового оздоровления и банкротства системно значимых кредитных организаций. Реализация соответствующих положений будет осуществляться с учетом специфики российской экономики и особенностей российского банковского сектора.

В рамках реализации новых международных требований к качеству и достаточности капитала, поддержания необходимого уровня ликвидности, разработанных Базельским комитетом по банковскому надзору (Базель III), предусматривается, в частности: (1) пересмотр структуры регулятивного капитала путем выделения его ключевого компонента, “базового” (акционерного) капитала; (2) дополнительно к минимальным требованиям к достаточности “базового” капитала установление требования к формированию “буферов” капитала (“буфера консервации” и “контрциклического буфера”), являющихся источником покрытия убытков банков в условиях стресса; (3) введение в дополнение к риск-ориентированному показателю достаточности капитала показателя “левериджа”, рассчитываемого как отношение величины капитала к совокупной величине активов и внебалансовых позиций без учета уровня риска по ним; (4) введение двух нормативов ликвидности, определяемых с учетом стресс-сценариев: 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 временном горизонте один год.

Внедрение новых регулятивных стандартов Базеля III в области капитала и ликвидности началось в 2011 г. (период наблюдения по ряду стандартов), а завершится в 2018 г. Таким образом, новые регулятивные стандарты в полной мере будут действовать с 1 января 2019 г.

Необходимым условием совершенствования норм, процедур и методов надзорной деятельности Банка России является решение в ближайшие годы вопросов перехода к международным стандартам бухгалтерского учета в кредитных организациях и достижения указанных стандартов, а также организации консолидированного надзора, упорядочения отчетности кредитных организаций, представляемой в рамках надзора, развертывания системы внутреннего контроля, создания автоматизированной системы контроля за общим состоянием банковской системы и кредитных организаций, в частности.

Новое направление раскрытия информации о банковском секторе - введение в практику публикации макропруденциальных показателей, характеризующих основные параметры его деятельности. Раскрытие данной информации позволяет кредитным организациям, инвесторам, надзорным органам и другим заинтересованным пользователям осуществлять регулярный мониторинг макроэкономических показателей деятельности российского банковского сектора.

Важнейшая функция документарного анализа - предварительная оценка ситуации в банках с выделением в их деятельности всех областей повышенного риска. Существует необходимость в дальнейшем развитии системы оценок финансового состояния кредитных организаций.

С учетом состояния банковской системы Российской Федерации вопросы совершенствования методики оценки финансового состояния кредитных организаций имеют решающее значение. Системный анализ банковских операций, планирование и прогнозирование банковской деятельности позволяют предотвратить возможность развития негативных тенденций, ухудшения платежеспособности, кроме того, провести комплекс

мер, направленных на улучшение ситуации в случае попадания банка в неблагоприятные обстоятельства, вызванные различными факторами, что, в свою очередь, даст возможность избежать различных проблем банковской системы в целом.

Безусловно, ситуация в банковской сфере России может существенно измениться к лучшему лишь в том случае, если произойдут положительные сдвиги в экономике страны в целом. Органы банковского надзора уже сейчас предпринимают важные шаги по оздоровлению банковской сферы. ЦБ РФ разработал “Концепцию стабилизации и повышения надежности банковской системы России”, определяющую комплекс мер по предотвращению системного кризиса в банковской сфере и механизм его реализации, и приступил к воплощению ее в жизнь. Одним из условий кардинального улучшения положения в банковской сфере страны является совершенствование самой системы надзора за деятельностью кредитных организаций с учетом международного опыта организации банковского надзора и отечественной практики.

В заключение необходимо отметить, что современная система банковского надзора и регулирования является диалектически развивающейся

категорией. Повышение надежности, финансовой устойчивости, конкурентоспособности банковской системы, а также ее трансформация происходят под воздействием ряда внешних и внутренних факторов. Вопрос не в том, за кем закреплен надзор, а как лучше обеспечивать взаимодействие органов государственной власти в финансовом секторе. Следовательно, особый статус Центрального банка РФ обусловлен необходимостью осуществлять эффективное банковское и денежно-кредитное регулирование.

¹ Рыбин В.И. Национальные банковские системы. М., 2009. С. 387.

² Голикова Ю.С., Хохленкова М.А. Банк России: организация деятельности. М., 2000. Т. 2. С. 15-16.

³ Миллер Р.Л., Ван-Хауз Д.Д. Современные деньги и банковское дело: пер. с англ. М., 2000. С. 256.

⁴ Марданов Р.Х. Кризис на финансовых рынках и новые вызовы для банковского регулирования и надзора // Банковское дело. 2008. № 8. С. 33-39.

⁵ Заслуживают внимания мысли, приведенные в статьях: Березина М.П. Функции Банка России: теоретический обзор // Банковское дело. 2007. № 5; Башмакова Т.В. Регулирование деятельности кредитных организаций Банком России // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарий, проблемы. 2007. №2 (75).

Поступила в редакцию 06.01.2011 г.