



С. Райхан Замил

Изменение правил само по себе не сможет обеспечить безопасность финансовой системы. Решающее значение имеет суждение органов банковского надзора

ПОСЛЕ глобального финансового кризиса поступили многочисленные предложения по реформе надзора за глобальной финансовой системой — от Группы 20-ти стран с развитой экономикой и с формирующимся рынком (Группа 20-ти) и организаций, устанавливающих международные стандарты. Почти все предлагаемые реформы направлены на укрепление регулирования, сосредоточенного на банках, такого как нормативы капитала, ликвидности, создания резервов на покрытие потенциальных убытков по ссудам или механизмов оплаты труда. Эти усовершенствования, особенно увеличение буферов капитала и ликвидности, должны помочь мировой финансовой системе лучше амортизировать последствия чрезмерного принятия рисков в банках и послужат более действенными мерами по его ограничению.

Тем не менее, только изменения правил недостаточно для того, чтобы способствовать финансовой стабильности, если не обеспечивается качество их применения, то есть действенный надзор. Сфера банковского надзора — и практика управления рисками в банках — остается по существу субъективной, независимо от введения новых или ужесточения действующих правил. По этой причине предлагаемые реформы регулирования подобны «попыткам предотвратить новую вспышку гриппа H1N1 при помощи эпидемиологического планирования на высоком уровне без привлечения врачей и медицинских работников на местах» (Palmer, 2009).

Укрепление микропруденциального надзора должно стоять на переднем крае глобальной программы реформ и является стержнем в развитии стабильности финансовой системы. Совершенствование макропруденциального надзора (которой уделяет основное внимание оценке общих шоков, влияющих на финансовую систему в целом), несмотря на его необходимость, выходит за рамки настоящей статьи.

Две стороны медали

Регулирование и надзор часто используются как взаимозаменяемые понятия при описании роли официального сектора в надзоре за банковской системой. На практике регулирование и надзор выполняют две разных, но взаимосвязанных функции.

- Законы и нормативные акты являются коллективным набором правил, которые наделяют банковский орган полномочиями лицензировать банки, устанавливать минимальные оперативные стандарты и стандарты управления рисками для банков, и принимать необходимые коррективные меры, включая отзыв банковских лицензий, в ситуациях с проблемными банками. Их основная цель — потребовать от руководства банков осмотрительного поведения, поскольку банки являются хранителями средств вкладчиков.

- Надзор является инструментом, при помощи которого официальные органы обеспечивают соблюдение этих правил в ходе непрерывного документального надзора и периодических проверок отдельных банков на мес-

тах. Органы надзора могут выполнять эти задачи при помощи оценки корпоративного управления, механизмов внутреннего контроля и методов управления риском банков; их финансовых возможностей; и соблюдения различных законов и нормативных актов. На основе своих оценок риска надзорные органы также отвечают за своевременное принятие мер в отношении проблемных банков или проблем в банках.

Надзор по традиции стоит на втором плане по отношению к регулированию в международной программе реформ по двум основным причинам. Во-первых, он применяется на местах и определяется контекстом. Во-вторых, решить проблемы при помощи надзора гораздо сложнее, чем ужесточить нормативы. В любом случае недостаточное внимание, уделявшееся практике надзора в международном плане, привело к нежелательным последствиям.

Примером служит разработка и применение соглашения о норме собственного капитала системы «Базель-II», призванного укрепить финансовую стабильность при помощи ужесточения нормативов капитала, совершенствования надзора и строгой рыночной дисциплины. На практике внимание системы «Базель-II» поглотила техническая концепция нормативного капитала, когда строгому надзору уделялось мало внимания до поздних этапов процесса.

Поскольку автор системы «Базель-II» (Базельский комитет по банковскому надзору) является также организацией, устанавливающей международные стандарты банковских нормативов и надзора, относительное значение, которое он придает надзору, часто влияет — или во многих случаях усиливает — на сложившееся предубеждение некоторых национальных органов регулирования, считающих разработку политики регулирования более важной функцией, чем непосредственную деятельность надзорных органов. Эта точка зрения, если она широко распространена, имеет важные последствия для распределения ресурсов и установления приоритетности внутренних реформ в каждой юрисдикции. Так что отправная точка для программы реформ исходит из изменения *нашего коллективного мышления* о значении строгого надзора в содействии стабильности финансовой системы.

Суждение имеет большое значение

Строгий надзор основан на *способности и готовности* надзорных органов принимать своевременные меры (Vinals and Fiechter, 2010), согласно справке с изложением позиции персонала МВФ. Для того чтобы надзорные органы могли действовать, им нужны достаточные юридические полномочия и ресурсы, четкая стратегия и тесные рабочие отношения с другими органами регулирования. Для того чтобы надзорные органы были готовы действовать, им необходимы четкий мандат, операционная независимость, подотчетность, квалифицированный персонал и здоровые отношения с банковской отраслью, однако они должны быть достаточно отдалены от нее, чтобы избежать присвоения функций регулирования (когда орган регулирования солидарен в большей степени с регулируемой отраслью, чем с общественными интересами).

Помимо этих важнейших элементов, пожалуй, более глубокая причина, по которой хороший надзор все еще трудно обеспечить, кроется в том, что он в значительной мере опирается на способность надзорных органов выносить *обоснованные суждения*, часто по сложным вопросам, в которых далеко не все подразделяется на черное и белое. Эту внутренне присущую надзору характеристику усилило дерегулирование в крупнейших финансовых центрах, в которых банковские законы или нормативные акты больше не запрещают и не предписывают явные ограничения охвата или масштаба видов деятельности банка, сопряженных с принятием риска, при условии что надзорные органы считают системы управления риском банков и их руководства надежными, а капитал достаточным для поддержки базовых рисков.

Здесь кроется скрытый риск в действующей концепции надзора за банковской системой: отсутствие эталона *надежного управления риском* или *адекватного капитала* — вероятно, двух наиболее важных факторов для сдерживания чрезмерного принятия риска банками. Это, в свою очередь, обращает внимание на важнейшую роль вынесения обоснованного суждения органами надзора в содействии безопасности и надежности банковской системы. Всякий раз, когда эффективность затрат профессии зависит от ее способности и готовности вынести обоснованное суждение, усиливается вероятность того, что группы с узкими экономическими и политическими интересами — отрасль, политические деятели и сам орган регулирования (вмешательство сверху) — могут повлиять на процесс принятия решений.

Это не делается механически

За пределами загадочного мира банковского регулирования мало известно, что почти все банковские правила, относящиеся к управлению риском, достаточности (собственного) капитала или разработке программы корректирующих мер в отношении банков, зависят от обоснованного решения надзорных органов и зависят от него в значительной мере. В связи с этим возникают две серьезные проблемы:

- Нормативы почти всегда являются минимальными требованиями и редко дают описание того, что подходит каждому банку. Таким образом, основной предпосылкой надлежащего применения правил является менталитет органа надзора, считающего банковские правила нижним, а не верхним пределом. Если надзорные органы примут философию, считающую требования верхним пределом, они никогда не будут стремиться выходить за предписанные нормативы в процессе проверки и надзора.

- Надзорные органы должны быть в состоянии и готовы применять правила, опираясь на концепцию регулирования, известную как «пропорциональность», требующую от них адаптации применения правил к каждому банку — исходя из его размера, степени сложности или характеристик риска — а не применять универсальный метод.

По этим причинам, *подход* надзорных органов к применению правил имеет решающее значение, поскольку он задает контекст процесса *выявления* — в ходе которого надзорные органы обнаруживают конкретные факты, используемые для заключения об общей структуре рисков в рамках учреждения, из которой исходят характер и строгость любых последующих надзорных мер. Таким образом эффективность затрат всего процесса надзорных оценок зависит от способности и готовности надзорных органов толковать правила как нижние пределы и надлежащим образом применять эти правила конкретно к каждому банку в соответствии с установкой на безопасность и устойчивость. Для иллюстрации субъективного характера правил рассмотрим управление риском, достаточность (собственного) капитала и действия (меры) органов надзора.

Управление риском. Первая линия обороны против финансовой нестабильности в отдельных банках или банковской системе в целом опирается на качество и эффективность методов управления риском в каждом банке. По этой причине многие важнейшие стандарты регулирования или ожидания органов надзора сосредоточены на способности совета директоров и руководства банка надлежащим образом выявлять, отслеживать, измерять и регулировать все свои существенные риски. Надзорные органы должны принимать меры в отношении банков, в которых выявлены серьезные недостатки управления риском, даже при все еще устойчивом капитале, указанном в отчетности.

Представление о надежном управлении риском не однозначно и зависит от многих факторов, в том числе от размера и сложности банка; характера его существенных рисков;

представлений о продвинутости моделей риска банка, особенно в крупных и сложных банках; компетенции и личного опыта работы сотрудника надзора с системами управления риском других банков; и норм управления риском, действующих в стране на определенный момент времени. Соблюдение действующих норм может создать у надзорных органов ложное ощущение безопасности или задержать принятие ими мер, если вся отрасль применяет слабые методы управления риском — например, смягчив стандарты предоставления ссуд.

Достаточность капитала. Вынесение суждения также имеет значение для оценки достаточности (собственного) капитала, которая кажется количественной задачей, но фактически во многом является оценкой качества. Несмотря на принятие большинством юрисдикций мировых правил капитала — требующих минимального 8-процентного отношения капитала к активам, взвешенным с учетом риска, — точность отношения основана на, среди прочего, надежности стоимостных оценок балансов банков. Эти стоимостные оценки бывают непростыми, особенно когда касаются проблемных кредитов и других активов, с трудом поддающихся стоимостной оценке, для которых нет поддающихся наблюдению рыночных цен и вмененная стоимость которых зависит от многих допущений. В силу высокой доли заемных средств банков небольшая ошибка в оценке стоимости активов может сильно повлиять на указываемые коэффициенты достаточности капитала. Например, 4-процентное снижение стоимости активов равно 50-процентному снижению минимального 8-процентного коэффициента собственного капитала при применении простой методологии показателя отношения собственного капитала к активам.

Более сложная задача заключается в определении объема достаточного собственного капитала — независимо от нормативного минимума — для обеспечения соответствия объема собственного капитала структуре рисков организации в целом. Эта оценка особенно важна во время экспансии, когда сочетание смягченных стандартов предоставления ссуд и дешевый кредит позволяют маргинальным заемщикам *рефинансировать* — а не погашать — свои долговые обязательства, создавая впечатление слабого риска дефолта. В силу проциклической тенденции методов измерения капитала этот низкий уровень «наблюдаемого» риска дефолта вводится в модели риска банков, что приводит к недооценке необходимого достаточного капитала как для нормативных требований, так и собственных внутренних контрольных показателей банка.

В это время надежная *надзорная* оценка достаточности капитала — которая ставит под сомнение сложившийся консенсус — приобретает решающее значение для сдерживания чрезмерного принятия риска. К важнейшим данным, на основе которых принимаются решения и все они носят субъективный характер, относятся характер, масштаб, направление и результаты стресс-тестов по существенным рискам организации; качество ее методов принятия рисков и управления ими; экономические прогнозы; прогнозы роста активов; и надежность и размеры внутренних источников капитала из нераспределенной прибыли.

Действия органов надзора. В большинстве стран органы надзора принимают меры по своему усмотрению, что дает возможность официальным органам подобрать наказание, соответствующее преступлению. По этой причине структура и эффективность действий органов надзора зависит, в первую очередь, от *способности* органа надзора выявить основные проблемы и, во-вторых, от его *готовности* принять впоследствии соответствующие меры. И способность, и готовность зависят от многих предпосылок, включая надлежащую правовую защиту сотрудников органа надзора и институциональную волю органа надзора.

Для минимизации склонности надзорных органов к откладыванию своевременного принятия мер некоторые страны приняли положения о немедленных корректирующих мерах (НКМ). НКМ, введенные в Соединенных Штатах в начале 1990-х годов, включают как обязательные, так и дискреционные меры, принимаемые как только коэффициент собственного капитала банка опускается ниже минимального порогового уровня в 8 процентов, с ужесточением обязательных мер по мере снижения капитала ниже контрольного показателя.

При этом НКМ не являются панацеей в ограничении надзорного суждения. Во-первых, термин «немедленная корректирующая мера» вводит в заблуждение. Это *запаздывающий индикатор*, автоматически приводимый в действие только после снижения капитала ниже нормативных пороговых уровней. Иными словами, положение о НКМ не требует каких-либо мер, если собственный капитал банка остается выше нормативного минимума, даже при наличии других значительных проблем, не связанных с капиталом. Более существенная и ориентированная на будущее задача заключается в определении того, *следует ли* принимать меры, *когда и какие* в отношении банков, которые показывают в отчетности капитал выше минимального нормативного уровня, но имеют выявленные недостатки в управлении риском или другие проблемы с безопасностью и устойчивостью. Этот процесс неизбежно остается дискреционным, в силу разных представлений о виде и серьезности выявленных недостатков, а также мнения органа надзора о способности и готовности руководства банка устранить недостатки собственными силами.

Во-вторых, даже когда НКМ становятся актуальными, своевременность обязательных НКМ исходит из точности представленных коэффициентов достаточности капитала, которые основаны на надежности методов стоимостной оценки активов и кредитования банка. Как говорилось выше, сам по себе этот процесс по существу зависит от допущений. И когда банки приближаются к нарушению правил о минимальном уровне капитала, у них появляется стимул к применению чрезмерно оптимистичных стоимостных оценок своих проблемных кредитов и других активов, с трудом поддающихся стоимостной оценке, чтобы не допустить снижения представленного в отчетности капитала ниже порогового уровня. Так что надзорное суждение — опирающееся на критический анализ — по-прежнему имеет большое значение для обеспечения точности представленных коэффициентов достаточности капитала банка, с тем чтобы установленные механизмы НКМ *могли* своевременно привести в действие.

Программа реформы надзора

Ввиду значения, придаваемого обоснованности решений для применения всех банковских правил, крайне важно, чтобы директивные органы уделяли укреплению надзора не меньше времени, чем изменению самих правил. Задача по укреплению надзора бывает важнее и гораздо сложнее. Несмотря на призывы к ограничению сферы, в которой органы надзора действуют по своему усмотрению, это ограничение было бы целесообразным только в том случае, если директивные органы готовы повысить требования к минимальному уровню капитала и ликвидности до такой степени, что это привело бы к тяжелым последствиям для кредитного посредничества и увеличения числа рабочих мест. По этой причине директивные органы должны начать уделять повышенное внимание работе над *антициклическим потенциалом* надзора путем усиления его методов. Трудный вопрос заключается в следующем: как повысить качество надзора? Приведем описание нескольких вариантов:

Создание надежной культуры надзора в каждом органе регулирования. Несмотря на абстрактность концепции культуры надзора, речь идет просто о наборе коллективных ценностей, убеждений и моделей поведения, которые награждают

ся в каждом органе регулирования. Она начинается с заданного правильного тона и действий руководителей органа регулирования, которые создают более широкий контекст, в котором ведется повседневный надзор. Строгая культура надзора требует операционной независимости (от правительства и отрасли) и поощряет независимость отдельных надзорных органов. Она придает решающее значение безопасности и устойчивости, содействует применению инвазивного надзора, в случае необходимости, для подкрепления своих мнений. Этот тройственный союз в составе независимости, безопасности и устойчивости, а также инвазивного надзора на институциональном уровне и уровне отдельных работников надзора является краеугольным камнем надежной системы микропруденциального надзора.

Помимо этого, нельзя игнорировать политический аспект банковского надзора, поскольку банковская система стоит в центре борьбы за власть во всех странах. Строгая культура надзора, как таковая, нуждается в благоприятной политической системе, признающей (в законодательстве) и соблюдающей (при минимальном политическом вмешательстве) неприкосновенность независимых органов пруденциального регулирования, которые могут принимать «судейские» решения, невзирая на вовлеченных «игроков» или политические соображения.

Усиление способности и готовности надзорных органов выносить обоснованные суждения. К надзорным органам предъявляются колоссальные требования. Они должны играть многочисленные роли, включая роли менеджера по рискам, финансового аналитика, бухгалтера, юриста, следователя, прогнозиста, финансового экономиста. Кроме того, от них ожидаются выводы, которыми будут руководствоваться действия органов надзора на раннем этапе, основанные на доказательствах, часто включающих технические детали на микроуровне. Прежде всего, они должны быть способны и готовы идти наперекор существующей тенденции и сказать «нет», когда общество говорит «да». Они должны также понимать, что трудные времена когда-то закончатся. Для этого необходима способность выйти за рамки настоящего и внушительный набор концептуальных, аналитических навыков, навыков принятия решений и коммуникаций, не говоря уже о «шестом чувстве» и стойкости, которые приобретаются с годами. Это сделать нелегко, особенно в обществах и организациях — типа некоторых центральных банков и надзорных органов, — которые по традиции ценят конформизм и сохранение существующего положения дел.

С самого начала каждый орган регулирования должен обеспечить достаточную привлекательность своей «культуры», оплаты труда и продвижения по службе для найма и сохранения кадров высокого уровня с навыками, необходимыми для успешной работы в надзоре. Кроме того, для создания и сохранения надзорного потенциала совершенно необходима хорошая непрерывная и финансируемая в достаточном объеме программа внутренней учебы, идущая в ногу с эволюцией рынка.

Разработка сдержанного дискреционного подхода к надзору. Следует рассмотреть построение системы сенсоров, которые требуют принятия определенных мер по отношению к банкам, представляющим хорошие финансовые показатели, но имеющим выявленные недостатки в управлении риском, для содействия вмешательству надзорных органов на ранних этапах. В этом отношении инструменты, методологии и справочники, используемые в повседневном надзоре, должны найти золотую середину между поощрением здравого суждения и обеспечением структуры и последовательности процесса оценки рисков. Этот подход на двойной основе должен привести к системе ограниченной свободы действий.

Требование уменьшить размеры банков, имеющих системную значимость, в случае недостаточности ресурсов для осуществления надзора по отношению к размеру и сложности регулируемого субъекта. Нельзя игнорировать связь меж-

ду размером банка и способностью официальных органов вести за ним надзор. Если размеры банка чрезмерно велики для ведения надзора, это говорит о нехватке средств у надзорных органов для независимой проверки и надлежащего подтверждения полноты систем управления риском банка и о том, что они ограничиваются проведением обзоров на высоком уровне «процессов» политики, процедур и лимитов банка. При таких обстоятельствах орган надзора *должен* полагаться на собственную оценку рисков банком — такая ситуация сейчас считается основным недостатком ситуации перед финансовым кризисом, начавшимся в 2007 году. Если регулирующие органы не готовы положиться на соблюдение руководством банков более строгой самодисциплины в следующем цикле экспансии, обострен действенный подход к ограничению принятия рисков в надзоре за банками, размеры которых не позволяют осуществлять надзор.

Разработка устойчивого набора более долгосрочных программ для расширения резерва профессионалов финансового надзора и повышения качества их подготовки. Надзор слишком важен для общества, чтобы подготовку кадров можно было передать в ведение каждого органа регулирования. Есть предложения сделать финансовый надзор признанным академическим предметом в университетах. Организации, устанавливающие международные стандарты, и ведущие надзорные органы могли бы сотрудничать с учебными заведениями в создании университетских программ с дипломом по финансовому надзору. Кроме того, необходима признанная во всем мире программа сертификации для финансовых надзорных органов. Процесс сертификации будет основан на сочетании практического опыта и многоуровневой строгой проверки технической компетенции и навыков критического мышления, воспроизводящей повседневные задачи надзорных органов. Со временем сертификация могла бы стать «золотым стандартом» и способствовать служебной мобильности между юрисдикциями.

Возможность перестройки

Финансовый кризис предоставил директивным органам шанс, который дается один раз в жизни, — перестроить структуру регулирования и надзора, управляющую мировой банковской системой. До сих пор работа над реформами была сосредоточена, главным образом, на системе регулирования, и немного внимания уделялось *искусству* надзора и его важнейшей роли в содействии финансовой стабильности. Пора извлечь надзор из «черного ящика» и поставить в центр глобальной программы реформ. Пожалуй, один из важнейших уроков недавнего финансового кризиса гласит, что строгий надзор ничем не заменишь. Поддержка работы надзорных органов представляет коллективный интерес для директивных органов, политических деятелей и более широкой общественности, особенно когда органы надзора идут наперекор общепринятым представлениям и ради сохранения финансовой стабильности бросят вызов влиятельным группам с узкими экономическими и политическими интересами и самой государственной политике. ■

С. Райхан Замил — советник МВФ по банковской политике и надзору в Банке Индонезии и бывший сотрудник Федеральной корпорации по страхованию депозитов США.

Литература:

Palmer, John, 2009, “Can We Enhance Financial Stability on a Foundation of Weak Financial Supervision?” *Estabilidad Financiera, Banco de España*, No. 17, pp. 47–54.

Viñals, Jose, and Jonathan Fiechter, with Aditya Narain, Jennifer Elliot, Ian Tower, Pierluigi Bologna, and Michael Hsu, 2010, “The Making of Good Supervision: Learning to Say ‘No,’” *IMF Staff Position Note 10/08* (Washington: International Monetary Fund).