



Специальная серия публикаций по мерам финансовой политики в ответ на COVID-19

Статьи Специальной серии подготовлены экспертами МВФ для помощи государствам-членам в преодолении экономических последствий пандемии COVID-19. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат автору (авторам) и необязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

29 сентября 2020 года

Меры и приоритеты органов надзора для преодоления кризиса, связанного с пандемией COVID- 19¹

Антонио Панкорбо, Давид Лукаш Розумек, Кэтрин Сил

Настоящая статья сосредоточена на мерах и приоритетах, которые следует рассмотреть органам надзора при планировании своих средне- и долгосрочных ответных мер для преодоления продолжающегося кризиса COVID-19, и дополняет рекомендации ДДК относительно коммуникаций и нормативных корректировок в условиях кризиса. Пандемия COVID-19 породила напряженность рыночной конъюнктуры, волатильность на рынках и затяжное состояние неопределенности для финансовых организаций и органов надзора за ними². Органы надзора приняли меры в ответ на первоначальную волну пандемии, в частности, путем пересмотра приоритетности вопросов, на которых они заостряют внимание, и своих действий. Вместе с тем в условиях, когда перспективы остаются весьма неопределенными и нельзя исключать новых волн пандемии с неблагоприятным воздействием на экономику, органам надзора необходимо продолжать адаптировать программы своей деятельности. Настоящая статья предназначена для органов надзора за банковским сектором, но несколько рекомендаций также относится к сферам страхования и ценных бумаг³.

¹ За дополнительной информацией просьба обращаться к Антонио Панкорбо (apancorbo@imf.org), Дэвиду Розумеку (drozumek@imf.org) или Кэтрин Сил (kseal@imf.org) из Отдела финансового надзора и регулирования Департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала.

² Настоящую статью следует рассматривать в связи с блогом Тобиаса Адриана и Адитьи Нарайна [Поддержание безопасности банковской системы в условиях кризиса COVID-19, IMFBlog](#), 31 марта 2020 года.

³ Настоящая статья дополняет статьи о мерах финансовой политики этой [Специальной серии публикаций по COVID-19](#), в частности, [Banking Sector Regulatory and Supervisory Response to Deal with Coronavirus Impact \(with Q and A\)](#), [Regulatory and Supervisory Response to Deal with Coronavirus Impact: Securities Market](#), [Regulatory and Supervisory Response to Deal with Coronavirus Impact: The Insurance Sector](#).

Пандемия COVID-19 оказывает серьезное воздействие как на органы надзора, так и на финансовые организации. В начале 2020 года финансовый сектор многих стран был более прочным с точки зрения капитала и ликвидности, чем в начале глобального финансового кризиса 2008 года. Однако напряженность носит серьезный характер, в основном вследствие ухудшения экономических условий, что создает угрозу подрыва финансовой стабильности, вызывает опасения относительно непрерывности деятельности, кредитного риска и риска нехватки ликвидности, а также затрагивает действия и приоритеты органов надзора. Возникшие дополнительные трудности для некоторых, такие как продолжительные режимы дистанционной работы, создают повышенные нагрузки на потенциал информационных технологий и усиливают риски для кибербезопасности.

В этой сложной ситуации важное значение имеют соответствующие инструменты и методы регулирования и надзора. Как показали прошлые кризисы, даже несмотря на то, что страны функционировали в соответствии с одинаковым набором глобальных правил, действенность надзора была одним из основных факторов, которым объяснялось, почему одни страны были в большей степени затронуты кризисом, чем другие⁴. В настоящей статье рассматривается, каким образом текущий надзор может быть действенным в условиях нынешней пандемии.

Настоящая статья предназначена для всех органов надзора, независимо от того, в какой фазе кризиса находятся их финансовые сектора. Кризис COVID-19 может протекать в форме периодических волн, в связи с чем органы надзора должны быть в состоянии адаптироваться к ситуации. На экономическую активность и последствия для финансового сектора во время пандемии влияют физические ограничения, а также меры для поддержки экономики, принятые в каждой юрисдикции. Соответственно, охват и построение ответных мер органов надзора будут различаться в зависимости от серьезности ограничений и их воздействия на экономику и финансовый сектор. В приложении I приводится пример того, как настоящая статья может быть применена органами надзора в различных ситуациях во время кризиса, подобного пандемии.

Настоящая статья сосредоточена на пяти областях, требующих пристального внимания органов надзора. Хотя способность органов надзора адаптироваться к ситуации является различной в разных юрисдикциях, в настоящей статье указываются общие характеристики, на которых следует заострить внимание. В статье не приводится исчерпывающего перечня предписываемых мер, которые должны быть приняты официальными органами. Практические решения различаются между странами в зависимости от национальных институциональных механизмов, правовых систем, зрелости и надежности финансовых систем, рыночной практики и конкретных обстоятельств, вызванных кризисом, в каждой юрисдикции. Основное внимание в настоящей статье уделяется не преодолению кризиса как таковому и не потенциальному урегулированию проблемных банков, а необходимой текущей надзорной деятельности в условиях повышенного стресса. В статье не приводятся рекомендации относительно процессов внутри финансовых организаций. Она дополняет предоставленные рекомендации по соответствующим ответным мерам органов регулирования и надзора для преодоления воздействия пандемии при сохранении баланса между устойчивостью финансовой системы и поддержанием экономической активности.

⁴ Viñals J., Fiechter J., et al., 2010, "The Making of Good Supervision: Learning to Say "No", IMF Staff Position Note, International Monetary Fund, May 18, 2010, SPN/10/08 <https://www.imf.org/en/Publications/IMF-Staff-Position-Notes/Issues/2016/12/31/The-Making-of-Good-Supervision-Learning-to-Say-No-23799>.

- Определение приоритетов органов надзора.** Ключевым элементом является гибкость: органы надзора должны постоянно переоценивать приоритеты на основе оценки рисков и их вероятного воздействия. Принимаемые решения определяются обеспечением при необходимости своевременной интервенции на раннем этапе и поддержанием непрерывности деятельности. Действенное определение приоритетов зависит от умелого руководства и результативного внутреннего взаимодействия в части определения организаций, требующих первоочередного внимания, а также от последовательности работы в области политики и надзорной деятельности. В планировании следует учитывать практические ограничения, которые могут быть введены в связи с мерами в сфере здравоохранения, а также практическую осуществимость альтернатив, таких как варианты дистанционной работы. Приоритет в области политики следует отдавать решению вопросов, возникающих в связи с кризисом, таких как воздействие, оказываемое ухудшением экономических условий на кредитные портфели, давление на ликвидность, проблемы, связанные с влиянием временных мер государственной поддержки и их отменой. Надзорную деятельность, не являющуюся ключевой, можно сократить или отложить, а другие виды деятельности, такие как дистанционный мониторинг, — активизировать. Значение некоторых видов деятельности, например, проведения стресс-тестов и выездных инспекций, не изменится, но ввиду действующих ограничений потребует иной формы их практической реализации.
- Расширенный мониторинг и своевременные коррективные меры.** Для содействия расширенному мониторингу органов надзора может потребоваться пересмотр действующих потребностей в данных, отдельные отчеты, возможно, необходимо представлять с более высокой периодичностью. Важное значение имеет поддержание непрерывной связи с советами директоров и высшим руководством организаций, при этом органы надзора должны сохранять свою независимость и воздерживаться от участия в принятии решений относительно деятельности организаций. Необходимы гибкие подходы, чтобы обеспечить органам надзора доступ к актуальной и точной информации, учитывая что потребности в информации могут меняться, по мере того как пандемия будет эволюционировать, и что в течение некоторого времени ее воздействие на экономику и финансовый сектор, вероятно, будет оставаться весьма неопределенным. Например, потребность в информации о реструктуризации и динамике кредитов во время действия мораториев существует на раннем этапе, а данные по необслуживаемым кредитам (НОК) необходимы на более позднем этапе, когда материализуются последствия для кредитоспособности заемщиков. Органы надзора должны оставаться в курсе случаев, требующих принятия коррективных мер.
- Углубленное сотрудничество и координация с основными внутренними и трансграничными директивными органами.** Институционально оформленную платформу для сотрудничества обеспечивают межведомственные антикризисные комитеты в тех случаях, когда таковые созданы. При том что может потребоваться создание специальных механизмов, четкую организующую структуру также обеспечивают, возможно существующие меморандумы о договоренности, коллегии и другие формальные и неформальные механизмы сотрудничества. В этой связи должна быть защищена операционная независимость органов надзора в случае оказания на них давления с целью добиться применения краткосрочных решений, которые могут породить более долгосрочные проблемы для финансовой стабильности. Обеспечение четкого документирования действий и решений позволит сохранить аудиторский след, а также укрепить управление и подотчетность органов надзора.
- Действенные коммуникации и раскрытие информации.** Действенные коммуникации и раскрытие информации являются компонентами финансовой стабильности и доверия в период кризиса, при

этом ввиду продолжительного временного горизонта факторов неопределенности, связанных с пандемией, первостепенное значение приобретает донесение четких тезисов официальными органами. В обновленных стратегиях коммуникаций следует рассматривать все заинтересованные стороны и широкий спектр информационных каналов. Последовательный тезис необходимо согласовать с другими официальными органами⁵.

- **Защита от риска недобросовестного поведения и защита потребителей.** Принципиальное значение имеет поддержание потребительской уверенности в системе. Прозрачный и согласованный надзор в сфере поведения, а также меры политики для защиты потребителей способствуют сохранению потребительской уверенности и достижению целей пруденциального надзора. Многие новые меры пруденциальной политики «COVID-19» включают элементы защиты потребителей, такие как реоформление кредитов и страховых премий. В условиях кризиса также могут повыситься другие виды риска недобросовестного поведения, например, мошенничества, отмывания денег и финансирования терроризма, и хотя эти вопросы выходят за рамки настоящей статьи, они должны решаться органами надзора.

Еще одной основной областью, которая также рассматривается в этой Специальной серии публикаций по COVID-19, является управление риском для кибербезопасности⁶. Многие финансовые организации и официальные органы перешли на режимы дистанционной работы, и новые механизмы доступа к системам и данным могут делать их более уязвимыми.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ ОРГАНОВ НАДЗОРА

Высшее руководство должно выработать стратегический подход к пересмотру приоритетности действий органов надзора с учетом неопределенности экономических условий и практических ограничений, введенных в связи с пандемией. Неотложной мерой, которая во многих юрисдикциях принята в течение первых нескольких недель пандемии, является начало проведения диагностического обзора. Цель этого обзора состоит в том, чтобы определить основные риски и уязвимые организации, а также надзорные процессы и виды деятельности, которые можно отложить или сократить. Стратегические ответные меры могут базироваться на этом обзоре, хотя в зависимости от наличия времени некоторые действия органов надзора могут быть необходимы до завершения полного обзора. Внимание органов надзора должно быть сосредоточено на рисках в масштабах всей системы, а также на системно значимых, уязвимых организациях и организациях, в отношении которых действует план урегулирования или отказ от применения принудительных мер в той или иной форме. Следует продолжить определять уязвимые организации путем оценки платежеспособности, движения денежных средств, моделей деятельности и влияния секторов и видов деятельности, пострадавших от кризиса. Органы надзора должны рассматривать предполагаемую динамику экономических условий согласно разным сценариям и их потенциальные последствия для финансового сектора с целью определения среднесрочных приоритетов.

⁵ Основные принципы коммуникаций по вопросам государственной политики во время системных финансовых кризисов подробнее рассматриваются в статье [Специальная серия по мерам финансовой политики в ответ на COVID-19. Принципы общественных коммуникаций во время финансового кризиса.](#)

⁶ См. [Special Series on Financial Policies to Respond to COVID-19: Cybersecurity of Remote Work During the Pandemic.](#)

Проблемы, которые встают перед органами надзора, смещаются во время фаз кризиса. После пика кризиса с точки зрения здоровья населения и возникшего в связи с этим стресса, органам надзора следует продумать вопросы, которые будут оказывать более глубокое средне- и долгосрочное структурное влияние на стабильность банков. Неотложные ответные меры обычно сосредоточены на таких вопросах как обеспечение достаточности ликвидности, достаточности капитала, введение в действие антикризисных комитетов и инструментов. Вместе с тем органы надзора должны заострять внимание на более широком круге вопросов и рассматривать долгосрочное воздействие кризиса на балансы организаций, модели их деятельности, а также структуры рынка и рыночную практику. Например, в этом анализе должны учитываться меры правительства по поддержке экономики и специальные механизмы центрального банка, а также факторы уязвимости экономики. Горизонт надзора должен включать текущее влияние на финансовую систему и оценку возможных будущих изменений, в том числе потенциальной отмены тех или иных мер поддержки экономики или финансового сектора. Когда экономика начнет восстанавливаться, органы надзора должны сосредоточить внимание на восстановлении позиций финансовых организаций по капиталу и ликвидности.

Ввиду того, что кризис будет эволюционировать, органы надзора должны позаботиться о том, чтобы принимаемые ими стратегические ответные меры были адаптированы к меняющимся условиям и при необходимости подвергались постоянному анализу и пересмотру приоритетов.

Хотя продолжительность пандемии неизвестна, вероятно, в ней будут периоды смягчения и снятия ограничений. Выездная надзорная деятельность будет включать периоды ее приостановки, а также периоды, когда является возможной определенная деятельность, и органы надзора должны рассматривать, существуют ли альтернативные варианты проверки информации. С другой стороны, при том что дистанционный надзор может быть в меньшей степени затронут кризисом, при проведении анализа следует учитывать, имеет ли место приостановка или задержка каких-либо аспектов представления данных надзора. Даже когда ограничения будут полностью сняты, рекомендуется далее анализировать приоритеты для обоснования возобновления полномасштабной программы надзорной деятельности. Кроме того, стратегические ответные меры должны постоянно обновляться с учетом, например, меняющихся ожиданий относительно реальной экономики, мер государственной поддержки (в том числе мораториев) и необходимости решения проблем, связанных с крупными объемами переоформленных кредитов, кредитов, по которым не производится уплата процентов или задерживается выплата основной суммы.

Для содействия стратегии надзора и обеспечения принятия своевременных мер необходим четкий процесс принятия решений. Для того чтобы деятельность органов надзора была максимально результативной, им следует рассматривать, уточнять и оптимизировать делегирование функций и процедур внутренней отчетности при необходимости с учетом существования новых (виртуальных) каналов связи. Как минимум персоналу необходимо предоставить четкие внутренние указания относительно того, как распознать, в каких случаях необходимо передать вопрос на более высокий уровень и каков процесс его передачи на более высокий уровень. По мере возникновения новых вопросов может потребоваться адаптация к кризису приоритетов органов надзора для принятия коррективных мер на раннем этапе. Вместе с тем вопросы, возникшие до кризиса, должны по-прежнему отслеживаться и решаться.

Для обеспечения действенной внутренней координации и взаимодействия требуется умелое руководство внутри надзорного ведомства при соответствующем контроле со стороны его Совета. Действенное руководство возможно в тех случаях, когда внутренние структуры и механизмы обеспечивают эффективный обмен информацией для управления процессом принятия решений. Действенному взаимодействию и обмену конфиденциальной информацией между соответствующими

сотрудниками по принципу доступа к ней в пределах, необходимых для выполнения служебных обязанностей, могут способствовать решения в области информационных технологий (ИТ). Однако для того чтобы инструменты ИТ эффективно использовались в дистанционном режиме, могут требоваться их определенные усовершенствования и адаптация. В периоды кризиса конфиденциальная информация является еще более чувствительной, поэтому рекомендуется соблюдать повышенную осторожность при ее распространении. Информационные системы для руководства (ИСП) и процедуры должны обеспечивать процесс принятия решений при сохранении аудиторского следа.

Органы надзора должны сосредоточить внимание на трудностях особого свойства, которые возникают вследствие дистанционной работы и могут существовать в течение

продолжительного периода. Не все юрисдикции в состоянии внедрить протоколы дистанционной работы, но в тех случаях, когда это возможно⁷, должны быть учтены в том числе следующие соображения: (i) наличие у персонала доступа к необходимому оборудованию ИТ (подключения к интернету и устройств ИТ); (ii) готовность персонала и организаций к коммуникациям посредством защищенных каналов; (iii) наличие у персонала доступа к базам данных и конфиденциальной информации в защищенной форме; (iv) наличие доступа к инструментам, обеспечивающим дистанционное взаимодействие; (v) адаптация процессов принятия решений, с тем чтобы эти процессы оставались действенными и эффективными. Разрабатывая механизмы дистанционной работы, органы надзора также должны оценить способность финансовых организаций функционировать дистанционно и соответствующим образом адаптировать надзорные запросы и коммуникации⁸.

Пандемия усиливает необходимость разработки органами надзора перспективных инструментов,

таких как стресс-тесты, для действенной корректировки мер политики. Меры государственной поддержки и гибкое регулирование, используемое органами надзора, играют важную роль в уменьшении воздействия пандемии на экономику. Вместе с тем медленное восстановление экономики повысит необходимость оценки межвременных компромиссных соображений и согласованности мер политики в разных фазах кризиса. В действенной корректировке мер политики ключевую роль играет наличие соответствующих инструментов для оценки этих компромиссных соображений, в частности, комплексной программы стресс-тестов, которая поможет получить представление о потенциальном временном графике потерь, оценить факторы уязвимости каждого банка, а также учесть и оценить разные варианты политики.

Физический выездной надзор в условиях кризиса сокращен или ограничен, но органы надзора

могут иметь в своем распоряжении определенные варианты. Говоря конкретно, набор вариантов зависит от наличия ресурсов ИТ. В наиболее благоприятной ситуации решения в области ИТ помогают обеспечить безопасную дистанционную обработку данных и информации в цифровой форме (в том числе, например, кредитных досье), а органы надзора могут дополнить эту работу проведением дистанционных опросов и совещаний. В случаях, когда варианты, связанные с ИТ, недоступны, следует ввести в действие модифицированную (целевую) программу выездных проверок, когда это практически возможно. На основе приобретенного опыта применения новых форм работы в некоторых видах

⁷ Необходимость развивать возможность работать дистанционно относится ко всем сферам, рассматриваемым в статье, например, к сотрудничеству в рамках межведомственных групп и органов.

⁸ В отношении общей основы того, как финансовые организации должны подготовиться к функционированию в условиях кризиса, см. [Special Series on Financial Policies to Respond to COVID-19: Pandemic Preparedness for Financial Institutions](#).

надзорной практики может произойти долговременный сдвиг в зависимости от проблем конкретной юрисдикции.

РАСШИРЕННЫЙ МОНИТОРИНГ И КОРРЕКТИВНЫЕ МЕРЫ

Органы надзора располагают двумя основными каналами получения точной текущей информации: (i) прямые контакты с поднадзорными организациями и (ii) расширенная надзорная отчетность⁹.

Прямые контакты с советами директоров и высшим руководством

Независимо от того, находится ли система или отдельные организации в тяжелом финансовом положении, рекомендуется, чтобы орган надзора вел по возможности максимально тесный и открытый диалог с организациями. Посредством таких контактов, в частности, расширенного диалога с советами директоров и высшим руководством, можно узнать о проблемах и вопросах, не отраженных в наборах данных. Вместе с тем орган надзора должен преодолевать ограничения в условиях, когда большинство совещаний являются виртуальными. Орган надзора должен согласовать с организациями наиболее удобное и безопасное решение¹⁰.

Органы надзора не в состоянии в равной степени поддерживать тесные контакты со всеми организациями — необходима классификация, основанная на оценке рисков, которая поможет органам надзора сосредоточить внимание. Кроме того, при применении практики дистанционной работы может быть трудно добиться взаимного диалога с организациями. Организации существенно различаются по возможностям реагирования на новые запросы данных, поэтому важное значение имеет заблаговременное уведомление о новых потребностях. Как отмечалось выше, когда меры самоизоляции будут смягчены, следует стремиться проводить совещания с высшим руководством и запрашивать необходимые дополнительные данные.

Представление данных надзора

Для того чтобы справиться с кризисом, связанным с пандемией, органам надзора может потребоваться дополнительная информация. Органы надзора должны решить, какая информация требуется, насколько детальной она должна быть, с какой периодичностью она должна представляться и какими организациями. Не существует единого правильного набора или формата данных, который можно указать предварительно, поскольку конкретные потребности в данных должны определяться на индивидуальной основе. В случае банковского надзора важными областями, требующими внимания, являются риск нехватки ликвидности, кредитный риск, валютный риск и рыночный риск. В число конкретных предложений входят следующие:

- **Риск нехватки ликвидности.** Органам надзора следует позаботиться о том, чтобы все организации были в состоянии представлять данные при необходимости на ежедневной основе. Мониторинг и анализ должны охватывать уязвимые вопросы, такие как неликвидность рынка, волатильность на рынках, ухудшение положения эмитентов и контрагентов. Рекомендуется перспективное

⁹ Органы надзора также должны продолжать рассматривать данные по финансовым рынкам и реальной экономике, в частности, макроэкономический анализ.

¹⁰ Подробнее о вопросах кибербезопасности см. [Special Series on Financial Policies to Respond to COVID-19: Cybersecurity of Remote Work During the Pandemic](#).

представление данных, например, 10-дневный прогноз ожидаемых операций, которые приведут к значительным изменениям ликвидной позиции организации. Органам надзора могут потребоваться более детальные данные для анализа потоков ликвидности внутри групп в тесном сотрудничестве с другими органами надзора по секторам. Кроме того, органам надзора следует удостовериться в наличии доступа к детальной информации об активах банков для оказания содействия центральному банку в создании соответствующих условий для механизмов поддержки ликвидности.

- **Кредитный риск.** Органы надзора должны сосредоточить внимание на рисках, которые могут оказать потенциально значительное неблагоприятное воздействие на финансовые организации или экономику (например, крупных заемщиков, крупных переклассифицированных кредитах, модифицированных и реструктурированных кредитах, значительных концентрациях по секторам и географическим регионам, влиянии стратегически значимых корпораций и секторов, которые могут спровоцировать цепную реакцию в экономике). Органам надзора следует собирать детальные данные, чтобы понимать влияние мер органов государственного управления (например, гарантий, мораториев, смягчения регулирования) в случае их принятия и потенциальной отмены. Важное значение имеют отчеты и показатели, предназначенные для определения потенциально нежизнеспособной реструктуризации (например, пролонгации недействующего кредита путем оформления нового кредита), следует внимательно следить за возникновением непогашенных в срок обязательств, проблемных активов и НОК¹¹.
- **Валютный риск.** Страны с формирующимся рынком и страны с низкими доходами могут быть особенно чувствительны к валютному риску. Должны запрашиваться детальные данные по фактическим валютным рискам, в том числе по естественному и финансовому хеджированию, если оно известно, таких рисков заемщиками. Это помогает анализировать стратегии хеджирования организаций и способствует пониманию банками влияния, оказываемого стратегиями управления рисками их основных нефинансовых клиентов и их доступом к иностранным валютам на их финансовую устойчивость.
- **Рыночный риск.** Рыночные риски затрагивают все организации и страны. Страны с формирующимся рынком и страны с низкими доходами могут считать себя в целом защищенными от рыночного риска, но они часто подвержены рискам, например, связанным с государственными облигациями и прочими финансовыми инструментами, привязанными к процентной ставке и иностранной валюте, которые, возможно, являются волатильными во время кризиса и могут оказывать воздействие на капитал организаций и инвестиции их клиентов. Содержание и периодичность запросов данных должны отражать местные условия и те или иные временные меры политики.

При планировании представления данных надзора могут быть полезны следующие общие принципы.

- **Единые формы представления данных.** Они могут основываться на существующих форматах или адаптированных формах представления данных. В зависимости от обстоятельств органы надзора могут стремиться к стандартизированному представлению данных компаниями или же, учитывая что компании могут быть не в состоянии оперативно реагировать, принимать внутреннюю

¹¹ См. также [Special Series on Financial Policies to Respond to COVID-19: Treatment of Restructured Loans for FSI Compilation](#).

управленческую информацию. Подход зависит от конкретных обстоятельств каждой юрисдикции и того, насколько неотложной и динамичной является ситуация.

- **Периодичность представления данных.** Одни показатели риска меняются чаще, чем другие, и требуют субъективного суждения органов надзора. Например, как отмечалось выше, в некоторых случаях может требоваться мониторинг ликвидности на ежедневной основе. С другой стороны, данные по реструктурированным и переклассифицированным кредитам не должны представляться с такой высокой периодичностью.
- **Требование представления дополнительной информации.** Одни факторы может быть необходимо отслеживать в масштабах всей системы, а другие могут быть значимыми только в отношении какого-либо сектора или подгруппы компаний. Возможно, некоторые компании не должны представлять большой объем дополнительной информации с более высокой периодичностью, но системно значимые компании и компании, уже выделенные в качестве уязвимых, скорее всего, должны это делать. Такие решения должны приниматься в свете национальных условий и возникающих конкретных вопросов. Органы надзора должны иметь полномочия на запрос дополнительной информации и без колебаний ее запрашивать. Вместе с тем органам надзора не следует допускать превышения как способности банков представлять эту информацию, так и собственной способности ее обрабатывать. Банки должны поддерживать операционный потенциал, чтобы справиться с дополнительной рабочей нагрузкой. Кроме того, органам надзора следует избегать риска для репутации, связанного с получением материальной информации, которая затем не учитывается. Для дополнения первоначальной информации в случаях, когда она является недостаточной для нужд надзора, можно использовать более адресные запросы. В этом отношении могут быть весьма полезными усовершенствования ИТ. Расширенный мониторинг также может способствовать использованию новых и альтернативных источников данных, таких как «супермассивы данных»¹².
- **Сокращение некоторой нормативной отчетности или переход на более продолжительный цикл ее представления для уменьшения нагрузки, связанной с представлением данных.** Во время кризиса какая-то информация может быть менее важной, и может быть полезно поддержать функции представления отчетности организаций, чтобы высвободить эти функции и сосредоточить их на жизненно важных сведениях.
- **Продолжение адаптации процесса мониторинга во время кризиса и после него.** Потребности в информации, вероятно, будут меняться во время кризиса и после него. Например, все большее значение будут приобретать более подробные сведения о портфелях, в отношении которых применяются меры по реструктуризации, по мере того как будут отменяться временные моратории и меры поддержки, а базовые кредитные риски будут во все большей степени урегулироваться. Расширенные требования к отчетности следует отменять исключительно постепенно.

Коррективные меры

При планировании стратегических ответных мер для преодоления пандемии, в частности того, в каких случаях могут быть необходимы коррективные меры и может ли требоваться

¹² Могут быть полезными нетрадиционные источники данных. См. [Специальная серия публикаций по вопросам статистики в ответ на COVID-19. Обеспечение непрерывности в составлении статистики внешнего сектора в период самоизоляции, связанной с COVID-19.](#)

их принятие, органы надзора должны рассматривать унаследованные и структурные проблемы, которые теперь могут усугубиться. Так, в число этих проблем могут входить существовавшие до кризиса высокие уровни НОК, пролонгация кредита путем оформления нового кредита, проблемы, связанные с иностранной валютой, а также ликвидность и кредитное качество облигаций местных органов государственного управления.

Особое внимание должно уделяться слабым финансовым организациям, независимо от того, обусловлена ли обеспокоенность пандемией или существует на протяжении продолжительного времени. Органам надзора может потребоваться ряд коррективных мер с учетом конкретных обстоятельств. Органы надзора должны во всех случаях требовать от компании представления планов корректирующих мер и тщательно отслеживать планы восстановления платежеспособности, движения денежных средств и франшизной стоимости. Важнейшее значение может иметь время принятия коррективных мер, и одни официальные органы имеют более широкие установленные законом возможности действовать по своему усмотрению в этом отношении, чем другие. В условиях нынешнего стресса в масштабах всей системы введение коррективного режима, который может быстро привести к утрате или приостановке действия лицензии на осуществление банковских операций, может поставить под угрозу одновременно несколько организаций. Автоматические триггеры для ранних коррективных мер должны быть пересмотрены или отменены, когда это практически возможно, чтобы не приблизить банкротства той или иной организации и не спровоцировать системный кризис, а также для того чтобы обеспечить достаточно времени для исправления ухудшающейся ситуации¹³. Органы надзора не должны отказываться от принятия мер или медлить с их принятием, но оптимальный ход действий им следует определять на основе субъективного суждения.

УГЛУБЛЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ

Органам надзора следует ввести в действие или создать механизмы расширенной координации и сотрудничества с другими национальными и иностранными органами финансового регулирования. Они должны быть готовы гибко отражать трудные задачи, связанные с новыми формами работы, в сотрудничестве и координации. Ввиду того, что в случае финансовых организаций и групп, функционирующих на международном уровне, некоторые надзорные меры могут оказывать трансграничное влияние, органам надзора рекомендуется активизировать взаимодействие с иностранными органами надзора-контрагентами страны происхождения и принимающей страны, чтобы сохранять открытыми каналы коммуникаций и при необходимости координировать действия¹⁴. На национальном уровне в число прочих заинтересованных сторон, участвующих в расширенном сотрудничестве, могут входить центральный банк, фонды страхования депозитов, защиты страховых полисов, системы компенсации потерь инвесторам, орган макропруденциального регулирования¹⁵, министерство финансов. Все эти институты могут извлечь для себя пользу от обмена информацией и координации своих действий для выполнения своих мандатов. Сотрудничество не должно сказываться

¹³ [COVID-19: Regulatory and Supervisory Implications for the Banking Sector: A Joint IMF-World Bank Staff Position Note.](#)

¹⁴ Как правило, важнейшей сферой трансграничного сотрудничества является обмен информацией и данными.

¹⁵ В случаях, когда специальный орган макропруденциального регулирования существует вне надзорного ведомства, следует осуществлять четкую координацию и коммуникации. Может быть необходимо более оперативное принятие решений и реагирование на рекомендации органа макропруденциального регулирования.

на соответствующих индивидуальных мандатах участвующих в нем институтов, предусмотренных национальными законами и нормативными актами.

Центральным механизмом координации должна быть межведомственная координационная группа или орган, включающий национальные органы финансового регулирования с полномочиями на принятие решений¹⁶. Нормативная архитектура различается в зависимости от юрисдикции, различные многоведомственные комитеты имеют полномочия, а деятельность других сосредоточена только на обмене информацией и позициями. Существующие структуры должны использоваться в тех случаях, когда они обладают достаточным мандатом и соответствующим уровнем представленности основных директивных органов для преодоления вызовов этого кризиса.

Предполагается, что все национальные и иностранные органы финансового регулирования будут своевременно уведомляться о возникновении обстоятельств, требующих их действий.

Такие действия могут включать предоставление системной ликвидности, использование государственных средств, принятие мер в отношении слабых и банкротящихся финансовых организаций. Периоды кризиса могут стать проверкой для обычно хорошо функционирующих взаимосвязей, и важно, чтобы все стороны соблюдали и сохраняли свои соответствующие мандаты и обязанности. Важнейшей предпосылкой для результативных действий органов надзора является обмен данными и информацией между органами надзора глобальных системно значимых финансовых организаций (ГСЗФО) и органов надзора внутренних системно значимых финансовых организаций (ВСЗФО). Для действенной координации и сотрудничества органов надзора с другими национальными директивными органами также важно внедрять решения в области ИТ для обмена обновленными сведениями о мерах и данными органов надзора, когда это допустимо с учетом обязанности сохранять конфиденциальность и прочих правовых обязательств.

Органу надзора может быть предложено поддержать законодательные инициативы путем предоставления рекомендаций и данных. При этом политические соображения не должны ставить под угрозу независимость органов надзора по техническим вопросам. В случаях оказания государством финансовой поддержки заемщикам банков для практического использования этой поддержки необходима координация между органами государственного управления и органами надзора, а также с соответствующими отраслевыми ассоциациями. Кроме того, когда требуются ускоренные законодательные меры для укрепления правовых полномочий органов надзора или предоставления им возможностей для более гибких действий, органам надзора следует передать на более высокий уровень необходимую способствующую этому работу.

ДЕЙСТВЕННЫЕ КОММУНИКАЦИИ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

Пользующиеся доверием коммуникации имеют важнейшее значение для сохранения уверенности в системе на протяжении всего периода кризиса. Широкая стратегия коммуникаций, нацеленная на широкую общественность, профессиональных участников рынка, отечественные и иностранные/международные заинтересованные стороны, обеспеченная, когда это практически возможно, специальной группой сотрудников, поможет: (i) выделить основные заинтересованные стороны, (ii) рассматривать, когда, каким образом и посредством кого доносить четкие тезисы и

¹⁶ SGN Macroprudential Policy IMF November 2014: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Guidance-Note-on-Macroprudential-Policy-PP4925>.

периодическую обновленную информацию относительно системы и отдельных организаций, в частности, действий, планируемых и предпринятых органами надзора, (iii) определять каналы связи в случае конкретных групп основных заинтересованных сторон, (iv) осуществлять координацию и взаимодействие с другими официальными органами.

Стратегия коммуникаций должна быть адаптирована к разным фазам кризиса в части как содержания, так и интенсивности. В начале кризиса важно доносить уверенные, но реалистичные тезисы о стойкости системы и готовности официальных органов поддерживать финансовую стабильность путем принятия мер. Если на раннем этапе коммуникации должны быть нацелены на широкий круг заинтересованных сторон, на последующих этапах важно представлять более аналитическую информацию и адаптировать тезисы для разных заинтересованных сторон. Органам надзора также следует помнить о том, что репутация надзора и финансовой системы создается в течение продолжительного периода времени и что опубликование четкой авторитетной информации о состоянии финансовой системы, а также о перспективах, рисках и мерах политики для устранения этих рисков может в значительной степени способствовать достижению этой цели.

Национальные органы финансового регулирования должны обеспечить регулярный поток информации между собой и единым голосом информировать внешние стороны. Интерактивные коммуникации с профессиональными участниками рынка и более широким кругом других заинтересованных сторон¹⁷ следует использовать как резонатор, помогающий более успешно выявлять возникающие факторы уязвимости, которые еще не видны в данных надзора, и понимать макрофинансовые взаимосвязи, которые позднее могут привести к возникновению проблем с ликвидностью или платежеспособностью поднадзорных компаний.

Компаниям также надлежит сыграть свою роль в раскрытии информации и представлении содержательных сведений заинтересованным сторонам. Обнародование организациями информации, в том числе пруденциальной информации в рамках компонента 3, не следует приостанавливать — к этой информации можно вернуться и при необходимости пересмотреть ее, когда будет доступна более качественная информация. Своевременное раскрытие точной информации призвано укрепить доверие к системе — раскрытие информации можно расширять и ограничивать (например, исходя из того, какие данные доступны), но никогда не следует отменять.

ЗАЩИТА ОТ РИСКА НЕДОБРОСОВЕСТНОГО ПОВЕДЕНИЯ И ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Защита от риска недобросовестного поведения и защита потребителей являются важным компонентом обеспечения того, чтобы сохранилась необходимая уверенность в системе. Органы пруденциального надзора должны обращать внимание на вопросы поведения и потребителей как для того, чтобы поддерживать потребительскую уверенность и тем самым снижать риски цепной реакции, так и для выявления проблем пруденциального регулирования, о существовании которых могут свидетельствовать нарушения положений о поведении и защите потребителей. Например, высокий уровень нарушений или его повышение могут указывать на слабый контроль за данными или недостатки в управлении рисками или управлении.

¹⁷ Как правило, это пользователи финансовых услуг и их ассоциации, в том числе профессиональные организации корпораций.

Важное значение имеет координация между соответствующими национальными официальными органами. На протяжении всего периода кризиса должна действовать защита потребителей, взаимодействие с потребителями должно быть прозрачным, а рыночная практика — справедливой. Органы пруденциального регулирования должны при необходимости оказывать поддержку другим аналогичным официальным органам, учитывая что меры, предпринимаемые в сфере поведенческого надзора, имеют прямые следствия для пруденциального надзора, а действия в области пруденциального надзора должны находить отражение в указаниях по защите потребителей. Например, согласованные с банками меры по реструктуризации кредитов будут более эффективными, если они будут поддерживаться применяемыми во всей отрасли рекомендациями относительно защиты потребителей. Соответствующим органам надзора рекомендуется издавать указания компаниям по взаимодействию с клиентами и вести мониторинг соблюдения этих указаний. Желательно издавать указания и вести мониторинг в консультациях с органами пруденциального надзора, поскольку органы надзора за поведением могут быть в состоянии выявить ранние признаки вопросов, которые позднее, возможно, приведут к возникновению проблем в сфере пруденциального регулирования. Официальные органы должны обеспечить простой доступ к важнейшей текущей информации и рекомендациям относительно прав и защиты потребителей, что будет способствовать стабильному поведению потребителей. В такой же степени официальные органы должны координировать взгляды с позиций защиты потребителей и пруденциального регулирования и быть готовы действовать для применения санкций за нарушения законов и нормативных актов о потребителях.

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ НАДЗОРА НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ КРИЗИСА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

	Деятельность органов надзора на разных этапах кризиса в сфере здравоохранения		
	Самоизоляция	Постепенное возобновление работы экономики	Восстановление экономики
Определение приоритетов органов надзора	<ul style="list-style-type: none"> · Переоценка приоритетов органов надзора на основе оценки рисков и вероятного воздействия. · Заострение внимания на системно значимых, уязвимых организациях (путем оценки платежеспособности, движения денежных средств, моделей деятельности, рисков). · Адаптация приоритетов и действий органов надзора в отношении коррективных мер на раннем этапе по мере возникновения новых вопросов. 	<ul style="list-style-type: none"> · Возобновление обычной формы надзорной деятельности, сосредоточенной на основных вопросах. · Организация целевых выездных проверок. · Проведение углубленного анализа среднесрочного/долгосрочного воздействия на балансы, модели деятельности и практику рыночных структур. 	<ul style="list-style-type: none"> · Возобновление обычной надзорной деятельности. · Определение стратегии, в частности, времени, поэтапной отмены нормативного урегулирования. · Дополнительное заострение внимания на качестве активов, а также восстановлении буферных резервов капитала и ликвидности.
Расширенный мониторинг и своевременные коррективные меры	<ul style="list-style-type: none"> · Отсрочка некоторых видов деятельности (например, не являющейся ключевой работы в области политики или лицензирования). · Сокращение/приостановка выездных проверок, но поддержание тесных контактов с финансовыми организациями с помощью виртуальных средств. · Укрепление дистанционной деятельности. · Усиление упора на ликвидность и платежеспособность организаций; при необходимости ограничение выплаты дивидендов и прочих оттоков капитала. · Рассмотрение, уточнение и оптимизация делегирования функций и процедур внутренней отчетности при необходимости с учетом существования новых (виртуальных) каналов связи. · Усовершенствование и адаптация ИТ. 		
	<ul style="list-style-type: none"> · Активизация диалога с советами директоров и высшим руководством. · Введение дополнительной отчетности. Кредитный риск: детальные данные, сосредоточенные на рисках, которые могут оказать потенциально значительное неблагоприятное воздействие на финансовые организации и экономику (например, крупнейших заемщиках, крупнейших переклассифицированных кредитах, модифицированных и реструктурированных кредитах). Валютный риск: детальные данные, в частности, по естественному и финансовому хеджированию заемщиков. Рыночный риск: данные, адаптированные к определенным обстоятельствам, в СФР, как правило, данные по государственным облигациям/финансовым инструментам, привязанным к процентной ставке. · Уточнение коррективных мер с учетом унаследованных проблем с упором на слабые финансовые организации и основные проблемы (например, классификацию кредитов и создание резервов на покрытие потенциальных убытков по кредитам). 		

	<ul style="list-style-type: none"> · Мониторинг влияния мер по нормативному урегулированию и деятельности по реструктуризации кредитов. · Корректировка периодичности отчетности и/или отмена определенной нормативной отчетности. · Введение дополнительной отчетности. Кредитный риск: заострение внимания на влиянии нормативных мер, принятых на период самоизоляции (например, мораториев). Риск нехватки ликвидности: ежедневные данные, отражающие неликвидность рынка, волатильность на рынках и ухудшение положения эмитентов и контрагентов. 	<ul style="list-style-type: none"> · Мониторинг поэтапной отмены мер по нормативному урегулированию.
Углубленное сотрудничество и координация	<ul style="list-style-type: none"> · Введение в действие или создание механизмов расширенной координации и сотрудничества с другими иностранными и национальными органами финансового регулирования, в частности, с национальным межведомственным координационным органом. · Своевременное уведомление о возникновении обстоятельств, которые могут требовать действий со стороны соответствующих национальных и невнутренних органов финансового регулирования, в частности, предоставления системной ликвидности, использования государственных средств, принятия мер в отношении слабых и банкротящихся финансовых организаций. · Поддержка законодательных инициатив путем предоставления рекомендаций и данных. 	
Коммуникации и раскрытие информации	<ul style="list-style-type: none"> · Адаптация стратегии коммуникаций к разным фазам кризиса в части как содержания, так и интенсивности. · Обеспечение регулярного потока информации между национальными официальными органами и информирования единым голосом внешних сторон. 	
Защита от риска недобросовестного поведения и защита потребителей	<ul style="list-style-type: none"> · Обеспечение сохранения крайне важной уверенности в системе; меры, предпринимаемые в сфере надзора за поведением, имеют прямые следствия для пруденциального надзора, а действия в области пруденциального надзора должны находить отражение в указаниях по защите потребителей. 	