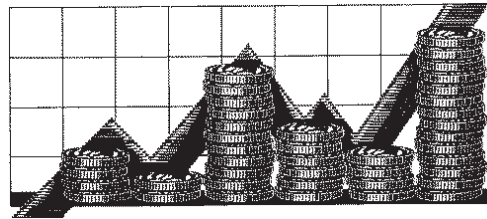


## ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ



**М.Н. АНИКЕЕВ**

---

### *СИСТЕМА БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ*

---

Экономическая практика показывает, что процесс реформирования банковской системы в странах с переходной экономикой существенно осложняется тем, что при переходе от социалистического к рыночному способу хозяйствования у государства отсутствуют навыки и опыт пруденциального регулирования и надзора, а также институты, которые в развитых экономиках формируют инфраструктуру финансовой устойчивости: инструменты поддержания банковской ликвидности, пруденциальные требования, соответствующие международным стандартам, механизм гарантирования банковских вкладов и др. Поэтому в условиях переходной экономики институциональные преобразования в банковской сфере как комплекс мер, которые направлены на создание экономических институтов и правил, обеспечивающих устойчивое и безопасное функционирование банковской системы, — необходимый элемент банковской реформы. В экономической науке достигнут консенсус относительно необходимого набора таких институтов и правил, который включает: банковское регулирование и надзор, механизм страхования банковских вкладов, инструменты поддержания ликвидности и рефинансирования банков, рыночную дисциплину, а также высокопрофессиональный банковский менеджмент [1; 2].

Основной элемент институциональных преобразований в банковской сфере — внедрение системы пруденциального регулирования, которая является обязательным институтом рыночной экономики, ограничивающим присущие банковской системе рыночные риски [3]. В связи с этим цель статьи — выработка обоснованного с точки зрения международного опыта и результатов теоретических исследований подхода к организации некоторых аспектов функционирования системы пруденциального регулирования деятельности банков в переходной экономике.

Система пруденциального регулирования представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов государственного регулирования деятельности банков в области пруденциального (благоразумного) ведения банковского дела. Согласно экономической литературе, современные системы пруденциального регулирования базируются на трех базовых элементах: регулирование, т.е. совокупность правил и требований, устанавливаемых органами финансового регулирования; надзор, под которым следует понимать приведение в действие и мониторинг исполнения пруденциальных требований; рыночную дисципли-

---

*Михаил Николаевич АНИКЕЕВ, соискатель кафедры банковского дела Белорусского государственного экономического университета.*

ну, подразумевающую раскрытие информации о деятельности банков для участников рынка [4; 5, 32–36].

Если в отношении банковского регулирования экономическая наука и практика выработала набор базовых инструментов — нормативы достаточности капитала, ликвидности, максимального размера кредитных и рыночных рисков и др., система классификации активов и создания резервов по активам, подверженным кредитному риску, обязательное резервирование, то относительно построения банковского надзора в странах с переходной экономикой в экономической литературе нет однозначного мнения.

По мнению известного российского ученого А. Тавасиева, в условиях переходной экономики функции банковского надзора целесообразно сохранить в центральном банке, поскольку концентрация данных функций в наиболее независимом государственном органе, имеющем возможность координировать монетарную политику с банковским надзором, позволит центральному банку действовать оперативно и эффективно предотвращать системные риски [6].

При этом ученые А. Де Жуан и С. Ван Вийберген полагают, что по различным причинам независимая от центрального банка надзорная структура осуществляет данные функции эффективнее, чем последний. По их мнению, в случаях, когда надзор осуществляет центральный банк, соответствующие функции часто ослабевают и размываются. Это обусловлено тем, что, не имея опыта выполнения надзорных функций, в переходной экономике центральные банки концентрируются на средствах бюрократического контроля, сборе данных о директивном кредитовании и контроле за выполнением плановых показателей [7].

Кроме того, концентрация надзорных и денежно-кредитных функций в одних руках центрального банка, тем более являющегося структурой, внедряющей стандарты банковского регулирования, делает надзорный орган уязвимым в отношении политических интервенций [8]. Белорусский экономист Л. Рыкова, анализируя систему пруденциального регулирования в Республике Беларусь, приходит к выводу о целесообразности обособления службы банковского надзора в независимом государственном ведомстве, поскольку практика надзора (селективные методы, преференции по выполнению пруденциальных норм) снижает эффективность банковской системы [3]. На необходимость выделения самостоятельной службы банковского надзора, независимой от центрального банка и исполнительной власти, указывает известный белорусский ученый С. Богданкевич [9, 22].

Одной из современных тенденций, характерных для финансово-кредитных систем переходных и развивающихся стран, является выделение специализированной структуры с функциями финансового регулирования и надзора (Венгрия, Индия, Китай, Польша, Южная Корея и др.). Подобная трансформация системы банковского надзора несет ряд положительных экономических эффектов и преимуществ. Во-первых, создание самостоятельной надзорной структуры обеспечивает разделение функций денежно-кредитного и банковского регулирования, т. е. минимизацию соответствующего конфликта интересов. Во-вторых, подобная трансформация способствует концентрации усилий новой надзорной структуры исключительно на функциях банковского регулирования и надзора. В-третьих, подразумевая, что в рамках новой структуры банковского надзора доступ к информации имеет новый надзорный орган и центральный банк, происходит демонополизация и разделение доступа к информации о финансовом состоянии банков.

Наряду с преимуществами данного подхода существует ряд проблемных аспектов, связанных с его реализацией. Во-первых, передача надзорных функций из центрального банка в самостоятельный орган банковского надзора может ограничивать доступ центрального банка к информации о финансовом состоянии банков, что затрудняет выполнение им функций денежно-кредитного регулирования. Во-вторых, данная реформа может инспирировать пробле-

му координации деятельности двух институтов (центрального банка и надзорной структуры) при осуществлении денежно-кредитного и пруденциального регулирования. В-третьих, возможное подчинение надзорной структуры органам исполнительной власти, ответственной за результаты макроэкономической политики, может ограничить автономию созданного органа банковского надзора. Следовательно, для эффективного проведения данной реформы необходимо выстроить такую институциональную структуру банковского надзора, которая бы обеспечила высокую степень координации деятельности центрального банка и надзорной структуры, а также автономии нового надзорного органа.

Рыночная дисциплина дополняет элементы регулирования и надзора и подразумевает установление требований по раскрытию банками сведений об их деятельности. Раскрытие информации позволяет участникам рынка оценить размер капитала, уровень рисков и финансовое состояние банков, делая систему пруденциального регулирования рыночно ориентированной. Построение более рыночно ориентированной системы пруденциального регулирования, т. е. системы, в которой существенно более значимую роль в мониторинге деятельности банков играют рыночные субъекты, обосновывается эмпирическими исследованиями, согласно которым рыночно ориентированная система пруденциального регулирования более эффективна с точки зрения качества функционирования банков и стабильности банковской системы [10]. Данная закономерность имеет место из-за следующих отличительных свойств этой системы: она обеспечивает повышение рыночной дисциплины, способствует снижению морального риска, укрепляет стимулы для банковских менеджеров, дополняет мониторинг собственников мониторингом рыночных субъектов, стимулирует развитие системы управления рисками и внутреннего контроля в банках.

Фундаментальное преимущество рыночно ориентированной системы пруденциального регулирования по сравнению с более централизованной ее моделью состоит в следующем. В рамках традиционной схемы банковского надзора надзорные структуры имеют весьма ограниченное время для мониторинга каждого финансового института, в то время как рыночная дисциплина в качестве регулирующего и надзорного института функционирует на постоянной основе, дополняя традиционные методы. Так, если инспекционный и дистанционный надзор позволяют наблюдать и контролировать банковские риски в данный момент, то рыночный мониторинг состояния банка дополнительно требует регулярного отслеживания и оценки имеющихся и потенциальных рисков банка его менеджментом.

Как показывает экономическая практика, построение адекватной системы пруденциального регулирования банковской деятельности является одним из ключевых элементов реформирования банковской системы в странах с переходной и развивающейся экономикой. Так, в странах ЦВЕ построение системы пруденциального регулирования стало одним из ключевых элементов банковской реформы. Речь идет о внедрении стандартов достаточности капитала и ликвидности, правил классификации активов и создания резервов по активам, подверженным кредитному риску, а также нормативов максимального размера кредитных рисков. Параллельно со стандартами банковского регулирования странами ЦВЕ создавалась инфраструктура финансового надзора, призванная обеспечить устойчивость банковской системы.

В ходе подготовки к вступлению в ЕС страны ЦВЕ привели национальные законодательные акты в соответствие с актами, устанавливающими минимальные стандарты на интегрированном финансовом рынке ЕС. Проведена унификация законодательства в области банковского надзора, минимальных стандартов достаточности капитала, регулирования банковских рисков и др. В частности, одним из важнейших направлений таких реформ стала консолидация странами ЦВЕ финансового надзора. К примеру, в Венгрии три надзорных

агентства — по банковской деятельности, пенсионным фондам, страховым компаниям — в 2000 г. были трансформированы в консолидированное агентство. При этом с 2001 г. финансовое регулирование начало осуществляться на основании консолидированных отчетов финансовых институтов. Указанные меры, направленные на консолидацию финансового надзора, способствовали более эффективным надзорным процедурам в отношении финансовых групп, когда банки являются собственниками страховых компаний, пенсионных фондов и других финансовых институтов [11].

В странах Азии в области банковского регулирования предприняты шаги, в основном направленные на ужесточение стандартов достаточности капитала, классификации активов, резервирования по активам, подверженным кредитному риску, ограничение лимитов кредитных рисков в целях их приведения в соответствие с Базовыми принципами эффективного банковского надзора. Основные тенденции в области реформирования банковского надзора в названных странах заключались в следующем:

- консолидация банковского надзора, т. е. концентрация надзорных функций в отношении всего спектра (или большинства) финансовых институтов в одном надзорном органе;
- передача надзорных функций в специализированное надзорное агентство, в компетенцию которого входит исключительно руководство процессом банковского регулирования и надзора;
- развитие банковского надзора в плане расширения охвата институтов, подвергаемых банковскому надзору, и обеспечение надзорных процедур на консолидированной основе.

Так, в Южной Корее главными элементами данного направления банковской реформы стало укрепление банковского регулирования вместе с консолидацией финансового надзора. В области банковского регулирования акцент был сделан на позициях, которые представлялись наиболее слабым звеном в системе регулирования деятельности банков и стали одной из причин возникшего финансового кризиса, — управлении ликвидностью, контроле за крупными рисками и резервировании по активам, подверженным кредитному риску. Важнейшим элементом банковской реформы стало также создание интегрированного агентства финансового надзора, включающего Комиссию по финансовому надзору (FSC) и Службу финансового надзора (FSS). Комиссия по финансовому надзору, находящаяся в подчинении премьер-министру, представляет собой высший орган в области финансового надзора, который управляет и осуществляет контроль над деятельностью Службы финансового надзора — некоммерческой организации, непосредственно реализующей функции финансового надзора [12].

Опыт Южной Кореи доказал эффективность такого подхода к организации пруденциального регулирования в условиях проведения банковской реформы. Во-первых, вновь созданный орган получил более высокий институциональный статус и уровень автономии. Во-вторых, концентрация информации и надзорных полномочий обеспечили более последовательную политику в области надзора вкпе с более полным охватом им финансовых институтов и сфер финансовой деятельности. В-третьих, Комиссия по финансовому надзору сыграла определяющую роль в процессе реструктуризации банковской системы в Южной Корее, поскольку координировала процесс реструктуризации банковских институтов и принимала решения о необходимости реорганизации их операций и проведения рекапитализации.

Существует, на наш взгляд, два аргумента, обосновывающих целесообразность выделения самостоятельного органа банковского надзора в Республике Беларусь.

1. Разделение функций пруденциального регулирования и функций денежно-кредитного, макроэкономического регулирования.

В настоящее время Национальный Банк Республики Беларусь совмещает выполнение функций пруденциального и монетарного регулирования, что мо-

жет способствовать возникновению конфликта интересов между целями двух указанных направлений регулирования. Как показывает С. Богданкевич, такие конфликты существуют уже в настоящее время. Так, центральным банком практикуется предоставление отдельным банкам льгот в процессе формирования и использования средств фонда обязательных резервов для поддержания их ликвидности [13, 74–78]. Разделение указанных функций регулирования позволит минимизировать соответствующие конфликты интересов и повысить независимость как монетарной политики, так и пруденциального регулирования.

2. Повышение институционального статуса и автономии органа банковского надзора.

Согласно исследованию Международного валютного фонда, одна из главных проблем современной системы пруденциального регулирования в Республике Беларусь — недостаток оперативной независимости Национального банка в данной области. В значительной степени этот факт обусловлен системой управления центральным банком [14]. К аналогичному выводу приходит профессор С. Богданкевич, отмечая, что орган банковского надзора не самостоятелен, зачастую применяет к банкам различные санкции за одни и те же нарушения, использует преференциальный подход к крупнейшим банкам [13, 74–78]. Учитывая недостаточный уровень автономии Национального банка от политического вмешательства, относительно невысокий институциональный статус надзорной структуры (Главное управление банковского надзора Национального банка Республики Беларусь), предлагаемая мера может привести к созданию более независимого надзорного органа.

Следовательно, основной вопрос организации деятельности самостоятельной надзорной структуры в Республике Беларусь (Комитета по финансовому надзору) — обеспечение ее автономии и независимости от политического вмешательства. В связи с этим целесообразно, чтобы надзорный орган был подотчетен парламенту, а не исполнительной власти, реализующей меры макроэкономической политики и ответственной за ее результаты. При этом руководство надзорного органа, в целях ограничения от интервенций в его деятельность, должно утверждаться на определенный законодательством относительно продолжительный, срок. Кроме того, следует определить, что его отставка (отзыв) будет возможен в случаях, определенных законодательством, согласно утвержденной парламентской процедуре (см. рисунок).

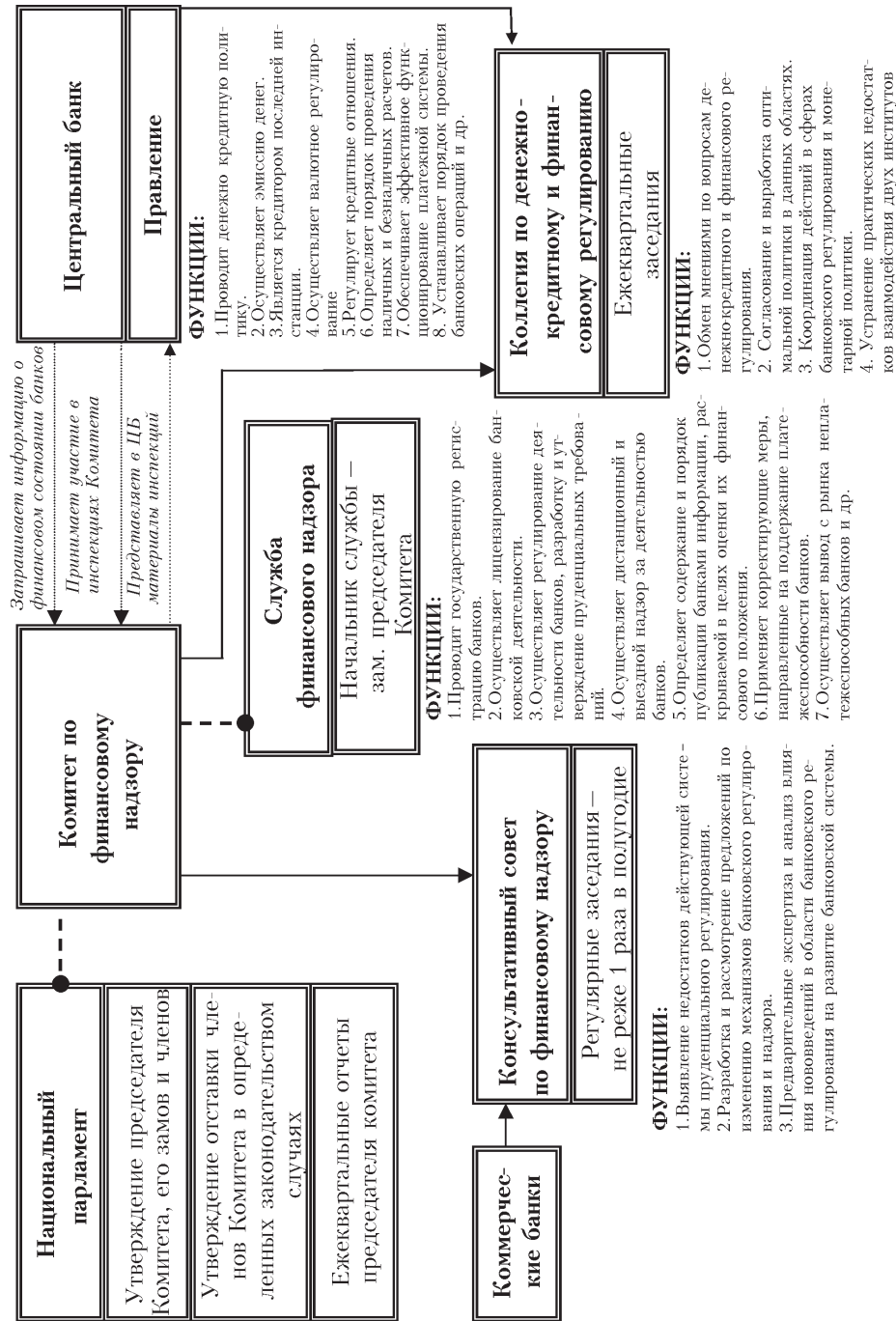
Другой важный аспект предлагаемого подхода к организации банковского надзора — институциональное взаимодействие надзорного органа и центрального банка. Эффективное выполнение центральным банком функций денежно-кредитного регулирования затруднительно без широкого доступа к информации о финансовом состоянии и ликвидности банковских институтов и, следовательно, тесной кооперации в данной области с органом банковского надзора. Для достижения названных целей в национальном законодательстве должны быть предусмотрены следующие нормы:

1. Материалы по результатам банковских инспекций, проводимых надзорным органом, должны представляться в центральный банк в обязательном порядке или по его запросу в течение строго определенного времени.

2. Центральный банк также имеет право запрашивать в надзорном органе иную информацию о финансовом состоянии, платежеспособности, ликвидности, уровне рисков банков, имеющую существенное значение для обеспечения эффективности проводимой монетарной политики.

3. Центральному банку разрешено участвовать в инспекциях надзорного органа. Подобное участие обеспечивается путем ежегодного согласования планов инспекций надзорным органом с центральным банком.

4. Центральный банк имеет право запрашивать оперативную управленческую информацию в банках и проводить самостоятельные инспекции по вопросам, связанным с денежно-кредитным регулированием, в четко определенных законодательством случаях.



Организационная структура системы пруденциального регулирования  
 Источник: собственная разработка автора.

Следующее важное звено новой институциональной структуры банковского надзора — координация действий надзорной структуры и центрального банка. Для обеспечения необходимого уровня согласованности в политике двух названных институтов следует использовать специальные инструменты, которые также должны быть определены законодательно. Так, в данном случае необходим постоянно действующий институт для консультаций между центральным банком и органом банковского надзора. Таким институтом может выступить Коллегия (Совет) по денежно-кредитному и финансовому регулированию с равноправным участием представителей центрального банка и надзорного органа. Функциональное назначение этого постоянно действующего органа (заседания могут проводиться раз в квартал) состоит в обмене мнениями по вопросам денежно-кредитного и финансового регулирования, согласовании и выработке оптимальной политики в данных областях, координации действий в сферах пруденциального регулирования и монетарной политики, устранении практических недостатков взаимодействия двух институтов (см. рисунок).

В данном контексте следует обратить внимание на следующее. Укрепление независимости надзорной структуры, вероятно, не окажет всестороннего воздействия на укрепление стабильности банковской системы и повышение качества функционирования банков. Соответствующий результат даст лишь сочетание данной меры с укреплением рыночной составляющей системы пруденциального регулирования [10]. Следовательно, меры, направленные на создание самостоятельного органа банковского надзора в Республике Беларусь, должны сопровождаться укреплением рыночной дисциплины в системе пруденциального регулирования.

Данный элемент реформирования должен полагаться на значительное расширение перечня раскрываемой банками информации, включая качественные показатели деятельности и их динамику. Указанная мера имеет целью на регулярной основе обеспечить рыночные субъекты качественной информацией о финансовом положении и устойчивости банковских институтов. Для этого в национальное законодательство следует включить норму, согласно которой банки обязаны, помимо годового и квартальных отчетов, публиковать количественные и качественные сведения о своей деятельности. Данная информация может публиковаться ежеквартально в форме «Основных показателей деятельности» банка по состоянию на соответствующую квартальную дату в сопоставлении с аналогичной датой прошлого года. Требования к содержанию и порядку публикации раскрываемой в данной форме информации должны определяться нормативным правовым актом надзорного органа, регламентирующего раскрытие информации банковскими учреждениями. По нашему мнению, «Основные показатели деятельности» банков должны содержать следующие положения, требующие раскрытия.

1. Ознакомительная информация о целях данной публикации.
2. Сведения о банковском учреждении, раскрывающем информацию (наименование, форма собственности, наименование и страна регистрации акционеров, состав менеджмента, наличие кредитного рейтинга и др.).
3. Показатели, характеризующие масштаб деятельности банка: размер совокупных активов, темп их прироста, объем кредитных вложений, темп их прироста, сумма привлеченных депозитов, темп их прироста.
4. Показатели достаточности капитала, в том числе размер собственного капитала, соотношение собственного капитала и активов, взвешенных с учетом риска, нормативное значение данного показателя; размер капитала I уровня, соотношение капитала I уровня и активов, взвешенных с учетом риска, нормативное значение данного показателя.
5. Показатели доходности банковского учреждения: размер чистой (балансовой) прибыли, рентабельность активов и капитала.
6. Качество активов банковского учреждения, в том числе сумма проблемных активов, их удельный вес в общем объеме активов; размер специальных

резервов, созданных для покрытия возможных убытков по активам, подверженным кредитному риску, сумма специальных резервов, подлежащих созданию согласно действующим пруденциальным нормам, процент покрытия специальными резервами суммы проблемных активов.

7. Совокупный размер крупных рисков банковского учреждения, максимальный размер крупных рисков согласно пруденциальным нормам, количество клиентов, размер риска по каждому из которых превышает 10 % собственных средств, удельный вес задолженности данных клиентов перед банком в общем объеме его требований.

8. Показатели производительности банковского учреждения: размер доходов на одного работника, сумма кредитов, депозитов на одного работника.

9. Информация для клиентов о существующих возможностях и местах доступа к данной публикации.

Информация по такой форме будет обязательна для публикации банковскими учреждениями в официальных республиканских средствах массовой информации. “Основные показатели деятельности” могут публиковаться как совместно с годовым (квартальным) отчетом, так и отдельно, в сроки, установленные законодательством. Кроме того, повышению доступности данной информации для клиентов будет содействовать обязательное ее размещение в центральных офисах, филиалах и отделениях соответствующего банковского учреждения. В дополнение к этому “Основные показатели деятельности” будут обязательно размещаться на интернет-сайте соответствующего банка и официальном сайте Комитета по финансовому надзору. “Основные показатели деятельности”, опубликованные за год, должны быть подтверждены аудиторской организацией.

Данный инструмент следует дополнить другими мерами, направленными на укрепление рыночной составляющей системы пруденциального регулирования: разработкой органом банковского надзора методики и проведением рейтинговой оценки действующих банков, ежегодной публикацией надзорной структурой аналитического обзора о развитии банковской системы, содержащего качественную информацию в разрезе действующих банков за определенный период их функционирования и др.

Таким образом, построение эффективной системы пруденциального регулирования — один из основных элементов трансформации банковской системы в переходных экономиках. Нами разработан и предложен авторский подход к организации системы пруденциального регулирования в Республике Беларусь. Он основан на выделении самостоятельного органа банковского надзора с целью разделения функций денежно-кредитного и пруденциального регулирования, повышения автономии банковского надзора. Предлагаемая реформа банковского надзора дополняется мерами, предусматривающими укрепление рыночной составляющей в системе пруденциального регулирования. Данные преобразования основаны на расширении перечня раскрываемой банками информации, включая качественные показатели деятельности и их динамику, и направлены на повышение роли рыночных субъектов в мониторинге деятельности банков.

### Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Quinn, B.* Banking supervision in the transitional economy / B. Quinn // Building sound banking in transition economies: proceedings of a seminar held during the Annual Meeting of the EBRD [Electronic resource]. — London., 1995. — Mode of access: <http://www.ebrd.com/pubs/econo/wp0017.pdf>. — Date of access: 08.04.2004.

2. *Dziobek, C.* Lessons from systemic bank restructuring / C. Dziobek // International Monetary Fund [Electronic resource]. — 1998. — Mode of access: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97161.pdf>. — Date of access: 09.04.2005.

3. *Рыкова Л. М.* Банковский надзор в системе государственного денежно-кредитного регулирования: автореф. дис. ...канд. экон. наук: 08.00.10 / Л. М. Рыкова; Бел. гос. экон. ун-т. — Минск, 2004.