

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА



Л.М. РЫКОВА

РОЛЬ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ МОНЕТАРНЫХ ЦЕЛЕЙ

При всеобщем признании денежно-кредитной политики как ведущей составляющей экономического курса государства в банковской сфере ее часто идентифицируют с монетарной. Так, С.Р. Моисеев, директор Центра экономических исследований Московского международного института эконометрики, информатики, финансов и права, в своей книге рассматривает денежно-кредитную политику как одно из направлений государственной политики регулирования экономики, где объектом выступает спрос и предложение на денежном рынке, изменяющиеся в результате действий денежных властей, частных банков и небанковских организаций [1, 629]. Между тем существует и другое, более объемное понимание термина “денежно-кредитная политика”, включающее не только управление спросом/предложением денег, но и надзор за безопасным и надежным функционированием банков. Например, известный западный ученый П.С. Роуз определяет денежно-кредитную политику как задачу, предполагающую “...контроль за функционированием банковской и финансовой систем, а также за тем, чтобы уровень предложения денег и кредитных ресурсов способствовал решению общенациональных задач” [2, 696].

Итак, трактовка данного термина предполагает различные подходы. Это объясняется возрастанием емкости финансового рынка, его структурным эволюционированием, инжинирингом элементов и инструментов регулирования. В настоящее время существует узкое (закрывающееся в монетарной политике) и широкое (включающее монетарную политику и банковский надзор) определение “денежно-кредитной политики”.

Функциональная связь денежной политики с регулированием банковской деятельности утверждает расширенное понимание данного определения, а именно, по воздействию государства на условия функционирования банков на макро- и микроуровнях. Более того, выполнение ориентиров денежно-кредитной политики возможно только при условии обоюдного достижения монетарным и пруденциальным регулированием своих целей:

- при недостижении монетарным регулированием своих целей по обеспечению стабильного объема и стоимости денег банковская система подвергается

разрушительным последствиям из-за невозможности сохранить собственный капитал;

- при недостижении пруденциальным регулированием своего назначения и, как следствие, возникновении банковских кризисов, подрыве доверия к финансовым посредникам снижается трансакционный мотив участников рынка, а, следовательно, кредитный потенциал банков, что отражается на величине и стоимости денежного предложения.

Каждая из форм денежно-кредитного регулирования (монетарная и пруденциальная), имея четко обозначенное предназначение, способна кроме того оказать влияние на механизм достижения другой формой ее целей. Ярким примером влияния надзорных факторов на результаты монетарной политики являются последствия современного ипотечного кризиса США, негативно отразившиеся на курсе национальной валюты страны.

Связь механизма надзора и монетарной политики обеспечивается денежно-кредитными трансмиссионными каналами. Для передачи импульса каналы нуждаются в посредниках — финансовых системах, которые разделяются на банковский сектор экономики (банковская финансовая система) и на рынок ценных бумаг (рыночная финансовая система). Если достоинством рыночной финансовой системы является эффективность распределенных ресурсов, то выигрыш банковской системы состоит в ее высокой стабильности. Примером банковской стабильности служит Европа, где низкая частота банкротств (так, в Германии с 1966 г. обанкротилось только 50 частных банков, в Италии в период 1980—1997 гг. — 40 банков и т.д., а в США за 1980—1994 гг. проведено около 1 500 процедур банкротств). Это говорит не только о высокой стабильности данной финансовой системы и устойчивости структуры трансмиссионного механизма, но и о скорости макроэкономической адаптации. Банковская финансовая система, где концентрируются кредитные ресурсы страны, целенаправленно строится на формировании конкурентной среды (обычно олигополии), диверсификации рисков (универсальности продуктов) и высоком качестве риск-менеджмента. Неразвитость банковской конкуренции в транзитивной экономике составляет одну из ее специфических черт, что влияет на режим монетарной политики. Стабильность банковской системы во многом выдерживается благодаря долгосрочным связям между банками и их клиентами (корпорациями и домашними хозяйствами). Совместно они достигают больших экономических выгод, чем в одиночку. Эти особенности работы банковской финансовой системы определяют ответную реакцию банковского кредитования на монетарную политику.

Банковский надзор, помимо обеспечения стабильного банковского функционирования, изначально регулирует рост денежного предложения.

1. Ограничение объема взвешенных на риск требований банка его собственным (нормативным) капиталом уменьшает величину кредитного предложения.

2. Диверсификация активов/пассивов, относящаяся к пруденциальным требованиям, снижает активность денежного мультипликатора, что сдерживает увеличение монетарных агрегатов и уменьшает объем кредитования.

3. Полная компенсация собственными средствами банков потерь по неликвидным активам и повышение пруденциальных требований к способности их собственного капитала поглощать банковские риски упорядочивает расчет денежно-кредитных обзоров. Собственный капитал не подвергается взаимозачету при консолидации статей банковских балансов и при расчете денежно-кредитных обзоров не участвует в подсчете денежной массы. Одновременно наращивание собственного капитала банков сужает каналы трансмиссионного механизма, что нейтрализует монетарные последствия первичной денежной эмиссии центрального банка, иногда осуществляемой им для целевого рефинансирования банков и капитализируемой в дальнейшем.

4. Соблюдение пруденциальных требований к банковской ликвидности нормализует монетарный механизм регулирования центральным банком текущей ликвидности банковской системы. Данный механизм кредитора последней инстанции в отношении нормально работающих банков отличается от механизма чрезвычайного кредитования проблемных банков. Основная проблема последних заключается в накоплении значительных неликвидных активов. Их наращивание обусловлено непропорциональным решением дилеммы доходность/ликвидность, что чаще всего вызывается плохим менеджментом. На отечественном рынке кроме этой причины на ликвидность отрицательно влияет курс на активную инвестиционную политику банков, что приводит к нарушению структурной ликвидности (несбалансированность по срокам и величинам обязательств и требований). Вместе с первой причиной данные обстоятельства увеличивают потребности в нестандартных (целевых) кредитах Национального банка.

5. «Входной» банковский надзор (применение регистрационного и лицензионного права) непосредственно влияет на построение институциональной структуры банковской системы. Распределение банковских долей на рынке депозитных услуг формирует характер конкурентной среды, которая через ценовую конкуренцию воздействует на стоимость банковских услуг.

Перечень вышеприведенных факторов конкретизирует значение банковского надзора в обеспечении монетарных целей. Изменение макроэкономических условий банковской деятельности стимулирует поиск организационных решений, способствующих оптимизации надзорных процедур и их конформности с монетарными целями.

Стремительное развитие спектра финансовых инструментов и состав участников финансового рынка увеличили число потенциальных каналов, через которые могут передаваться монетарные шоки. Эти кардинальные изменения обострили проблему организационной структуры банковского надзора и стимулировали ее обновление.

Существует множество типов надзорных органов, но условно их можно обозначить тремя моделями: а) центральный банк; б) специальный надзорный обособленный государственный орган (мегарегулятор); в) ряд государственных ведомств, диверсифицирующих между собой области надзора (смешанная модель).

В конце 2006 г. Институт финансовой стабильности (ИФС) провел исследование для выявления динамики и преобладающих черт институциональных надзорных формирований. Исследование показало, что в последние 2 десятилетия заметно преобразовались национальные модели надзора. Около половины надзорных органов изменили организационную модель или уровень интеграции надзорных областей, а в некоторых случаях и то и другое.

Исторически доминирующей моделью осуществления надзорных полномочий был и остается центральный банк, традиционно отвечающий за денежно-кредитную политику и прежде всего — монетарную. В настоящее время центральные банки ответственны за надзор в 83 из 125 случаев, участвующих в исследовании ИФС (в 1987 г. — 90).

Аргументами в пользу соединения в центральном банке монетарного регулирования и пруденциального надзора являются:

- доступ ко всей имеющейся информации без каких-либо временных издержек;
- независимость центрального банка, защищающая надзор от внешнего давления;
- быстрое решение вопроса поддержания ликвидности;
- большие возможности по всесторонней оценке рискованного положения;
- экономия государственных средств по содержанию надзорных органов;

- избежание опасности утаивания сведений о предстоящей неплатежеспособности банка в силу нежелания признать собственное поражение в надлежащем выполнении надзорных функций.

Институциональные изменения, зафиксированные ИФС за последние 20 лет, привели к значительному снижению числа органов банковского надзора в виде правительственного учреждения (например, Министерства финансов): с 19 в 1987 г. до 5 в 2006 г.

В то же время увеличилось количество мегарегуляторов (с 14 до 37). Предпосылки для выделения надзора в самостоятельную организационную форму регулирования созрели давно. Например, такая идея впервые возникла в Германии в 1874 г., но воплотилась в жизнь в виде отдельного государственного ведомства — Совета банков — только после Великой депрессии 1931 г.

Вслед за активизацией формирования надзорных моделей по типу мегарегулятора отслеживается еще одна тенденция, выражаемая большей интеграцией органов надзора на финансовом рынке. Это особенно заметно в Европе и Латинской Америке.

Основными факторами этой тенденции являются:

- взаимное проникновение различных направлений денежного бизнеса и формирование превалирующего объема комбинированных финансовых услуг;
- повышение роли небанковских кредитно-финансовых институтов и увеличение их кооперации с банковским сектором, что сопряжено с унификацией процедур надзора за деятельностью различных участников финансового рынка;
- изменения качественных и количественных характеристик рисков финансового рынка;
- консолидация бизнеса через процедуры слияний и поглощений;
- необходимость получения общего системного видения ситуации на финансовом рынке, что позволяет оперативно отслеживать угрозы его стабильности.

Исследования показали, что при явном поступательном движении к более интегрированным надзорным структурам в большинстве случаев надзорные полномочия слабо подвержены интеграции (см. таблицу).

Динамика числа органов надзора, ранжированных по уровню интеграции

Органы надзора	1987 г.	2006 г.
Интегрированные	11	33
Частично интегрированные	16	26
Неинтегрированные	98	66

Примечание: по данным ИФС.

Преобладающим по степени интеграции надзорным органом является центральный банк. Более того, когда местом нахождения органов надзора не является центральный банк, существует четкая тенденция к созданию подразделения финансовой стабильности в структуре центрального банка. Большинство центральных банков создали такое подразделение в последнее десятилетие. Данным фактом фиксируется устойчивое закрепление за центральным банком роли координатора действий по поддержанию стабильности на финансовом рынке.

Степень и характер участия в надзорном процессе центрального банка является предметом дискуссии, начиная с 90-х гг. прошлого века. Главным аргументом выведения службы банковского надзора из структуры центрального банка является постоянно присутствующий потенциальный конфликт монетарных целей и интересов надзора, т.е. ситуации, когда интересы и механизм поддержания финансовой стабильности могут вступать в противоречие с моне-

тарными ориентирами. Например, ужесточение монетарной политики негативно сказывается на устойчивости банков. Сторонники сохранения концентрации регулятивных полномочий в рамках центрального банка приводят следующие доводы:

- центральный банк принимает во внимание последствия своих монетарных регулятивных действий для сохранения финансовой стабильности;
- центральный банк может предусмотреть последствия отражения своих монетарных решений в другой сфере, сфере управления риском;
- центральный банк рассматривает одновременное осуществление монетарного и пруденциального регулирования не как конфликт интересов, а как их взаимодополняемость.

На практике деятельность ни одного органа банковского надзора не обособлена от центрального банка. Специально проведенное МВФ в 2005 г. исследование в 69 развитых и развивающихся странах с использованием количественных индексов уточнило степень унификации надзора и участия в нем центральных банков. При показателе максимально высокого участия центрального банка в надзорном процессе, равном 4, его средняя величина для развитых стран Европы составила 1,69, а для остальных стран выборки — 1,6. Однако только в 19 странах участие центрального банка в финансовом секторе признано скромным, тогда как в 41 стране отмечено как заметное и значительное.

Любые серьезные проблемы в банковской системе приводят к обращению к центральному банку, в первую очередь как к кредитору последней инстанции, и требуют согласованных регулятивных действий. Поэтому его участие в поддержке и стабильности банков всегда наблюдается. Главный вопрос заключается не в том, за каким органом закреплены надзорные полномочия, а как лучше обеспечивается взаимодействие монетарных и надзорных властей. Решение последней задачи зависит от баланса административных ресурсов, традиционного распределения полномочий и регулятивной культуры.

Еще в марте 1997 г. Ален Гринспен (в то время председатель ФРС) высказал твердое убеждение в полезности сочетания в центральном банке монетарного и пруденциального регулирования. Он заметил, что от выполнения надзорных функций ФРС выигрывает в поддержании макроэкономической стабильности, а безопасность и надежность банков оценивает с учетом стабильности и роста экономики. Совмещение функций приносит большую пользу надзору и монетарной политике, чем при наличии надзорного органа, отстраненного от макроэкономических обязательств или монетарного органа, который не имеет практического понимания банковских операций.

Литература

1. *Моисеев С.Р.* Денежно-кредитная политика: теория и практика / С.Р. Моисеев. — М.: Экономика, 2005.
2. *Роуз, Питер С.* Банковский менеджмент / Питер С. Роуз; пер. с англ. — М.: Дело, 1997.