

БАНКОВСКОЕ ДЕЛО

№ 7 (211) 2011

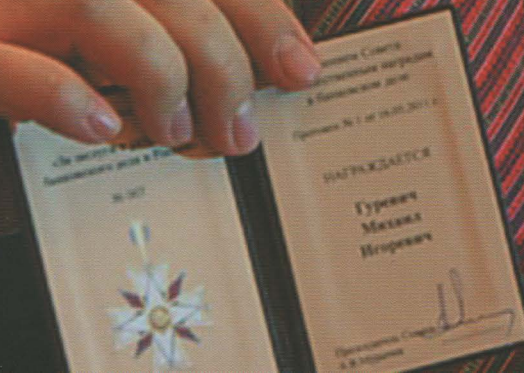
Журнал о практике и теории банковского бизнеса

www.bankdelo.ru

ISSN N 2071-4904

Председатель
правления
ОАО КБ «Эллипс банк»
М.И. ГУРЕВИЧ:

«Со дня создания наш банк
отличает инновационный
подход к ведению бизнеса.
Креативная команда,
гибкая ценовая политика
и оперативность принятия
решений – вот основные
составляющие нашего
успеха».



Издается с января 1994 года
Учредитель ООО «Агентство «Информ-банк»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР
Владимир Нестеренко
(499) 245 02 13 vfn@tpnews.ru

**ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА**
Марина Нестеренко
(495) 708 32 81 reclama@tpnews.ru

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА
Надежда Заря
(499) 246 78 64 bd@tpnews.ru

РЕДАКТОР
Виктор Королев

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБОЗРЕВАТЕЛЬ
Михаил Кирьянов
mkiryapov@yandex.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

И.Ю. Варьяш
К.А. Волков
Д.В. Воронин
Р.А. Гусейнов
М.И. Гуревич
В.Г. Женов
О.М. Иванов
Н.Ю. Колофидина
М.Ш. Марьясин
Ю.А. Матвеев
С.Р. Моисеев
Г.Ю. Фомина

КОРРЕКТОР

Алена Свиридова

Зарегистрирован в Комитете РФ по печати.
Регистрационный № 012296

АДРЕС РЕДАКЦИИ
119021, Москва, Б. Чудов пер., 5

ОТДЕЛ РЕКЛАМЫ
тел./факс 8 (495) 708 3281

ОТДЕЛ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
тел./факс: 8 (499) 245 0226, 245 0213

Отпечатано в типографии
ООО «Офсет Принт»
127550, Москва, Дмитровское ш., д. 39, корп. 1
Тираж 5000 экз.
Заказ № 49

Дата выхода – 06.07.2011

Цена свободная

Издатель ООО «Капитал-инфо»
119021, Москва, Зубовский б-р, д. 16-20
ISBN 5-86696-002-8

Редакция не несет ответственности: за сведения, содержащиеся в рекламных материалах, за нарушение авторами исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности третьих лиц.

Мнения, высказываемые авторами в публикациях, не всегда совпадают с мнением редакции.

Копирование материалов журнала «Банковское дело» обязательна.

Иллюстрации и фотографии или страни-

сликован-

ИНФОРМБАНК

В Москве чествовали флагманов банковского бизнеса. <i>Церемония награждения лауреатов ежегодной премии «Банковское дело»</i>	2
События, новости, информация	10, 11, 12, 24, 37, 77
Ученый совет	92
Анонс мероприятий (август–2011)	95
Дословно	
О банковских картах	94

АНАЛИТИКА

Регулирование и надзор

Г.Н. Белоглазова, А.В. Киевич. Модернизация регулирования финансовых систем: поиск новых моделей	14
Е.А. Прончатов. Резервные требования Банка России на службе социально-экономической политики государства	21

Финансовые рынки

И.П. Крючкова. Глобализация: риски и вызовы для денежно-кредитной политики	25
Н.Е. Бровкина. Конкуренция на кредитном рынке и перспективы ее развития	31
И.Н. Рыкова, Е.В. Андреева. Развитие исламского банкинга и новых финансовых инструментов	38

Платежные системы и расчеты

М.П. Березина. Карточные инновации в России: от истоков к мегапроекту УЭК	44
---	----

Организация и управление

И.О. Сухарева. Управление проблемными долгами в банковском секторе: уроки кризиса	49
---	----

ПРАКТИКА

Точка зрения

Ю.А. Матвеев. О роли наблюдательных советов	56
---	----

Финансовые рынки

А.В. Крысин. Роль банков в финансировании жилищного строительства: проблемы и перспективы	58
---	----

Организация и управление

А.А. Арифов. Банкинг как наука и как профессия	62
Нитин Мехта. Актуальные тенденции на рынке труда	64
А.М. Смудов, Р.Р. Абушаева. Анализ основных показателей проблемной ссудной задолженности	65
А.М. Алклычев. Электронные расчеты в банках Северного Кавказа	71

Банковские риски

П.А. Самиев. «Серые» и «черные» зоны банковского риск-менеджмента	75
Е.Л. Батлер. Политически значимые лица и риск, который они представляют для банка	78

Правовые вопросы банковской деятельности

А.И. Бычков. Смешанный договор банковского счета с условием о его кредитовании (овердрафт)	80
--	----

Финансовая политика

Проблемы развития малого бизнеса Северного Кавказа. <i>Светлана Богданова</i>	83
---	----

Лауреаты премии «Банковское дело»

Барометр показывает стабильность	87
--	----

Вопрос – ответ

Обязаны ли банки?	90
-------------------------	----

Модернизация регулирования финансовых систем: ПОИСК НОВЫХ МОДЕЛЕЙ

Тяжелые последствия мирового финансового кризиса обострили дискуссии по проблемам регулирования финансовых рынков и их участников, поставили вопрос о необходимости создания новой архитектуры мировой экономики и финансов. В связи с этим пересматриваются сложившиеся накануне кризиса оценки эффективности систем финансового регулирования, подвергаются ревизии принятые в этой сфере решения.



Г.Н. БЕЛОГЛАЗОВА,
доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов



А.В. КИЕВИЧ,
кандидат экономических наук, доцент Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

На рубеже 1990–2000-х гг. во многих странах проводились реформы финансового регулирования: традиционные, сложившиеся после 30-х гг. модели были заменены новыми, более гибкими и соответствующими новым реалиям финансовых рынков.

К 1990-м гг. проявились три существенные тенденции.

Во-первых, активность постепенно смещалась от наиболее регулируемых участников, таких как банки, к наименее регулируемым видам финансовых посредников – инвестиционным компаниям и хеджевым фондам; от традиционных финансовых продуктов и услуг – к более дешевым альтернативным продуктам, использующим секьюритизацию на рынке капиталов.

Во-вторых, различные участники финансового рынка приобрели способность достигать схожих результатов в управлении финансовыми рисками вне зависимости от титульной категории бизнеса, к которой они принадлежат.

В-третьих, усилилась тенденция к финансовой конгломерации, к созданию многопрофильных интегрированных финансовых структур, работающих одновременно на нескольких сегментах финансового рынка – банковском, инвестиционном, страховом.

Традиционная модель, основанная на посекторном регулировании¹ участников финансовых рынков и большом количестве регулирующих органов, новых тенденций не учитывала. Многие исследователи указывали на эти недостатки. Например, по мнению Чарльза Уайтхеда (Charles Whitehead), финансовые рынки стали более гибкими, поэтому таким же гибким должен быть и ответ

¹ Посекторное регулирование предполагало установление отдельного лицензирования и режима функционирования для банков, страховых компаний и участников рынка ценных бумаг.

регуляторов [1]. Они должны концентрироваться на основных вопросах, которые призвано решать регулирование, т.е. на стабильности рынка и рискованности позиций, невзирая на фиксированные категории, посредников, бизнес-модели или функции.

Модель единого регулятора

Основными направлениями совершенствования системы регулирования для повышения ее гибкости и адаптивных возможностей в новых условиях финансовых рынков являются расширение сферы саморегулирования и изменение сложившейся модели государственного (внешнего) регулирования.

Обоснованием расширения саморегулирования служила господствующая в ведущих рыночных странах идея о том, что для повышения эффективности финансового посредничества необходимо как можно больше простора оставлять для частной инициативы участникам финансового рынка и, соответственно, как можно меньше их регулировать.

В странах ЕС эта идея воплощена в новом Соглашении по капиталу (Базель II), которое предусматривало возможность расчета достаточности капитала на основе внутренних кредитных рейтингов (IRB), рассчитанных банками.

В США с 2004 г. Комиссия по ценным бумагам и биржам (Security Exchange Commission) внедрила программу добровольного саморегулирования ведущих компаний рынка ценных бумаг. Она значительно облегчила нормативы достаточности капитала и максимального размера заимствований для ведущих инвестиционных банков, разрешила им самостоятельно следить за степенью рискованности своих активов и использовать выбранные банками компьютерные модели оценки рисков [2]. Инвестиционные компании не преминули этим воспользоваться и, например, в Bear Stearns на 1 долл. собственных средств приходилось 33 долл. заемных.

В целях сокращения регулятивного давления со стороны регулирующих органов многие страны начали переходить к модели единого регулятора. Переход сопровождался уменьшением числа регулирующих органов, конвергенцией их функций и снижением роли центрального банка в пруденциальном надзоре за финансовыми институтами. Как правило, единый регулятор объединял функции пруденциального надзора и защиты прав потребителей, которые при прежней модели осуществлялись разными организациями.

Норвегия – первая страна, которая внедрила систему единого регулятора. Но она недолго оставалась в одиночестве. По данным исследования, проведенного Всемирным банком в 2003 г., около 29% стран мира ввели систему единого регулятора и еще около 30% консолидировали системы таким образом, что один орган осуществлял надзор как минимум за двумя типами финансовых операторов.

Таким образом, в ходе реформ финансового регулирования на смену традиционной организационной модели с множеством разрозненных регулирующих органов пришла модель с единым консолидированным регулятором (мегарегулятором). Эта модель имеет многочисленные разновидности, которые, учитывая страновые особенности, пытаются использовать преимущества централизации финансового регулирования [3, 4].

В Великобритании в ответ на кризисы начала 1990-х гг. была проведена серьезная реформа органов регулирования, в процессе которой устранены 9 независимых регулирующих органов, замененные единым регулятором.

Первым шагом реформы стала передача в 1997 г. непосредственных регулирующих и надзорных функций от Банка Англии Комиссии по инвестициям в ценные бумаги (Securities Investment Board, SIB). Затем постепенно был разработан план по созданию Управления финансовых услуг (Financial Services Authority, FSA), единого органа для надзора за всеми видами финансовой деятельности в стране. В полной мере оно начало осуществлять свою деятельность в 2001 г. на основании Закона о рынках финансовых услуг 2000 г. (Financial Services Markets Act). Причем Управление финансовых услуг сочетает полномочия пруденциального надзора и защиты потребителей на рынке банковских услуг, рынке ценных бумаг, инвестиционных и страховых услуг.

Хотя FSA является единым регулирующим органом, оно состоит из трех дирекций, отвечающих за защиту потребителей и инвесторов, пруденциальные стандарты, а также за оценки риска и исполнение его предписаний.

Для усиления внешнего контроля за деятельностью Управления финансовых услуг в Великобритании создана трехсторонняя комиссия, включающая не только представителей регулирующего органа, но и Казначейства, и Банка Англии. Комиссия отвечает за обеспечение подотчетности, прозрачности, за минимизацию дублирования функций и обмен информацией между подразделениями.

Abstract. The global financial crisis had the consequence of severely intensifying the debate on the regulation of financial markets and their participants, and raised the question of the need for a new global economic and financial architecture. In conjunction with this, evaluations of the effectiveness of financial regulation prevailing before the crisis are reviewed, and decisions made in this area are revised.

Keywords. Financial regulation, modernization of financial systems, regulatory models, financial stability, prudential supervision, systemic risk.

Ключевые слова. Финансовое регулирование, модернизация финансовых систем, модели регулирования, финансовая стабильность, пруденциальный надзор, системный риск.

Банк Англии потерял надзорные полномочия. Но он продолжает играть главную роль в обеспечении общей финансовой стабильности в стране. Для этого производит операции на финансовых рынках в целях поддержания ликвидности (например, предоставляя займы неликвидным финансовым организациям), надзирает за платежными системами, выступает советником Управления финансовых услуг по вопросам финансовой стабильности. Кроме того, Банк Англии продолжает традиционную деятельность в качестве кредитора последней инстанции. Однако в случае, если под угрозой находятся средства налогоплательщиков, он должен консультироваться с Казначейством перед выделением соответствующих средств.

В Германии в 2002 г. также был создан новый единый финансовый регулятор – Федеральное управление финансового надзора (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin). Оно заменило собой Федеральное агентство банковского регулирования, Федеральный орган по надзору за торговлей ценными бумагами (BaWe) и BaV, Федеральный орган, надзиравший за страховыми компаниями. Юридически BaFin организовано как независимое федеральное административное агентство, действующее под эгидой Минфина. В результате все полномочия по надзору за кредитными институтами, инвестиционными компаниями и другими финансовыми организациями перешли к единому регулятору.

Организационная структура регулятора включает подразделения, которые регулируют операции на отдельных секторах финансового рынка и между ними: три дирекции, по существу, выполняют функции, ранее закрепленные за Независимым федеральным агентством (BaKred), Федеральным органом, надзиравшим за страховыми компаниями, и Федеральным органом по надзору за торговлей ценными бумагами. Этим отличается внутренняя организация немецкого единого регулятора, например, от Великобритании и Японии, использующих функциональную структуру. Кроме того, BaFin имеет межсекторные департаменты, которые занимаются проблемами, выходящими за рамки какого-либо определенного сектора финансового рынка, в частности, финансовыми конгломератами, борьбой с отмыванием денег, противодействием незаконным финансовым операциям и защитой потребителей. Координация подразделений управления в совокупности должна обеспечить решение всех проблем финансового рынка в рамках единого органа.

Для обеспечения внешнего общественного контроля за деятельностью Федерального управления финансового надзора созданы административный и консультационный советы, включающие представителей парламента, правительства, ведущих финансовых институтов и академических кругов.

При проведении реформы власти Германии учли неразумность пренебрежения опытом, которым обладал Центральный банк (Бундесбанк), и обученным персоналом, способным заниматься банковским надзором. Поэтому между Федеральным управлением финансового надзора и Бундесбанком было заключено соглашение: за Центральным банком сохранялась важная роль

в проведении текущего надзора за банками (оценка документов, отчетов, годовых балансов и заключений аудиторов, проведение проверок), а Федеральному управлению финансового надзора вменено в обязанность в качестве единого регулятора выработать общие критерии надзора.

Итак, по сравнению с другими странами, использующими модель единого регулятора, в Германии Бундесбанк вовлечен в банковское регулирование в относительно большей степени.

Несмотря на то, что реальные системы регулирования финансовых рынков в разных странах могут иметь существенные различия, есть некоторые общие черты, характерные для модели единого интегрированного финансового регулятора:

1. В его функции входит надзор за рынком ценных бумаг, операциями взаимных и пенсионных фондов, страховых компаний и коммерческих банков.
2. Центральный банк, проводящий монетарную политику страны и осуществляющий функции поддержания финансовой стабильности (кредитор последней инстанции и надзор за платежными системами), остается независимым от интегрированного регулятора органом.

К преимуществам модели единого регулятора (мега-регулятора) по сравнению с традиционной моделью можно отнести снижение потребности в координации усилий и обмене информацией между регулируемыми органами в связи с сокращением их числа. Финансовые конгломераты, включающие традиционный и инвестиционный банковский бизнес, управление активами и страхование, при создании единого регулятора должны поддерживать контакты только с ним, что уменьшает их издержки на приведение деятельности в соответствие с действующими нормами. Единый регулятор сочетает полномочия по решению двух важных задач – пруденциального надзора и регулирования финансовой деятельности в интересах защиты прав потребителей, которые при традиционной модели не всегда были между собой увязаны. Введение единого регулятора и применение им единых норм и правил уравнивает правила игры для всех участников финансового рынка.

С точки зрения управления системными рисками введение единого регулятора препятствует возникновению регулятивного арбитража между секторами финансового рынка и предотвращает концентрацию рискованных позиций в наименее регулируемых секторах. Напомним, именно бесконтрольный рост рискованных позиций у наименее регулируемых финансовых операторов в США как следствие активной торговли на рынке производных финансовых инструментов стал одной из предпосылок зарождения финансового кризиса в этой стране.

Однако не все исследователи разделяют мнение о том, что уравнивание правил игры на всех секторах финансового рынка ведет к росту его стабильности и повышает эффективность регулирования. Ряд экономистов, напротив, считает целесообразным разграничивать отдельные виды финансовой деятельности, например коммерческого и инвестиционного банков-

ского бизнеса, или, по крайней мере вводить усиленный контроль за деятельностью тех участников рынка, которые несут большую потенциальную угрозу для функционирования финансового рынка [5].

Опасения относительно возможных негативных последствий модели единого регулятора носят довольно разноплановый характер.

С одной стороны, приводятся примеры, когда на практике не всегда удавалось добиться улучшения координации регулирующих органов, особенно в странах с высокой степенью вовлеченности государственных чиновников в политические процессы. Даже создание нового работоспособного органа финансового регулирования – сложный и длительный процесс, а при проведении реорганизаций и ликвидации многочисленных разрозненных регуляторов трудно сохранить обученный персонал и передать наработанный опыт.

С другой стороны, следует учитывать, что в западных странах регулирование деятельности финансовых организаций в интересах защиты прав потребителей привлекает внимание общественности и может приносить большие политические выгоды. В связи с этим существует риск, что единый регулятор будет уделять защите прав потребителей относительно большее внимание в ущерб пруденциальному надзору.

Нельзя игнорировать то обстоятельство, что во многих странах внедрение единого регулятора происходит без учета целей макропруденциального регулирования. В результате макрорегулирование и пруденциальный надзор за отдельными институтами осуществляются различными органами, ни один из которых не несет полной ответственности за успешность их сотрудничества в этой области. Кроме того, выявлен еще один дефект единого регулятора: надзор за системно значимыми платежно-расчетными системами осуществляется центральным банком, а за финансовыми агентами – пользователями этих систем – единым регулятором. В результате рычаги воздействия центрального банка ограничены. В то же время кризис ярко продемонстрировал опасности, связанные с недостаточной прозрачностью механизмов клиринга на внебиржевых (неорганизованных) рынках, а также клиринга операций в иностранных валютах.

Модель двух вершин

Недостатки модели единого регулятора подтолкнули некоторые страны к разработке альтернативной модели, сохраняющей преимущества интегрированного подхода и позволяющей преодолеть его отдельные недостатки. Так появилась *организационная модель двух вершин* (twin-peaks model). Как следует из названия, в данной модели выделяются два основных регулирующих органа. Один – *регулятор системного риска* – занимается пруденциальным регулированием всех потенциально системно значимых финансовых институтов и платежно-расчетных систем. Эти функции обычно закреплены за центральным банком.

Другой – *регулятор деятельности на финансовом рынке* (business conduct regulator) – надзирает за всеми видами финансовых услуг (банковскими, страховыми, инвестиционными) как на оптовых рынках (регулирование бирж), так и на розничных.

На практике существует несколько разновидностей модели двух вершин. По-разному решается вопрос о регулировании небольших по размеру страховых компаний, не имеющих системной значимости, но важных с точки зрения защиты потребителей. Нидерланды, например, решая данный вопрос, в 2002 г. передали полномочия по их регулированию центральному банку, а Болгария и Южная Африка предпочли оставить регулирование страховых компаний вне центрального банка.

Австралия может служить примером использования модели двух вершин в финансовом регулировании. В результате исследования опыта других стран и учета состояния национального финансового рынка здесь была выбрана модель регулирования, включающая два основных органа, один из которых специализируется на пруденциальном надзоре, другой – на защите интересов потребителей и инвесторов. Органом пруденциального надзора стало Австралийское управление пруденциального регулирования (Australian Prudential Regulation Authority, APRA), а защитой потребителей занялась Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям (Australian Securities and Investments Commission, ASIC). APRA отвечает за пруденциальный надзор за всеми депозитными учреждениями (банками, строительными обществами², кредитными союзами), страховыми компаниями и пенсионными фондами, а также за выработку правил и процедур, необходимых для достижения финансовой эффективности.

Таким образом, в Австралии существует два регулятора, деятельность которых разделена по функциональному признаку (а не в зависимости от сектора финансового рынка). Кроме того, как и в модели с единым регулятором, оба австралийских регулирующих органа координируют свои усилия с Центральным банком и Казначейством.

Резервный Банк Австралии (Reserve Bank of Australia) хотя и потерял полномочия по надзору за деятельностью отдельных финансовых институтов, но сохранил ответственность за поддержание общей финансовой стабильности, в том числе за счет управления ликвидностью финансовой системы. Он регулирует также платежную систему страны и проводит ее монетарную политику.

Для координации усилий всех органов, задействованных в регулировании финансового рынка, создан Совет финансовых регуляторов, включающий представителей APRA, ASIC, Резервного банка Австралии и Казначейства. Он не обладает отдельными полномочиями по регулированию, однако осуществляет важную роль координации политики всех органов, отвечающих за ситуацию на финансовом рынке страны³.

Основным элементом модели двух вершин, отличающим ее от модели единого регулятора, является наличие

² Строительные общества в Австралии – финансовые институты, находящиеся в собственности членов и предлагающие банковские и иные услуги преимущественно в области ипотечного кредитования.

³ Подробнее о составе и полномочиях Совета см.: <http://www.rba.gov.au/fin-stability/reg-framework/cfr.html>.

у центрального банка полномочий пруденциального надзора. С этой точки зрения созданные во многих странах системы регулирования можно назвать разновидностями модели двух вершин, например во Франции, в Италии, Португалии, Испании, даже если в них и не существует единого органа бизнес-регулирования.

При использовании модели двух вершин каждый регулирующий орган концентрируется на единой цели (управлении системным риском или защите прав потребителей и инвесторов), что снижает риск конкуренции целей внутри регулирующего органа. Проведение монетарной политики и осуществление макропруденциального надзора сконцентрированы в руках центрального банка, благодаря чему создаются лучшие, естественные условия для поддержания финансовой стабильности и борьбы с финансовыми диспропорциями. Одновременно эта модель снижает необходимость координации усилий различных регуляторов, т.е. устраняет и дополнительные сложности, связанные с несовершенством обмена информацией при надзоре за системно значимыми финансовыми институтами. В целом повышается оперативность реагирования регулирующих органов, что особенно важно в кризисные периоды. В связи с комбинацией пруденциального надзора и надзора за платежно-расчетными системами в рамках центрального банка появляется возможность снижения системных рисков.

Модель двух вершин позволяет использовать естественные стимулы центрального банка к качественному пруденциальному надзору за финансовыми институтами, т.е. его непосредственную заинтересованность в стабильном функционировании финансовых организаций (банкротство и финансовые кризисы разрушают его репутацию, истощают финансовые ресурсы). Выступая в качестве кредитора последней инстанции, центральные банки предоставляют кредиты тем банкам, из которых происходит отток средств и которые не в состоянии привлечь ресурсы на межбанковском рынке. В случае эффективного осуществления пруденциального надзора центральные банки способны оперативно разобраться в том, насколько сложна ситуация у того или иного банка, и определить необходимый и достаточный уровень кредитования. Когда у центрального банка нет достоверной информации, он может быть вовлечен в затратный процесс кредитования финансовых институтов, которых уже невозможно спасти при помощи одних кредитов и в отношении которых изначально необходимо было выбрать другие методы помощи.

Как показал недавний кризис, центральные банки вовлекаются в процесс реорганизации или спасения отдельных системообразующих финансовых институтов, у которых наблюдаются острые проблемы ликвидности. В первую очередь речь идет об организациях, принимающих депозиты от населения (например, Northern Rock в Великобритании). В то же время в этот процесс могут включаться и другие финансовые институты, чье банкротство способно нарушить нормальное функционирование финансовых рынков (например, Bear Stearns и AIG в США). В этих случаях центральные банки предоставляли финансовую помощь до тех пор, пока не было

найдено более долгосрочное решение. В некоторых ситуациях они вынуждены были не только предоставлять кредитную поддержку, но и временно контролировать обанкротившиеся финансовые институты, как, например, ФРС США управляла AIG.

Стало очевидно: чем больше времени занимает поиск окончательного решения проблемы (частного инвестора, государственной поддержки или национализации), тем дольше центральный банк вынужден финансово поддерживать проблемные финансовые институты. Качественный пруденциальный надзор значительно упрощает этот процесс для центрального банка.

При несомненных достоинствах модель двух вершин не лишена потенциальных недостатков. К примеру, контроль за системными рисками участников финансового рынка и защита прав потребителей и инвесторов разделены между регуляторами. А значит, не исключено, что в отдельных случаях может возникнуть конфликт интересов и необходимость координировать усилия разных государственных органов (но все же такая потребность в координации значительно меньше, чем в традиционной системе регулирования).

Можно отметить другой недостаток – возникающую у системно значимых институтов, которые подвергаются одновременно и пруденциальному надзору, и надзору за правилами ведения бизнеса, необходимость взаимодействовать с двумя регулирующими органами.

Выбор каждой страной оптимальной для нее модели финансового регулирования зависит от многих факторов. К числу наиболее значимых могут быть отнесены: уровень и направления развития ее финансовой системы; распределение активов финансового сектора по видам деятельности (банковская, страховая, инвестиционная); наличие или отсутствие крупных финансовых институтов, полностью или частично принадлежащих государству и пользующихся различными формами государственной поддержки; распространенность крупных многопрофильных финансовых структур, конгломератов; структура клиентской базы крупнейших финансовых институтов (широкие слои населения, немногочисленные крупные компании, многочисленные компании мелкого и среднего бизнеса, финансовые структуры, отечественные или преимущественно иностранные).

Гибридные модели

Различное сочетание этих и других факторов приводит к появлению многочисленных разновидностей организационных структур, или гибридных моделей. Например, в Нидерландах финансовая система состоит из нескольких крупных комплексных финансовых институтов. Так как их деятельность выходит за традиционные функциональные рамки, сочетая в себе банковские и страховые услуги, было бы вполне оправданным передать центральному банку полномочия по осуществлению пруденциального надзора за всеми банками и страховыми компаниями. В странах, где существует большое количество мелких банков и страховых компаний, подобное объединение пруденциального надзора в рамках центрального банка может, наоборот, ухудшить его качество. А там, где помимо

крупных системообразующих финансовых институтов существует большое количество мелких банковских (как, например, в США, Германии или Японии), может быть не вполне рационально передавать центральному банку полномочия по пруденциальному надзору за всеми финансовыми институтами. В отношении таких стран эксперты высказывают мнение о целесообразности создания второго органа пруденциального надзора, такого как Федеральная корпорация по страхованию депозитов в США (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), который будет заниматься надзором за большим числом мелких финансовых институтов, не представляющих значительного системного риска и не заслуживающих повышенного внимания со стороны центрального банка. Это высвобождает ресурсы центрального банка для надзора за более крупными институтами в целях поддержания системной финансовой стабильности и он при этом может сохранить обязанности по созданию системы пруденциального надзора в целом.

Как отмечают эксперты Международного валютного фонда [6], сложность данного подхода состоит в размытости понятия «системно значимый финансовый институт». Не существует четкого критерия определения тех финансовых структур, которые представляют опасность с точки зрения системного риска и, соответственно, требуют повышенного внимания со стороны регулирующих органов.

В ходе реформирования систем финансового регулирования использовалось довольно большое число разновидностей гибридных моделей – с одним, двумя, тремя регуляторами, отличающихся деталями. Каждая страна по-своему адаптировала организационные структуры органов финансового регулирования к национальным условиям. При этом изменение структуры сопровождалось созданием сдерживающих инструментов и противовесов возможному конфликту между вновь образованным регулятором, центральным банком и правительственными органами.

Однако стратегическая цель реформ – создание условий для стабильного и эффективного функционирования финансовых рынков – не была достигнута. Кризис показал неподготовленность органов финансового регулирования к оперативным и взвешенным решениям в чрезвычайных обстоятельствах. И, поскольку напрямую затрагиваются политические интересы правительства, то близорукость решений, принимаемых в этот период, только усиливается. Представляется, что избежать этих ошибок можно, только если решения по кризисному менеджменту принимаются во внекризисный период и регулярно публикуются в виде целевых ориентиров по его преодолению.

Одним из недостатков финансового регулирования было почти повсеместное отсутствие заранее определенного специального режима реорганизации финансовых институтов. В результате регулирующие органы не всегда сразу могли определить необходимый порядок действий, как, например, в случае с британским банком Нортен Рок (Northern Rock), немецкими Гипо Реал (Нуро Реал) и Ай Кей Би (ИКВ), а также бельгий-

ским Фортис (Fortis). Неуправляемое банкротство Леман (Lehman) в США вызвало системные последствия далеко за пределами американского континента. В то же время «подобно ураганам и прочим силам природы рыночные «пузыри» и крах не могут быть полностью устранены, но их наиболее разрушительные последствия могут быть значительно смягчены при условии надлежащей подготовки» [6].

Более того, то, каким способом преодолен предшествующий кризис, определяет частоту и глубину последующих финансовых кризисов, поскольку напрямую воздействует на рыночную дисциплину. По мнению многих исследователей, предоставление ликвидности и гарантийной поддержки неплатежеспособным финансовым институтам поощряет тех, кто осуществляет необоснованно рискованные операции и за счет снижения финансовой дисциплины закладывает основу для будущих кризисов [7, 8]. У общественности многих стран сформировались ожидания, что государства в любом случае помогут, по крайней мере крупным финансовым структурам. Это, в свою очередь, усложняет проблему морального риска, когда крупные финансовые игроки могут быть более склонны к безответственному принятию на себя чрезмерно крупных рискованных позиций на рынке.

Эти же крупные финансовые структуры будут использовать все имеющиеся в их арсенале средства, чтобы не допустить установления для них более жестких норм регулирования. По нашему мнению, прозрачность решений регулирующих органов относительно оценки системных рисков наиболее крупных финансовых институтов может отчасти снять вопросы, связанные с установлением более жестких пруденциальных норм (как, например, в Швейцарии более жесткие нормативы достаточности капитала для двух банков – USB и Credit Suisse) и повышенного внимания к отдельным финансовым институтам.

Организационная структура финансового регулирования

Что касается организационной структуры финансового регулирования, то не существует универсальных рекомендаций, которые подходили бы для всех стран и обеспечивали быструю и адекватную реакцию на кризис. Общая тенденция к централизации и унификации регулирования и надзора на практике адаптируется к конкретным условиям отдельных государств. Кризис заставил даже страны, имеющие относительно более современные организационные структуры финансового регулирования, внести существенные коррективы в деятельность регулирующих органов.

В Великобритании, учитывая опыт преодоления последствий банкротства банка «Нортен Рок» (Northern Rock), регулирующие органы в июле 2008 г. разработали документ, описывающий основные направления усиления финансового контроля в стране. В частности, предполагается укрепить роль Банка Англии за счет придания ему формальной ответственности за финансовую стабильность и наделения полномочиями, необходимыми для ее достижения. Согласно Банковскому акту 2009 г., Банк Англии отвечает за процесс реформирова-

ния финансовых институтов и обладает правами по надзору за платежно-расчетными системами.

В Германии потери банков (таких как земельные банки Sachsen LB, West LB, а также ИКВ и Нуро Real), вызванные ипотечным кризисом, спровоцировали активную дискуссию об адекватности банковского надзора и общего финансового регулирования. Бундесбанк и Федеральное управление финансового надзора, как уже упоминалось, в течение длительного времени делили полномочия в области банковского надзора. Впрочем, оказалось, что разделение не всегда было достаточно четким.

Сложные вопросы реформы финансового регулирования в России

В России реформа финансового регулирования делает лишь первые шаги. Принято решение о передаче функций по надзору за страховыми организациями Федеральной службе по финансовым рынкам. Продолжение этой реформы связано, на наш взгляд, с более четким организационным и методическим оформлением защиты прав потребителей и инвесторов на финансовом рынке и надзора за правилами ведения бизнеса на нем. Это позволит решить проблему надзора за финансовыми конгломератами и банковскими холдингами, устраним (или по крайней мере снизит) регулятивный арбитраж, создаст более надежную базу как для развития конкуренции на финансовом рынке, так и для бизнес-взаимодействия различных типов финансовых организаций.

Наиболее сложный вопрос, который предстоит решить в ходе реформы финансового регулирования, – организация макропруденциального регулирования. Сейчас в стране нет органа, на который формально была бы возложена ответственность за макропруденциальные решения, в то время как именно этим решениям недавно принятые международные соглашения отводят ключевую роль в обеспечении системной устойчивости, снижении системных рисков. В большинстве стран (это видно из представ-

ленного выше обзора) функции макропруденциального регулирования выполняют центральные банки. Было бы логично и обоснованно в России возложить эти функции на Банк России. Для этого необходимо расширить его полномочия в сфере выработки и реализации решений макропруденциального регулирования, включая вопросы координации усилий государственных органов, влияющих на макроэкономическую ситуацию.

Банк России обладает обширной макроэкономической информацией, имеет опыт принятия макропруденциальных решений, в том числе в кризисных ситуациях. Но самое главное – он обладает возможностями транслировать макропруденциальные решения на уровень микропруденциального надзора.

ВЫВОДЫ

Для стран, которые стоят перед необходимостью внесения существенных изменений в структуру финансового регулирования, радикальная реформа этой системы не всегда является предпочтительным вариантом. Иногда слишком активные разрушительные действия могут привести к потере накопленного опыта управления и его преемственности. В такой ситуации целесообразно постепенное изменение структуры органов регулирования, устраняющее отдельные недостатки, например, проясняющее полномочия каждого регулирующего органа, и там, где это необходимо, улучшающее сотрудничество между ними.

Следует подчеркнуть, что если какому-либо одному органу предоставляются широкие полномочия по финансовому регулированию и влиянию на отдельные финансовые институты, то они должны быть дополнены твердыми механизмами, обеспечивающими прозрачность и высокую степень подотчетности регулирующего органа. В целом нельзя не согласиться с тем, что «финансовым рынкам не нужно больше регулирования, им нужно более умное и более эффективное регулирование» [9].

Список литературы

1. Whitehead, Charles K., Reframing Financial Regulation (2009, october 13.). Boston University Law Review, Vol. 90, No. 1, 2010; Cornell Legal Studies Research Paper No. 09–026. Доступно на: <http://ssrn.com/abstract=1447424>. P. 4.
2. Lebaton, Stephen (2008, october 3). Agency's '04 rule let banks pile up new debt and risk. New York Times, A1, A 23.
3. Pellerin S.R., Walter J.R., Wescott P.E. The Consolidation of Financial Market Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States (2009. May). The Federal Reserve Bank of Richmond. Working Paper Series, No 09–8. Доступно на: http://www.richmondfed.org/publications/research/working_papers/2009/wp_09-8.cfm. С. 24–38.
4. De Luna-Martinez J. and Thomas G. R.. 2003. International Survey of Integrated Financial Sector Supervision. World Bank Policy Research Working Paper No. 3096. Доступно на: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/23/000094946_03080904015686/Rendered/PDF/multi0page.pdf. P. 6–8.
5. Turner A. The Turner Review – A Regulatory Response to the Global Banking Crisis, FSA, march 2009.
6. Nier, Erlend, Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis (April 2009). IMF Working Papers, Vol. P. 1–64, 2009. Доступно на: <http://ssrn.com/abstract=1378882>. P. 46.
7. Lo, Andrew W., Regulatory Reform in the Wake of the Financial Crisis of 2007–2008. March 10. 2009. Доступно на: <http://ssrn.com/abstract=1398207>.
8. Kane, Edward and Daniela Klingebiel, 2004, Alternatives to Blanket Guarantees for Containing a Systemic crisis, Journal of Financial Stability, 31–36.
9. Calomiris, Charles, Daniela Klingebiel and Luc Lavern, 2005. Financial crisis Policies and Resolution Mechanisms: A Taxonomy from Cross-Country Experience in Honohan, Patrick and Luc Laeven, 2005, Systemic Financial Crises: Containment and Resolution, Cambridge University Press, N.Y. P. 25–75.