

## Банковский надзор и регулирование: страновые особенности и направления совершенствования в условиях кризиса

© 2009 Ж.Г. Голодова

кандидат экономических наук, доцент

© 2009 В.Ю. Прейс

доктор экономических наук, профессор  
Российский университет дружбы народов

Банкротство крупнейших банковских и небанковских финансовых институтов, наблюдаемое в условиях современного кризиса как в развитых, так и в развивающихся государствах, обусловило необходимость пересмотра механизмов и принципов надзора и регулирования финансовой системы. При этом речь идет не только об усилении банковского регулирования и надзора в отдельных странах, но и о разработке общемировых правил, направленных на повышение финансовой стабильности, прозрачности операций и сделок.

*Ключевые слова:* банковский надзор, регулирование, кризис, капитализация, риски, стабильность, мегарегулятор.

Финансовая глобализация, обеспечивающая стимулирование внутренних сбережений, снижение стоимости капитала, внедрение более прогрессивных технологий, быстрое перемещение капитала и т.д., проявляется также в изменении принципов и механизмов банковского регулирования и надзора. Это особенно четко обозначилось в условиях современного кризиса, когда на фоне банкротства крупнейших финансовых институтов правительства развитых и развивающихся стран были вынуждены принимать и внедрять программы антикризисного управления, направленные на обеспечение финансовой стабильности, снижение общеэкономических потерь. При этом был сделан акцент на необходимость усиления государственного регулирования финансовой сферы, в том числе и банковской, с точки зрения совершенствования механизмов и принципов (как обязательное условие выхода из кризиса), а также с точки зрения совершенствования самих контролирующих органов (как условие предотвращения кризисных ситуаций в будущем).

Система банковского надзора охватывает совокупность законодательных и нормативных актов, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов; институты собственности, сегменты финансовой системы; разработку стандартов учета и отчетности банковских учреждений; надзорные органы, их функции и полномочия; принимаемые меры и санкции. Банковский надзор включает в себя такие аспекты, как лицензирование и регистрация, инспектирование, дистанционный надзор, работа с «проблемными» банками (выделение групп банков, разработка про-

грамм воздействия), процедуры по отзыву лицензии и ликвидации банка. Банковский надзор и регулирование необходимы разным субъектам:

- государству - в целях регулирования экономики в целом, поддержания доверия к финансовой системе;
- банкам - в целях предотвращения предоставления конкурентных преимуществ отдельным группам банков или недобросовестным банкам;
- клиентам банков - в целях гарантии сохранности их денежных средств, вкладов и сбережений.

В своей деятельности органы банковского регулирования и надзора должны действовать оперативно, последовательно и гибко; учитывать соотношение эффективности принимаемых мер и затрат на их проведение; проводить единую политику регулирования по отношению к разным видам и группам банков (исключения допускаются в особых кризисных ситуациях, но должны приниматься законодательно); сотрудничать с банками. Банковское регулирование в настоящее время осуществляется по двум направлениям:

- регулирование банковских систем международными органами;
- страновое (национальное) законодательное и нормативное регулирование.

Из всех международных финансовых организаций наиболее значимыми с точки зрения роли в области надзора являются Европейский центральный банк (ЕЦБ), Базельский комитет по банковскому надзору, Международный валютный фонд и Мировой банк.

Европейский центральный банк наряду с разработкой и реализацией денежно-кредитной

политики стран - членов ЕС, в том числе установлением учетной ставки и ориентиров темпов инфляции, осуществлением валютных операций, совершенствованием платежной системы и др., осуществляет наблюдение за банковскими институтами.

Базельский комитет по банковскому надзору (Basel Committee on Banking Supervision) был основан для разработки и корректировки механизма надзора за деятельностью банковских учреждений. Требования Базельского комитета (Basel I, Базель-I), разработанные в 1988 г., стали обязательными для банков всех стран ЕС и рекомендуемыми для банков остальных государств (действуют более чем в 100 странах). Тем самым реализовывался механизм гармонизации банковского надзора, предусматривающий введение и согласование единых норм, процедур лицензирования и надзора за деятельностью банковских учреждений. Требованиями Базеля-I, едиными для всех банков независимо от категории их заемщиков, были установлены:

- минимальный размер уставного капитала - 5 млн. ЭКЮ (затем 5 млн. евро);
- нормативы достаточности капитала (8%);
- нормативы ликвидности;
- нормативы риска (первоначально в требованиях была ориентация только на кредитный риск, но в 1996 г. в соглашение были внесены поправки, предусматривающие оценку рыночного риска).

В соответствии с решением Базельского комитета по банковскому надзору для обеспечения ликвидности или в исключительных случаях повышения платежеспособности банка могут быть даже задействованы средства государства, но при этом решение о финансировании деятельности какого-либо банка должно приниматься не центральным банком, а государственными учреждениями или законодательными органами. Базельским комитетом по банковскому надзору были также разработаны "Основные принципы эффективного банковского надзора", предусматривающие всеобщие правила по лицензированию коммерческих банков, в том числе расширению лицензии, возможности по слияниям, пруденциальные правила для банков (лимиты капитала, ликвидности, риска, ограничение объемов связанного кредитования), требования по эффективному корпоративному управлению (включающие условия по раскрытию информации банка), требования по представлению периодической отчетности и осуществлению проверок в банках, проведение мероприятий по преодолению трудностей, соблюдение бухгалтерских стандартов, проведение аудита банков и др.

Переход к новым требованиям Базеля-II (Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework, или Basel II)<sup>1</sup>, разработанным в 2004 г., направлен на повышение банковской стабильности, усиление контроля за капиталом банков, повышение прозрачности банковской сферы, улучшение систем внутреннего контроля и аудита в банковских учреждениях, формирование резервов, соответствующих уровню рискованности операций банка, улучшение условий конкуренции на мировых рынках, введение единых требований, предъявляемых ко всем банкам. Новые требования предполагают использование усовершенствованной методики оценки достаточности капитала банка. Соглашения Базеля-II включают в себя три составляющие:

- минимальные требования к капиталу - с учетом кредитного, рыночного и операционного рисков;
- осуществление надзорных мероприятий - оценка достаточности капитала с учетом профиля рисков;
- рыночная дисциплина - требования по раскрытию информации о сферах деятельности, величине капитала, степени подверженности риску, достаточности капитала заемщиков.

Новыми принципами Базельский комитет по банковскому надзору установил: управление ликвидностью в банковских учреждениях; управление кредитным риском; дополнительное соглашение по капиталу; управление и надзор по операционному риску; управление и надзор по процентному риску; управление риском ликвидности в финансовых группах. Соглашениями Базеля-II введены три варианта расчета кредитного и операционного рисков на основе использования стандартизированного, базового и усовершенствованного методов. При этом банкам предоставлено право самостоятельно выбирать используемый подход при оценке риска:

1) упрощенный (фундаментальный) подход, предполагающий возможность оценки риска на основе соблюдения требований контролирующего органа и оценки независимых рейтинговых агентств;

2) продвинутый, позволяющий проводить оценку риска, опираясь на рейтинги заемщиков, устанавливаемые банками самостоятельно.

Процедура управления рисками предполагает некую последовательность действий - трактовку процентного, кредитного и операционного рисков, подробное описание способов оценки (измерения) рисков, описание структуры лимитов

<sup>1</sup> <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/072205.htm>.

тов и порядок их установления, перечня и форм представляемых отчетов, мониторинг, организацию системы управления рисками и ответственность. Раскрываемый банками порядок стресс-тестирования позволяет определять дефолт, остаточный риск и риск концентрации кредитов. Таким образом, новые требования предусматривают осуществление банковской деятельности с минимальным уровнем рисков кредиторов и вкладчиков банка.

Переход к новым требованиям Базеля-II большинством развитых стран уже осуществлен, в некоторых его планируется осуществить к 2010 г., отдельные государства смогут это сделать лишь к 2015-2016 гг.

Банк России в середине 2004 г. объявил о частичном переходе на новые требования Базеля-II в 2008-2009 гг.<sup>2</sup> При этом особо отмечалось, что на первом этапе возможно использование только упрощенного стандартизированного варианта оценки кредитного риска, поскольку внедрение требований по процедурам надзора и раскрытию информации повлечет внесение изменений в банковское законодательство. Кроме того, в стране отсутствуют полноценные базы данных о кредитном качестве заемщиков, на формирование которых также потребуется несколько лет. Но совершенно ясно, что вернуть доверие к банковской системе в стране можно только при усилении ее регулирования, в том числе и скорейшем внедрении всех положений Базеля-II.

Однако масштабы и последствия современного кризиса продемонстрировали недостаточность соответствия банков требованиям Базеля-II, которые соблюдались в большинстве развитых стран. Это связано, с одной стороны, с тем, что в условиях либерализации банковского регулирования, проявляющейся в докризисный период, был существенно сокращен перечень обязательных экономических нормативов, которым должен соответствовать банк, а с другой - введенные системы внутреннего контроля, как правило, не предусматривали никакой ответственности руководителей кредитных организаций в случае возникновения убытков, хотя, стремясь максимизировать финансовые результаты, увеличивать получаемые бонусы и вознаграждения, менеджеры банков осуществляли деятельность с повышенным уровнем рисков.

В данной связи необходимо учитывать и национальные особенности регулирования, поскольку в разных странах функции банковского регулятора возложены либо на центральный банк страны, либо на другой орган - министерство или специально создаваемую комиссию (кото-

рые выполняют эту функцию либо самостоятельно, либо при участии центрального банка или министерства финансов). В частности, функции по регулированию банковской сферы в Австралии выполняет Служба по финансовому надзору, в Бельгии - Комиссия по банкам, финансам и страхованию, в Великобритании - Управление финансовых услуг, в Германии - Федеральная служба финансового надзора, Испании - Министерство экономики, в Канаде - Министерство финансов, в Люксембурге - Министерство бюджета и казначейства, во Франции - Комитет по кредитным институтам и инвестиционным фондам, в Швейцарии - Федеральная банковская комиссия, в Японии - Финансовая служба и Банк Японии и т.д. Центральный банк, наряду с формированием и реализацией денежно-кредитной политики, регулирует банковские учреждения в Болгарии, Греции, Италии, Литве, Нидерландах, Новой Зеландии, Португалии, Словакии, странах СНГ.

Так, например, Федеральная банковская комиссия Швейцарии (The Swiss Federal Banking Commission, SFBC) является независимым федеральным органом, который обеспечивает защиту кредиторов и инвесторов, прозрачность операций на фондовом рынке, способствует поддержанию финансовой стабильности и предотвращению финансовых кризисов<sup>3</sup>. Для достижения этих целей комиссия осуществляет контроль за банковским сектором и финансовыми рынками, а именно: контроль за деятельностью банков и брокеров, фондовых бирж и фондовых рынков, холдингов и публичных компаний, аудиторских компаний, осуществляющих аудит банков, участников рынка ценных бумаг, инвестиционных компаний и фондов, компаний, осуществляющих залоговые операции; контроль за раскрытием информации банками, брокерами и управляющими компаниями; контроль решений по реструктуризации и процедурам банкротства банков и брокеров. Все перечисленные финансовые институты представляют в Федеральную банковскую комиссию необходимую информацию. В свою очередь, Национальный банк Швейцарии должен проводить регулярные консультации с Федеральным советом об экономической ситуации в стране и проблемах экономической, а также валютной политики. Годовой отчет Национального банка сначала представляется для одобрения Федеральному совету, а потом - собранию акционеров банка.

Во Франции Комитет по кредитным институтам и инвестиционным фондам (Banking and Financial Regulatory Committee) устанавливает

<sup>2</sup> [http://cbr.ru/publ/root\\_get\\_blob.asp?doc\\_id=8136](http://cbr.ru/publ/root_get_blob.asp?doc_id=8136).

<sup>3</sup> <http://www.finma.ch/archiv/ebk/e/index.html>.

общие условия деятельности для банков и инвестиционных фондов, касающиеся условий функционирования (достаточности капитала, создания подразделений), видов осуществляемых операций (в том числе взаимоотношений кредиторов и заемщиков), правил бухгалтерского учета (оценка операций, представление отчетности), стандартов управления, системы внутреннего контроля.

В Великобритании банковский надзор изначально осуществлялся Банком Англии, который являлся ответственным за обеспечение финансовой стабильности в стране. Однако с середины 1990-х гг. отдельные функции по регулированию банковского сектора переданы Управлению финансовых услуг (Financial Services Authority, FSA)<sup>4</sup>, которое наряду с банковским сектором осуществляет надзор за состоянием рынка ценных бумаг, страховой сферы. Отдельные функции возложены на Министерство финансов (Her Majesty's Treasury, HM Treasury или HMT). Таким образом, Банк Англии при проведении политики по обеспечению финансовой и банковской стабильности в стране, а также по защите вкладчиков должен консультироваться с Управлением финансовых услуг и Министерством финансов. Цель деятельности Управления финансовых услуг состоит в повышении эффективности и прозрачности финансового рынка, в создании возможностей осуществления справедливых сделок для потребителей, в повышении деловой активности и эффективности регулирования. Основными задачами Управления финансовых услуг являются: поддержание доверия к финансовой системе; информационное обеспечение; обеспечение необходимого уровня защиты потребителей - становление гарантий по возмещению их средств; снижение уровня финансовых преступлений.

В США осуществляется раздельный контроль двух групп банков: национальные банки регулируются федеральными властями (Казначейством), банки штатов - Федеральной резервной системой (ФРС) и банковскими департаментами штатов. Однако в условиях углубления мирового экономического кризиса министр финансов США Г. Полсон заявил о необходимости наличия у ФРС информации о деятельности коммерческих и инвестиционных банков, страховых компаний, хедж-фондов и других финансовых институтов, а также предложил объединить Комиссию по ценным бумагам и биржам и Комиссию по срочной биржевой торговле<sup>5</sup>. Кроме того, в стране с периода Великой депрессии функцио-

нировали две группы банков - коммерческие и инвестиционные, по отношению к которым действовали разные нормы надзора. Деятельность коммерческих банков подлежала более жесткому надзору со стороны Федеральной резервной системы (ФРС), кроме того, этим банкам запрещалось осуществлять операции с корпоративными ценными бумагами, но они имели более свободный доступ к кредитам ФРС. Однако в результате современного кризиса инвестиционные банки страны прекратили свое существование, поскольку в 2009 г. было принято решение о преобразовании двух последних из них в коммерческие - Goldman Sachs и Morgan Stanley (ранее обанкротились такие инвестиционные банки, как Lehman Brothers и Bear Sterns, а Merrill Lynch был поглощен).

Банковское законодательство стран, являясь важнейшим параметром банковской системы, представляет собой основу регулирования банковской деятельности. Деятельность центральных банков различных стран регулируется специальными законами, конституцией страны и другими нормативными документами. Законодательно прописываются статус, полное и сокращенное наименование банка, его дислокация, цели и задачи деятельности, перечень функций и операций. Помимо разных подходов к выбору органа регулирования банковской системы государства, существуют проблемы его взаимодействия с регуляторами других сегментов финансового рынка - страховой сферы и рынка ценных бумаг. Если сравнивать подходы в области регулирования отдельных сегментов финансового рынка, то возможны два варианта:

- функционирование единого мегарегулятора финансовой системы, занимающегося всеми вопросами регулирования банковских и небанковских финансовых институтов - страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг, лизинговых компаний и других финансовых институтов (действует более чем в 30 странах, в том числе в одной стране СНГ - Казахстане);

- смешанная модель надзора, предусматривающая наличие взаимосвязанных специализированных регуляторов (количество отдельных регуляторов варьирует от шести во Франции до двух на Украине), ответственных за регулирование и надзор конкретного сегмента финансовой системы.

В условиях усиления интеграции банковских, страховых и фондовых рынков в развитых странах, в особенности в Европе, все отчетливее проявляется тенденция к концентрации надзорных функций в рамках мегарегулятора. Как по-

<sup>4</sup> <http://www.fsa.gov.uk/Pages/register/>.

<sup>5</sup> <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=517012>.



казал анализ векторов развития банковского дела в развитых европейских странах, подобное движение в сторону организации интегрированного финансового надзора вполне оправданно, так как экономической основой для создания единого органа регулирования финансового рынка является высокая степень переплетения функций и операций на этом рынке, сопровождающаяся тенденцией к универсализации финансовых институтов, что с успехом демонстрируют европейские финансовые институты. В 1999 г. Международным валютным фондом совместно с Мировым банком было принято решение о начале действия Программы оценки финансового сектора (Financial Sector Assessment Program, FSAP), основными целями которой являлись:

- оценка соблюдения странами стандартов распространения данных и Кодекса надлежащей практики обеспечения прозрачности денежно-кредитной и финансовой политики, позволяющая повысить прозрачность финансового рынка (большинство стран - Австралия, Бразилия, Великобритания, Канада, Россия, ЮАР и другие - уже прошли такую оценку по большинству параметров)<sup>6</sup>;

- минимизация рисков и введение единых подходов при оценке рисков финансовой системы;

- оказание помощи и консультаций странам-членам при возникновении угроз и трудностей.

Данные стандартов и Кодекса включают в себя характеристику таких элементов, как: качество бухгалтерского учета и ревизии деятельности банков; банковский надзор; корпоративное управление; распространение данных; финансовая прозрачность деятельности; участие в противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма; система платежей; механизм регулирования рынка ценных бумаг. После проведения оценки в рамках FSAP эксперты МВФ и Мирового банка составляют итоговый отчет - Financial Sector Stability Assessment (FSSA), содержащий выводы и рекомендации по совершенствованию и повышению стабильности финансового сектора и размещаемый на сайте МВФ (предусмотрено регулярное обновление данных).

Идея повышения качества регулирования и надзора путем создания единой Европейской системы национальных органов финансового надзора (European System of Financial Supervisory Authorities, ESFSA) была оформлена странами ЕС в 2005 г. Именно тогда было указано, что в условиях интеграции европейских рынков долгосрочного капитала необходимо создание единого органа, способного контролировать деятельность

международных финансовых институтов, тогда как национальные органы надзора будут осуществлять регулирование и контроль деятельности финансовых институтов, функционирующих только на внутренних рынках. И в отличие от Программы FSAP в рамках Программы ESFSA предусмотрен контроль за регулированием не только на рынке ценных бумаг, но и на страховом рынке, в сфере розничной банковской деятельности. Данная позиция все активнее обостряется и принимается в условиях современного мирового кризиса.

Так, были предложены меры по повышению стабильности финансовой сферы, включающие в себя: создание регулирующих органов для мониторинга состояния 30 крупнейших банков мира; гармонизацию стандартов бухгалтерского учета и отчетности; контроль за рейтинговыми оценками состояния банковских учреждений; введение единых правил обращения кредитных деривативов.

В условиях кризиса наиболее актуальной стала проблема усиления контроля со стороны государств и контролирующих органов над деятельностью банковских учреждений. Необходимость совместных мер была подчеркнута на саммите министров финансов "большой двадцатки" в Лондоне, на котором комиссар ЕС по финансам Х. Альмуния заявил, что "антикризисные стратегии должны быть скоординированы... сначала на европейском уровне, а затем, разумеется, и на мировом"<sup>7</sup>. В частности, в развитых странах основное внимание было уделено стимулированию кредитных операций. То есть те коммерческие банки, которые получили финансовую поддержку от правительства, были обязаны не снижать объемы кредитования юридических и физических лиц, которые были достигнуты в докризисный период. Однако улучшить ситуацию на рынке кредитов населению не удастся: в Европе, например, объем кредитов частным лицам в июле 2009 г. вырос всего на 0,6%, что является самым низким показателем за последние 18 лет<sup>8</sup>.

Обсуждался также вопрос о выплатах бонусов и премиальных вознаграждений руководителям кредитных организаций. В частности, в Нидерландах подготовлены поправки в законодательство, предусматривающие запрет на выплату бонусов в банках, получивших финансовую помощь от государства (сотрудники крупнейшего банка ING, получившего от государ-

<sup>7</sup> <http://ru.euronews.net/2009/09/02/eu-ministers-discuss-stimuli-and-bonuses/>.

<sup>8</sup> <http://ru.euronews.net/2009/08/27/euro-zone-loans-still-weak/>.

<sup>6</sup> <http://www.imf.org/external/np/roscc/roscc.asp>.

ства 10 млрд. евро, были вынуждены вернуть полученные бонусы в размере 300 млн. евро). Аналогичные законодательные поправки о запрете выплаты бонусов и премий в компаниях, получивших средства бюджетной системы, приняли Германия и Франция. Во Франции, где на встрече с руководителями ведущих кредитных организаций президент Н. Саркози заявил, что «политика бонусов является вопросом морали и ключевым фактором финансовой стабильности»<sup>9</sup>, разработана и внедрена система бонус-малус, в соответствии с которой размер премиальных не только ставится в зависимость от результатов деятельности банков (причем не менее одной трети вознаграждения должно быть выплачено акциями банка), но и введена система штрафов, выплачиваемых менеджерами и трейдерами в случае получения убытков. А Президент США Б. Обама предложил установить предельный уровень выплат топ-менеджерам финансовых организаций в размере 500 тыс. долл. в год.

Наиболее значимым стало решение о создании группы экспертов по разработке предложений, связанных с реформированием международных финансовых организаций, усилением их подотчетности, а также изменение количества голосов в пользу увеличения роли развивающихся стран в МВФ и Мировом банке, на котором настаивают быстро развивающиеся страны БИРК.

Для стран СНГ немаловажными являются проблемы капитализации банков. В большинстве стран было принято решение о повышении минимального размера уставного капитала: в Беларуси с 1 января 2009 г. - с 10 до 25 млн. евро (для банков, имеющих право привлекать во вклады средства физических лиц); в Казахстане - до 5 млрд. тенге с 1 июля 2009 г. и 10 млрд. тенге с 1 июля 2011 г.; в Украине с 1 января 2010 г. - до 10 млн. евро. В России банки к 1 января 2010 г. должны увеличить собственный капитал до 90 млн. руб., к 1 января 2012 г. - до 180 млн. руб. (если капитал банков на 1 января 2007 г. был больше 90 млн. руб., но меньше 180 млн. руб., то его необходимо повысить к 1 января 2012 г. до 180 млн. руб.).

В некоторых государствах принято решение о внедрении новых и корректировке существующих нормативных коэффициентов. Так, в Казахстане введен коэффициент срочной ликвидности

и срочной валютной ликвидности до 7 дней, а также ужесточены требования по нормативу достаточности капитала с 2,5 до 2 и с 5 до 4; по обязательствам перед нерезидентами снижены коэффициенты с 2-4 до 2,5 и с 4-6 до 4<sup>10</sup>. В Казахстане также с целью минимизации рисков, связанных с внешними заимствованиями, введен новый обязательный норматив, ограничивающий объемы обязательств перед нерезидентами, а также установлен лимит краткосрочных обязательств перед нерезидентами в зависимости от размера собственного капитала банка.

Эффективность регулирования банковской системы может быть определена посредством оценки способности государства и контролирующего органа содействовать организации такой банковской деятельности, которая бы приводила к повышению совокупного общеэкономического эффекта, повышению доступности и качества банковских услуг, а также оценки адекватности банковской системы реальным потребностям экономики. В качестве такой оценки могут выступать показатели, характеризующие увеличение активов банковского сектора по отношению к ВВП страны, кредитов реальному сектору к ВВП, кредитов населению к ВВП, соблюдение пруденциальных норм надзорных органов всеми банковскими учреждениями и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что в кризисный период происходит существенное изменение регулирования банковских систем, предусматривающее:

- разработку общемировых правил регулирования всех сегментов финансовой системы;
- усиление государственного регулирования финансовой системы;
- повышение прозрачности финансовых институтов;
- усиление ответственности руководителей финансовых учреждений за результаты деятельности;
- реформирование принципов банковского регулирования со стороны международных организаций.

Реализация перечисленных мер позволит обеспечить стабильность финансовых, и в первую очередь банковских, систем, повысить доверие к финансовым учреждениям со стороны клиентов, и в конечном итоге обеспечить рост и устойчивое развитие национальных экономик.

*Поступила в редакцию 06.08.2009 г.*

<sup>9</sup> <http://ru.euronews.net/2009/08/25/france-cracks-down-on-banking-bonuses/>.

<sup>10</sup> <http://www.afn.kz/?docid=207&uid=B43D5BA3-C648-D3B6-B27C084342881E7B>.