

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Т.В. Никитина,

доктор экономических наук, профессор кафедры банковского дела Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

В последние два десятилетия мировые финансовые рынки развивались в четырех ключевых направлениях: глобализации, функциональной интеграции, финансовых инноваций, внедрения интернет-технологий. Эти тенденции повысили эффективность финансовых рынков, значительно расширили спектр продуктов и услуг, сделали их более доступными для всех групп инвесторов. Вместе с тем финансовая глобализация, как объективный процесс в развитии современного общества, породила и новые риски, которые нужно идентифицировать и ограничивать. Возрастание уровня и расширение спектра финансовых рисков повысило уязвимость национальных финансовых систем, что выражается в увеличении числа финансовых кризисов. Растущие риски значительно усложнили деятельность финансовых регуляторов, поставили перед ними новые и совсем не простые задачи. Органы банковского надзора вынуждены перестраивать стиль и методы деятельности, резко повышать ее оперативность, оптимизировать организационную структуру, бизнес-процессы и совершенствовать технологии. Общемировые тенденции в той или иной степени уже затронули и российский финансовый рынок. Вступление России в ВТО еще больше увеличит вовлеченность российского финансового рынка в мировые экономические процессы. В настоящее время многие страны находятся на стадии реформирования системы банковского надзора с целью успешной интеграции в мировую экономику. Банк России также проводит глубокую реформу банковского сектора, продвигаясь тем самым в сторону международной конвергенции.

Банковский надзор XXI в. рассматривается как средство защиты самого государ-

ства, поскольку нормальное функционирование общества связано со стабильностью денежного обращения, и любое используемое пространство банковского рынка и рынка капитала расценивается как риск для контролируемого экономического порядка. Не случайно степень регулирования в сфере финансовых рынков в последнее время постоянно увеличивается. Банковский надзор – это динамичная функция обеспечения стабильности банковских систем, которая должна адекватно реагировать на происходящее. Надзорным органам необходимо быть готовым к периодической переоценке надзорной политики и практики в свете новых тенденций или явлений.

Теория и методология риск-ориентированного надзора

Исследование процесса глобализации на протяжении последних двух десятилетий позволило нам выявить тенденцию трансформации так называемого управленческого капитализма середины XX в., характерными чертами которого были выраженные национальные бизнес-элиты, долгосрочный контроль менеджмента над компаниями и долгосрочные отношения фирм с финансовыми институтами, в глобальный финансовый капитализм, отличительным признаком которого является доминирование глобального над локальным, спекулянта над менеджером и финансиста над производителем.

Финансовая глобализация стала главной движущей силой развития мировой экономики, уровень которой достиг определенной зрелости. На основе анализа статистики финансовой глобализации автору удалось выделить следующие факторы, свидетельствующие об увеличении уровня финансо-

вой глобализации: 1) рост финансовой системы¹, при этом рост финансовой составляющей экономики особенно заметен в еврозоне; 2) все более выраженная переориентация финансовой системы на сделки с ценными бумагами вместо традиционных банковских услуг² – рынок капитала уверенно отбирает посредническую функцию у банковской системы, которая, в свою очередь, еще больше смещается от традиционного банковского дела с его долгосрочными кредитами и многолетними отношениями с клиентами в сторону инвестиционного банкинга³; 3) образование сложных финансовых инструментов⁴, которые существенно изменили подход к управлению рисками; 4) появление на финансовых рынках новых игроков, прежде всего хедж-фондов и фондов прямых инвестиций⁵.

Таким образом, можно определить финансовую глобализацию как тенденцию к усилению взаимозависимости и интеграции различных экономических зон, рынков и институтов, независимо от их географического положения. Именно финансовая глобализация, на наш взгляд, обуславливает необходимость усиления интеграции не только самих финансовых институтов, но и органов банковского регулирования и надзора.

Необходимость гармонизации в сфере банковского надзора

Проведенное нами исследование уровня финансовой глобализации показало не-

обходимость гармонизации процессов количественного выражения масштабов глобализации с целью подробного изучения степени влияния финансовой глобализации на развитие национальных финансовых рынков. Подобная гармонизация статистики финансовой глобализации позволит, на наш взгляд, не только судить о развитии процессов глобализации, выявить степень зависимости национальной экономики от мирового финансового рынка, но и своевременно предотвращать нарушения финансовой стабильности, вызванные угрозой возникновения системных рисков. Исходя из этого необходимо разработать концепцию совершенствования международного сотрудничества в сфере гармонизации статистических данных путем согласования национального и глобального уровней финансовой информации. Это позволит, во-первых, стимулировать обмен информацией между национальными органами регулирования и надзора на основе специально разработанных типовых соглашений и, во-вторых, собирать национальную статистику в соответствии с международными нормами национального счетоводства, опираясь на принципы subsidiarity и децентрализации, поскольку центральные банки и органы надзора отдельных стран лучше знают свои национальные финансовые системы и операторов финансового рынка. При этом требуется как активная поддержка многих международных организаций (Европейского центрального банка (ЕЦБ), Евростата, МВФ, ОЭСР, БМР, Группы 20, Форума финансовой стабильности), так и национальных органов регулирования и надзора.

Проведенный анализ тенденций развития современных банков показал, что в результате изменений, обусловленных процессом финансовой глобализации, возник финансовый рынок, который характеризуется интеграцией рынков и консолидацией институтов за пределами продуктовых и географических границ. Это положительное, на наш взгляд, развитие связано с возникновением ряда потенциальных и конкретных рисков. Во-первых, интернационализация банковской деятельности может вызвать приход на рынок кредитных и финансовых институтов из стран с недо-

¹ По данным Глобального института McKinsey, отношение мировых финансовых активов к размеру мирового валового продукта возросло со 109% в 1980 г. до 316% в 2005 г. В 2005 г. основные финансовые активы составили 140 трлн долл. США.

² В 1980 г. 42% финансовых сбережений было вложено в банковские депозиты, в 2005 г. этот показатель упал до 11%.

³ Под инвестиционным банкингом будем понимать осуществление банками услуг в сфере корпоративных финансов, в том числе сделок по слияниям и поглощениям, операциям IPO.

⁴ По данным Международной ассоциации свопов и производных, к концу 2006 г. суммарный объем валютных свопов, свопов и опционов на процентные ставки достиг 286 трлн долл. США (примерно в шесть раз больше мирового валового продукта), тогда как в 1990-х годах их стоимость составляла всего 3,45 трлн долл.

⁵ Количество хедж-фондов выросло с 610 в 1990 г. до 9575 в I квартале 2007 г. Под их управлением находится около 1,6 трлн долл. США.

статочным контролем. Во-вторых, интернационализация может привести к пересечению компетенции национальных органов надзора. Таким образом, возникает необходимость четкого выделения надзора за деятельностью международных институтов на отдельных сегментах рынка. В-третьих, в процессе консолидации могут возникнуть огромные по величине институты, представляющие опасность системного риска.

Кроме того, на интегрированных рынках капитала институты подвергаются рискам, которые возникают за пределами границ национального рынка, и эти риски все меньше и меньше ограничиваются пределами влияния на стабильность финансовых национальных рынков⁶. Это означает, что даже те банки, которые работают исключительно на национальных рынках, подвергаются воздействию кризисных явлений, возникающих за пределами страны, т. е. высокий уровень переплетения финансовых рынков повышает опасность передачи рисков.

Необходимость предотвращения угроз нарушения системной стабильности банковских систем, обусловленная дополнительными рисками банковского сектора, не всегда учитываемыми надзорной практикой, а также неадекватность и запоздалость действий органов банковского регулирования привели к идее создания международного органа, в задачи которого входили бы обмен опытом надзорной работы и подготовка соответствующих рекомендаций. Как видим, банковский надзор в данном случае принял вызов со стороны развития банковских систем, что доказывает вторичность банковского надзора по отношению к банковской деятельности. Однако, несмотря на вторичность своей природы, именно международный банковский надзор, на наш взгляд, начинает играть ведущую и во многом определяющую роль при построении национальных систем банковского надзора.

Таким образом, можно предположить с высокой долей уверенности, что в будущем именно развитие процессов гармонизации международного банковского надзо-

ра в отношении более прогрессивных требований по оценке банковских рисков будет играть первичную роль в укреплении стабилизации финансовых рынков. При исследовании процесса трансформации банковского дела в условиях глобализации, особенно во взаимосвязи с развитием теории и методологии банковского надзора, нам удалось выявить важнейшую, на наш взгляд, проблему, которая заключается в том, что процесс интернационализации банковского надзора существенно отстает в своем развитии от интернационализации деятельности самих банков. Исследуя уровень развития интернационализации банковских систем в различных странах, можно с уверенностью описать данную ситуацию следующим образом: интернационализация банковского дела и медленное развитие интернационализации банковского надзора. Из этого различия между растущими супранациональными финансовыми рынками, с одной стороны, и все еще преобладающими национальными структурами надзора, с другой стороны, возникают противоречия, которые оказывают влияние на эффективность надзора. Поэтому в настоящее время как в интересах государства, так и в интересах самого общества приспособить структуры банковского и финансового надзора к рискам именно глобального финансового рынка.

Как показал анализ деятельности международных банков, напряжение между национальным регулированием и международной деятельностью постоянно увеличивается и, к сожалению, является повседневной практикой. Транснациональные банки подвергаются множеству регулирующих процедур как со стороны национальных, так и международных требований банковского надзора, а также сталкиваются в своей деятельности с огромным количеством национальных органов банковского надзора.

Требования к банковскому надзору в условиях финансовой глобализации

Таким образом, с учетом тенденций финансовой глобализации эффективный банковский надзор должен, по нашему мнению, удовлетворять следующим основным условиям:

⁶ Примером может послужить кризис хедж-фонда LTCM осенью 1998 г. Риск, который возник за пределами европейского рынка, повлиял на весь международный рынок.

- интеграция банковского надзора как по содержательному, так и географическому признаку. Орган надзора в современных условиях должен быть легко идентифицируемым, обеспечивать обмен информацией и организовывать концентрированные действия в кризисных ситуациях;

- близость надзора к рынку, т. е. он должен иметь возможность реагировать на рыночные изменения и не препятствовать развитию финансовых инноваций;

- «одинаковые риски – одинаковые правила». Этот принцип должен действовать, во первых, в отношении нейтралитета конкуренции в международном плане, во-вторых, в отношении нейтралитета между финансовыми институтами из различных секторов;

- оптимальное соотношение «затраты–эффект». Раздробленная структура надзора приводит к высоким издержкам для международных концернов, так как они должны отчитываться перед большим количеством органов надзора.

Исходя из вышесказанного можно сформулировать концепцию международного банковского надзора в условиях глобализации, которая состоит в необходимости: глобального надзора (глобальный рынок требует изменения методологии банковского надзора и движения в сторону создания супранационального органа банковского надзора); интегрированного финансового надзора, т. е. комбинированного надзора, включающего банковский, страховой надзор и надзор за деятельностью на рынке ценных бумаг, а также предъявления новых требований к квалификации регуляторов.

На наш взгляд, именно гармонизация финансового, в том числе банковского, регулирования является в настоящее время важнейшим условием и элементом финансовой интеграции. Под процессом гармонизации регулирующих органов следует понимать процесс согласования единых норм, процедур лицензирования и надзора за финансовыми учреждениями. Очень часто ученые рассматривают межгосударственную конвергенцию систем финансового регулирования как необходимое условие, а в других случаях – как следствие рыночной интеграции, но всегда непременно как важнейший элемент финан-

совой интеграции [1]. Как показало проведенное нами исследование опыта финансовой интеграции в ЕС, процесс межгосударственной конвергенции является необходимым условием финансовой интеграции, без которого практически невозможно создать интегрированный финансовый рынок.

Сущность процесса финансовой интеграции состоит, на наш взгляд, в ослаблении и ликвидации барьеров между внутренними и международными финансовыми рынками и развитию связей между ними. Концепция же конвергенции систем финансового регулирования заключается в сближении национальных норм регулирования и надзора в сторону единых требований, так называемых стандартов, позволяющих приблизить национальные регулирующие правила к международно признанным стандартам. Примером подобной конвергенции может быть международный банковский надзор (МБН) как важнейший процесс современного глобального общества, который заключается в унификации существующих в мире правил надзора за банковской деятельностью (называемых стандартами), а в перспективе – и правил надзора за всем финансовым рынком. Таким образом, именно конвергенция стандартов банковского надзора способствовала усилению процесса гармонизации банковского надзорного права.

Гармонизация регулирующих функций явилась первым шагом на пути создания единого рынка финансовых услуг Европейского союза. Однако интеграция финансовых услуг и продуктов и интеграция финансовых регулирующих структур представляют собой два различных аспекта одного и того же процесса, а именно процесса глобализации финансов, которые движутся в одном направлении, но нередко с разными скоростями.

Глобализация финансов изменила взаимосвязь торговой и финансовой интеграций, что, в свою очередь, оказало огромное влияние на методы и формы интеграционных процессов, открывая новые пути гармонизации и конвергенции.

Одним из проявлений этой новой формы интеграционных процессов является широкое распространение и принятие практически применимых сводов финансовых пра-

вил и стандартов передовой практики среди экономик с различными уровнями развития и открытости. В рамках данного процесса финансы вместо ранее отводимой им второстепенной роли считаются главным инструментом экономической интеграции, и поэтому гармонизация регулирующих норм рассматривается как приоритетная задача, своевременная реализация которой позволит ограничить дестабилизирующие последствия международного движения капиталов.

Второй важной чертой интеграционных процессов является различие в той сравнительной роли, которую играли и играют в них государственные и негосударственные институты, устанавливающие регулирующие правила и нормы; при этом к категории негосударственных институтов относятся также технические службы, такие, как, например, контролирующие и надзорные органы. Традиционно именно государства устанавливали правила и нормы, стимулировавшие более тесное экономическое сотрудничество стран как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях и принимавшие форму межгосударственных договоров, меморандумов о намерениях и других официальных соглашений [5]. В прошлом официальные межгосударственные соглашения обычно прокладывали дорогу более тесному взаимодействию структур частного сектора и институтов, но с 1970-х годов инициатива стала все в большей степени переходить в руки негосударственного сектора, который в отдельных случаях даже побуждал государства вмешиваться в интеграционные процессы, происходящие в финансовой сфере. Таким образом, все чаще инициативы частного сектора, технических служб и профессиональных объединений подготавливали почву для деятельности государственных органов в сфере финансового регулирования. Наиболее известным первым негосударственным «техническим» образованием явился Базельский комитет по банковскому надзору, созданный после банкротства банка «Хершфатт» в 1975 г. (его банкротство отразилось на банках-корреспондентах ряда других стран) для координации и усиления контроля над банками, осуществляющими международные операции.

Третьей чертой процессов экономической интеграции является характер регулирующих норм, используемых для стимулирования интеграционных процессов. В прошлом вмешательство государства было в основном ограничено сферой двусторонних и многосторонних межгосударственных договоров. Однако скорость инноваций на рынке финансовых услуг, несопоставимая с медленным темпом переговоров и ратификации международных соглашений, привела к тому, что традиционные инструменты международной дипломатии оказались крайне неэффективными в сфере международных финансовых отношений. Поэтому в настоящее время негосударственные органы и формирования, созданные совместно частным и государственными секторами, полностью взяли в свои руки инициативу в выработке новых правил и регулирующих норм поведения в финансовой сфере. Иногда эти новые правила принимают форму сводов и кодексов правил или ориентиров, по которым оценивается и сравнивается поведение отдельных стран и финансовых структур. Государства также используют этот подход при составлении списка не соблюдающих законы стран так называемого «налогового рая», или оффшорных финансовых центров. Данные правила и регулирующие нормы значительно отличаются от традиционных межгосударственных договоров в той их части, где они призваны сформулировать общие правила поведения без особого вторжения в существующую правовую инфраструктуру. Эти тенденции соответствуют параллельному смещению от многонациональных (формальных) к неинституциональным (неформальным) форумам, таким, как Группа 7, Группа 10 и Группа 20, которые с середины 1980-х годов характеризуют развитие международного экономического сотрудничества [6]. Формула правил интеграции, таким образом, изменилась от ее традиционного вида «межгосударственные договоры – своды правил поведения» к новой последовательности «свод правил поведения – межгосударственные договоры».

Динамика глобальной финансовой интеграции и обусловленный ею процесс гар-

монизации регулирующих функций в настоящее время кардинально отличается от той, которая была в не столь отдаленном прошлом. Колоссальный рост объемов потоков капитала, обусловленных научно-техническим прогрессом и либерализацией текущих и капитальных счетов, сделал очевидность проведения финансовой интеграции менее зависимой от других аспектов экономической интеграции по сравнению с прошлым. Это способствовало развитию процесса гармонизации не только по инициативе государства, но и за счет рыночных сил.

Одной из важнейших особенностей государственной конвергенции регулирующих функций различных финансовых систем является их тесная связь с принятием политических решений.

Европейский опыт финансовой интеграции

Обратимся к европейскому опыту интеграции как примеру согласованных действующих критериев межгосударственной гармонизации регулирующих функций в странах-членах ЕС.

На текущем этапе конвергенции макроэкономических и финансовых условий в масштабах объединенной Европы следует учитывать тот факт, что на первых ее этапах между 12 странами-членами ЕС существовали глубокие различия структурного и экономического плана. Вплоть до 1980-х годов среди западноевропейских государств глубокие различия в регулирующих инфраструктурах, степени открытости рынков капитала, в роли коммерческих банков (универсальная против узкоспециализированной) и в формах корпоративного управления (основанные на банковском или на рыночном контроле) были нормой повседневной экономической жизни; до известной степени многие из этих различий сохранились и по сей день. Для полного понимания достигнутой в ЕС степени гармонизации регулирующих функций необходимо указать на такой, например, факт, что все четыре правовые системы, ставшие популярными в ходе общеевропейских дебатов о взаимодействии правовой и финансовой систем, были представ-

лены ранее и присутствуют в настоящее время в странах-участницах ЕС [4].

Эти глубоко укоренившиеся структурные различия практически не продемонстрировали никаких признаков исчезновения в период между 1950-ми и 1970-ми годами, когда ЕС формально преследовал цель полной их гармонизации. Полная гармонизация представляла собой концепцию регулирования в интересах интеграции внутреннего рынка ЕС, предусматривающую единые правовые условия для участников рынка определенной сферы. Целью полной гармонизации должно было стать создание условий правовой ясности и снижение транзакционных издержек [3]. С середины 1970-х годов страны-члены ЕС выработали и стали претворять в жизнь новую стратегию, основанную на принципах субсидиарности и минимальной гармонизации. Принцип субсидиарности означал, что национальные органы должны ограничить свою законодательскую и нормативную активность только в тех сферах, на которые не может быть распространена национальная юрисдикция. Принцип минимальной гармонизации исходил из того, что одновременно должны были действовать две взаимодополняющие нормы: обоюдное признание зарубежных систем регулирования (правомочности иностранных регулирующих норм) и соблюдение принципа контроля страны происхождения (признание правомочности зарубежных контролирующих органов).

Долгосрочная устойчивость этой стратегии, действующей и в настоящее время, свидетельствует о ее эффективности в сфере регулирования, даже если она и не привела к интеграции финансовых рынков. Главной чертой нового подхода явилась замена традиционного процесса интеграции, построенного по принципу «сверху вниз» и основанного на обязательном следовании детализированному списку прописанных в централизованном порядке регулирующих норм, новым процессом, в рамках которого определялось только минимальное число общих правил, а остальная часть процесса гармонизации предоставлена действию рыночных сил. Допускалась конкуренция между регулирующими нормами и регулирующими си-

стемами, а минимальный набор согласованных норм и правил должен был предотвратить ситуацию вседозволенности. Показательно, что минимальная гармонизация оказалась успешной там, где она была всеобъемлющей, т. е. когда все страны, пожелавшие стать членами процесса гармонизации, приняли участие в разработке согласованных минимальных стандартов. Фазы развития гармонизации банковского надзорного права хорошо представлены в книге «Гармонизация банковского надзорного права» Грунер-Шенк [2].

Следует отметить, что принцип минимальной гармонизации наряду с принципом взаимного признания подчеркивает потенциал действия рыночных сил в интеграционных процессах, после того как национальные правовые и регулирующие инфраструктуры будут приведены к неким общим минимальным стандартам. Кроме того, надо учитывать, что один и тот же набор регулирующих норм и правил не может быть одинаково эффективным и справедливым по отношению к большим и малым игрокам на рынке.

Таким образом, понятие гармонизации международного надзора является более широким и рассматривает процесс конвергенции банковского надзора как необходимое условие для успешного завершения процесса гармонизации, в том числе и на институциональной основе путем создания супранационального органа банковского надзора. На основании анализа тенденций развития банковского дела и банковского надзора нами разработана схема процесса гармонизации международного банковского надзора, состоящего из четырех этапов (рис. 1).

Все вышесказанное позволяет выделить две важные цели международного банковского надзора: 1) разработка требований к количеству и качеству ответственности кредитных институтов, т. е. к величине и качеству собственного капитала; 2) разработка требований и рекомендаций по управлению и контролю за банковскими рисками. Однако при этом, на наш взгляд, важно, чтобы процесс управления рисками происходил не обособленно, а при содействии органов банковского регулирования и надзора.

Изучение опыта международного сотрудничества по банковскому надзору по-

зволило выявить три модели организации международного банковского надзора на практике. Эти модели отличаются между собой степенью унификации требований банковского надзорного права, характером взаимоотношений и институциональной основой (рис. 2).

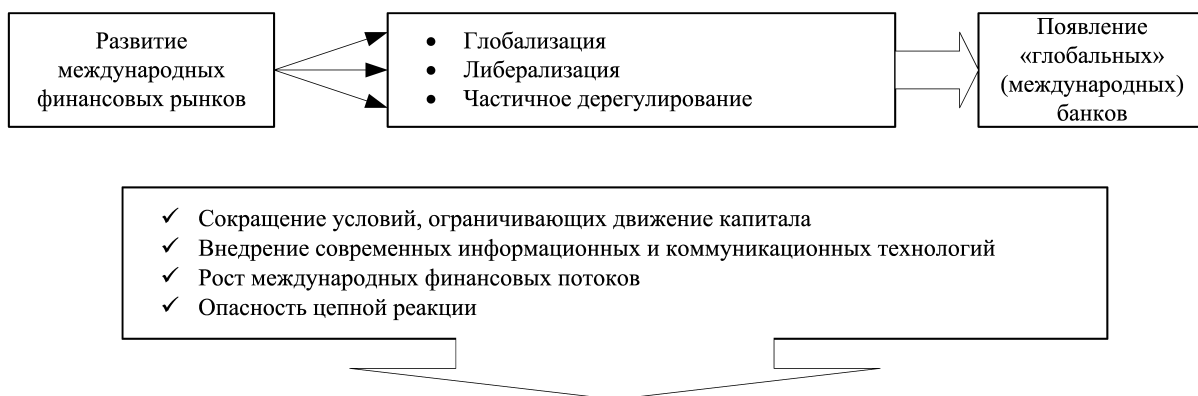
Таким образом, регулирование и надзор базируются на оценке факторов качественного характера, таких, как принятые банком политика и внутренние процедуры, которые прямо или косвенно оказывают влияние на его деятельность (рис. 3).

Точно оценить качественные факторы часто бывает сложно, поскольку процедуры корпоративного управления могут значительно отличаться у разных кредитных организаций. В ходе этого вида надзора надзорный орган предъявляет банку требования качественного характера, которым он должен соответствовать, например требования по организации корпоративного управления, системы внутреннего контроля и т. д. Поэтому оценка соответствия банка качественным требованиям базируется на профессионализме сотрудников банковского надзора.

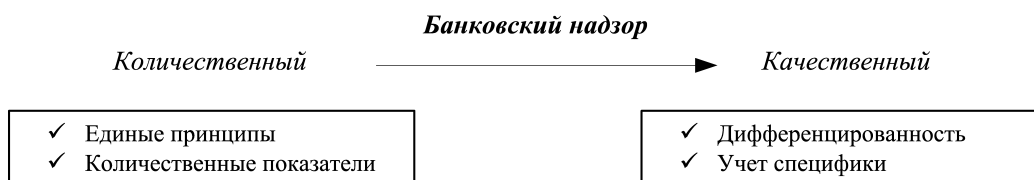
При осуществлении риск-ориентированного надзора главным объектом контроля со стороны надзорного органа является система управления рисками. Анализ опыта внедрения программ управления рисками в зарубежных банках показывает, что эти программы могут значительно отличаться друг от друга по степени сложности в зависимости от размеров и сложности операций, проводимых банком, и от уровня рисков, которые принимает на себя банк⁷. В ходе исследования нами были выявлены важнейшие преимущества применения риск-ориентиро-

⁷ Для небольших кредитных организаций, которые заняты в традиционной сфере банковских услуг, предполагающей активное участие руководства в повседневной деятельности банка, достаточными могут считаться самые элементарные механизмы управления банковскими рисками. Однако крупные транснациональные банки и финансовые конгломераты должны иметь значительно более сложную, хорошо развитую и отлаженную систему управления рисками, отражающую их более разнообразную и, как правило, значительно более сложную финансовую деятельность. Система мониторинга и информирования, обеспечивающая совет директоров и руководство банка необходимыми данными для принятия решений, также должна позволять им правильно определять и оценивать принятые банком риски.

I. Причины и предпосылки гармонизации МБН



II. Решение. Гармонизация надзорного права



III. Этапы гармонизации

1. Создание рамочных условий регулирования.
2. Политика поэтапного согласования (детализация).
3. Согласование путем взаимного признания.

IV. Проект. Процесс гармонизации международного надзорного права

1. Анализ условий банковской деятельности и документов, регулирующих банковский надзор отдельных стран.
2. Разработка, принятие и анализ международных соглашений в области регулирования банковской деятельности.
3. Итоговая корректировка имеющихся и принятие новых положений по надзору за банками и банковской деятельностью.

Рис. 1. Гармонизация международного банковского надзора.

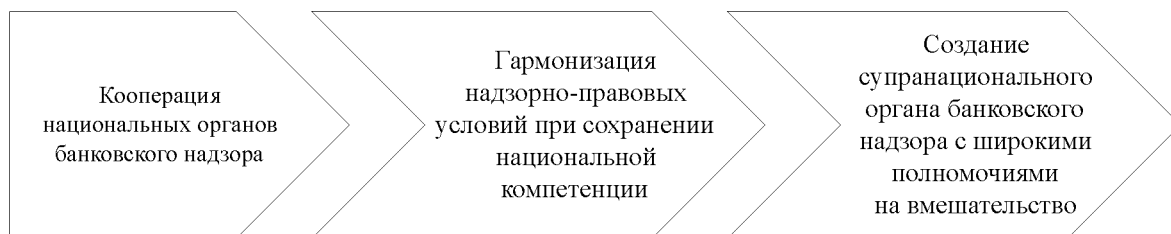


Рис. 2. Степень унификации различных моделей банковского надзора.

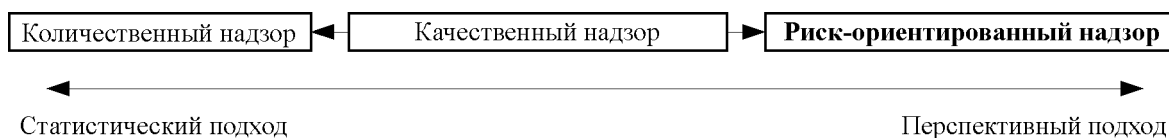


Рис. 3. Взаимодействие видов банковского надзора.

