



Безопасность и надежность

Международные органы финансового регулирования помогают обеспечить безопасность и надежность разнообразных финансовых систем

Тобиас Эдриан и Адитья Нарайн

Финансовый кризис 2008 года придал срочный характер многосторонним усилиям по созданию более безопасной и прочной глобальной финансовой системы. С того времени директивным органам в значительной степени удалось выполнить задачу обеспечения условий для того, чтобы крупнейшие международные банки стали более устойчивыми к негативным шокам, снижая риск нового финансового кризиса, столь же серьезного, что и последний. Но директивные органы сталкиваются с новой сложной задачей, которая состоит в оказании сопротивления давлению к отходу от реформ.

В настоящее время, когда посткризисная система находится на заключительном этапе реализации, директивные органы начинают оценивать возможные непреднамеренные последствия реформ. Основное внимание будет уделяться обеспечению того, чтобы не создать препятствий значительному приросту капитала и ликвидности крупных банков во всем мире. Если международные стандарты регулирования могут быть адаптированы для их приме-

нения широким спектром банков и банковских систем, это также будет способствовать успешному проведению и поддержке реформ.

Усиленные стандарты регулирования повысили устойчивость крупных международных банков, потребовали от них увеличить потенциал покрытия убытков (повысить уровень собственного капитала) и расширить активы, подобные денежным средствам, для выполнения финансовых обязательств (повысить уровень ликвидности). Банки также подвергаются более интенсивному надзору, обязаны быть хорошо подготовленными к урегулированию риска ухудшения их состояния (например, при рецессии) и должны осуществлять высококачественное корпоративное управление.

Для банков, попадающих в проблемную ситуацию, в настоящее время существуют международные соглашения о том, как надлежит проводить их реструктуризацию или закрытие (урегулирование, на регулятивном языке), и кто и каким образом должен нести убытки в результате их банкротства. Наблюдается также прогресс в достижении

соглашения о том, какие меры следует принимать в отношении рисков для более широкой финансовой системы, например, создаваемых так называемыми теневыми банками, которые не регулируются, подобно банкам, но ведут многие виды банковской деятельности, такие как накопление средств и предоставление кредитов.

Критическая оценка

Участники рынка и директивные органы отметили ряд, возможно, непредвиденных последствий новых посткризисных нормативов. В ответ на это несколько многосторонних организаций проводят оценку экономического воздействия финансовых реформ. В большинстве случаев выгоды значительно превышают затраты. Однако в ряде случаев некоторые корректировки реформ регулирования могли бы снизить издержки без уменьшения выгод. К числу организаций, проводящих оценку влияния реформ, относится Совет по финансовой стабильности (СФС), который ведет мониторинг глобальной финансовой системы и представляет рекомендации относительно мер по поддержанию ее стабильности. В состав СФС входят министерства финансов и центральные банки из примерно 25 стран и международные финансовые организации, такие как Банк международных расчетов, МВФ и Всемирный банк.

Органы, содействующие международному сотрудничеству и разрабатывающие стандарты в области финансового регулирования, такие как СФС и Базельский комитет по банковскому надзору, в состав которого входят органы банковского регулирования, также должны уделять внимание вопросу универсальной применимости стандартов, которые они устанавливают. Эти стандарты принимают различные формы, к примеру, такие как минимальные стандарты, руководящие указания, принципы, кодексы и надлежащая практика. Члены обеих групп представляют страны (в основном страны с развитой экономикой и некоторые страны с формирующимся рынком), где банки играют важную роль, но часто являются лишь частью сложной финансовой системы. Но руководство по банковскому надзору и регулированию, разрабатываемое СФС и Базельским комитетом, является в равной мере актуальным для многих стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, экономика которых в основном опирается на банки.

Глобальная актуальность

Базельские стандарты надзора и регулирования банковской деятельности первоначально были предназначены для банков, проводящих международные операции, и были направлены на создание равных условий путем установления минимальных стандартов для каждого государства-члена. Эти стандарты отражали оптимальную практику в юрисдикциях, в то время являющихся членами комитета, и ставили целью обеспечить определенную степень уверенности в эффективности национальных

режимов надзора и надежности национальных банковских систем.

После финансового кризиса стандарты были ориентированы в основном на организации, которые считались значимыми для глобальной системы и крах которых мог иметь разрушительные последствия во многих странах. Значительная часть программы посткризисных реформ была направлена на снижение вероятности краха таких системно значимых организаций и минимизацию убытков для налогоплательщиков в случае их краха. Важной частью этих усилий было укрепление сотрудничества между национальными надзорными органами для содействия координации действий как в обычные времена, так и в кризисных ситуациях.

Поскольку большинство стран мира не представлены при разработке этих стандартов, некоторые директивные органы и другие стороны ставят под сомнение глобальную

После финансового кризиса стандарты были ориентированы в основном на организации, которые считались значимыми для глобальной системы.

актуальность этих контрольных показателей. Более того, поскольку они сосредоточены на проводящих международные операции и системно значимых организациях, ставился вопрос об их пригодности для менее сложных финансовых систем или даже для менее системно значимых организаций в странах с более развитой экономикой. Эта критика вызвала активные дискуссии о необходимости соразмерного применения финансового регулирования, то есть необходимости обеспечить соответствие стандартов финансовой системе и/или финансовой организации.

Органы, устанавливающие стандарты, предприняли ряд усилий к повышению глобальной актуальности этих норм и их принятию на всех уровнях надзора и регулирования.

Во-первых, для охвата широкого диапазона опыта в проводимой ими работе СФС и Базельский комитет увеличили число своих членов после кризиса, включив в него ряд стран с формирующимся рынком. Они также приглашают на свои заседания представителей региональных групп надзорных органов. Базельский комитет (названный так в честь швейцарского города, в котором он базируется) более широко использует консультативную группу, включающую представителей надзорных органов из стран, не являющихся его членами, региональных и тематических групп и международных организаций с более широким членством (таких как МВФ), в качестве референтной группы для некоторых из его инициатив.

Во-вторых, некоторые из основных стандартов предоставляют набор подходов, которые различаются

по сложности, позволяя странам выбирать тот, который соответствует их банкам или группам банков. Лучшим примером этого является стандарт, известный как «Базель II», который предписывает минимальный размер капитала. Уровень капитала основан на величине риска, с которым сталкивается банк. Стандарт «Базель II» предлагает четыре подхода к определению капитала на основе кредитного риска: упрощенный, стандартизованный, основной и продвинутый. Он предлагает три подхода к определению операционного риска и два — к определению рыночного риска. Этот стандарт основан на идее о том, что более простые системы и организации могут переходить к более сложным подходам по мере развития их операций. Кроме того, несколько элементов в системе «Базель II» дают странам выбор либо освободиться от соблюдения стандарта, либо использовать более простой метод.

Основные принципы

В-третьих, примерно во время финансового кризиса в Азии, который начался в 1997 году, были разработаны Базельские основные принципы эффективного банковского надзора в качестве мирового стандарта пруденциального регулирования и управления банками. Международное финансовое сообщество утвердило их на ежегодном совещании МВФ и Всемирного банка в том году в октябре. Эти принципы, которые дважды пересматривались, отражают ожидания, основанные на международно признанной надлежащей практике и минимальных стандартах. Они охватывают ряд взаимосвязанных вопросов, включая требования относительно вхождения в рынок, выхода из него и деятельности банков; полномочия, обязанности, независимость и подотчетность органов надзора; и руководство по пруденциальным стандартам и управлению различными видами рисков, с которыми сталкиваются банки. Эти принципы предназначены для применения к целому ряду юрисдикций и являются одним из ключевых компонентов оценок, проводимых МВФ и Всемирным банком в связи с осуществляемой ими периодической оценкой финансовых секторов стран.

В-четвертых, были предприняты усилия по адаптации Базельского руководства к так называемым микрофинансовым учреждениям, которые специализируются на предоставлении небольших кредитов не охваченным банковской системой людям. Это является частью более широких усилий по расширению доступа к финансовым услугам — включению в финансовую систему людей и фирм, которые не имели доступа к финансовым услугам, в том числе банковским.

Наконец, в последние годы также предпринимались серьезные попытки упростить систему регулирования, опираясь на извлеченный из кризиса опыт, который показал, что сложные правила трудно реализовать и контролировать. Это упрощение способствовало бы более всеобщему применению правил, но привело бы к потере чувствительности к риску. Такой компромисс и, разумеется,

сложный характер некоторых видов финансовой деятельности, затрудняет достижение универсального подхода.

Несмотря на усилия по приведению стандартов в соответствие с разнообразными учреждениями и финансовыми системами, национальные органы надзора, особенно те, которые имеют дело с менее сложными системами, всеми силами стремятся осмыслить постоянное введение новых стандартов и пересмотр более старых. Усиление внимания к системно значимым организациям после мирового кризиса усилило эту озабоченность. Банки, которые не считаются системными, выражают беспокойство относительно того, что некоторые из этих нормативов низвергаются на них каскадом, даже несмотря на то, что эти нормативы не всегда подходят для меньших по размеру и более простых бизнес-моделей небольших организаций. Это породило призывы к тому, чтобы основные нормативы выполнялись в степени, пропорциональной рискам, стоящим перед несистемными банками, однако не существует международно признанного подхода к решению этого вопроса.

В некоторых юрисдикциях, например, в США, надзорные органы разработали многоуровневые режимы, которые используют размеры активов и степень сложности для определения устойчивости как надзорных, так и регулирующих подходов. Другие обсуждаемые предложения направлены на снижение бремени регулирования для местных банков в США. Эта проблема пропорциональности также является предметом обсуждения в Европе, где более мелкие сберегательные и региональные банки жалуются на чрезмерные расходы, связанные с соблюдением норм, которые они несут при представлении отчетности в соответствии с этими режимами — как надзорным органам, так и общественности, — хотя они не являются системными организациями. В то же время органы надзора на обоих континентах занимают осторожную позицию, понимая, что даже трудности в небольших организациях могут, взятые вместе, привести к системным проблемам. Именно это произошло во время кризиса ссудо-сберегательных организаций в США в 1980-е годы. Некоторые надзорные органы также обеспокоены тем, что, поскольку их ресурсы в настоящее время сосредоточены на системно значимых банках, они будут не в состоянии следить за меньшими фирмами так же тщательно, как в прошлом.

Пропорциональность

Проблема пропорциональности проявляется также в разных странах. С одной стороны, развивающиеся страны, имеющие менее сложные финансовые системы, хотели бы рассматривать некоторые из этих стандартов как перспективные, то есть такие, которым в конечном счете сможет удовлетворять их финансовая система. В этой связи они хотели бы в большей степени адаптировать стандарты, с тем чтобы они соответствовали ситуации в их странах. С другой стороны, официальные органы в развивающихся странах обеспокоены тем, что, если они не будут соблюдать

стандарты в их существующем виде, инвесторы могут скептически относиться к надежности их финансовых организаций, что повысит стоимость доступа на международные рынки. Ввиду этого официальные органы в развивающихся странах стремятся получить рекомендации по определению стандартов и надлежащей практики, отвечающие их задаче обеспечения большей уверенности в финансовой стабильности. Они также хотят знать, как определить приоритеты в реализации стандартов с учетом ограниченности их ресурсов. Эти официальные органы стремятся разработать стратегию, траекторию и график, которые способствовали бы полному внедрению стандартов по мере усложнения и развития их финансовых систем.

МВФ играет в этом важную роль, предоставляя техническую помощь по вопросам стабильности финансового сектора и развития рынка более 100 странам ежегодно, как силами долгосрочных советников-резидентов, так и посредством краткосрочных визитов экспертов. Почти половина помощи в области финансового сектора направлена на укрепление банковского надзора и регулирования путем оказания странам содействия в принятии надлежащей практики и международных стандартов, которые применимы, а иногда с адаптацией их к местным условиям. МВФ вместе с Всемирным банком также оказывают стра-

нам помощь в области законодательных и институциональных реформ, систем социальной защиты, бухгалтерского учета и аудита, и основ корпоративного управления, с тем чтобы подготовить их к введению более сложных стандартов.

В настоящее время, когда посткризисные реформы регулирования в значительной степени завершены, обеспечение большей ясности в вопросе об их соразмерном применении в отношении банков, которые не являются системно значимыми, должно найти место в повестке дня органов, устанавливающих стандарты, и международных форумов. Обеспечение такой ясности повысит всеобщую привлекательность реформ и уменьшит призывы к их свертыванию. Эти усилия, наряду с предоставлением надлежащего руководства странам с формирующимся рынком и развивающимся странам относительно определения и внедрения стандартов и практики, наиболее соответствующих их национальным условиям, требуют активной заинтересованности и участия мирового сообщества. **ФР**

ТОБИАС ЭДРИАН — финансовый советник и директор,
АДИТЬЯ НАРАЙН — заместитель директора Департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала МВФ.

eLibrary МВФ

Кратко ознакомиться с отдельными публикациями МВФ по вопросам мировой экономики, неравенства и роста, экономики Азии и энергетики и природных ресурсов можно на странице elibrary.imf.org/fd917



Бесплатные выдержки

М Е Ж Д У Н А Р О Д Н Ы Й В А Л Ю Т Н Ы Й Ф О Н Д