

ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА ЕВРОПЫ В ПОСТКРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ

Кругликова Е.В.

ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов», Москва, Россия (117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6), e-mail: kruglikova.90@inbox.ru

В статье рассмотрен процесс реформирования государственного регулирования банковского сектора под воздействием глобального экономического кризиса 2007-2009 гг. Мировой кризис выявил проблему неэффективности регулирования банковского сектора на национальном и наднациональном уровне. Все это привело к смене парадигмы регулирования финансовых рынков. В странах Евросоюза усложнилась структура регулирования финансовых рынков, в том числе были созданы принципиально новые институты регулирования. Наиболее типичными и показательными стали реформы банковского сектора в Великобритании. Усилия британского правительства были направлены на обеспечение национальных банков «подушкой безопасности», способной смягчить внешние шоки. Наблюдается тенденция к формированию единого, независимого от действий правительства, регулятора финансового рынка, которым контролируется деятельность профессиональных участников. За правительством остается система защиты потребителей финансовых услуг.

Ключевые слова: глобальный финансовый рынок, банковский надзор, монетарная политика, глобальный регулятор, устойчивость финансовой системы, системные риски.

CHANGES IN GOVERNMENT REGULATION OF BANKING SECTOR IN EUROPE IN POST-CRISIS CONDITIONS

Kruglikova E.V.

Peoples Friendship University of Russia, Moscow, Russia (117198, Moscow Miklukho-Maklaya str. 6), e-mail: kruglikova.90@inbox.ru

The article describes the reforming process of government regulation of banking sector after the global economic crisis 2007-2009. Global economic crisis revealed the problem of inefficiency of banking regulation on national and international levels. This has led to the change of financial market regulation paradigm. In the European Union financial market, regulation system became more complicated. New regulation institutions were created. The most typical were the reforms made to the banking sector of the UK, where the government struggled to provide national banks with "safety pillow", which would allow softening external shocks. There is a tendency towards forming a united and independent from the government financial regulator, which would control all the professional participants. Government will be responsible only for financial services consumer defense.

Key words: global financial market, banking, monetary policy, global regulator, stability of the financial system, system risks

Мировой финансовый кризис 2007-2009 гг. поставил вопрос об эффективности регулирования банковского сектора и финансового рынка. Поэтому усилия правительств ведущих мировых держав направлены на реформирование государственного регулирования собственного банковского сектора и обеспечение его «подушкой безопасности» от внешних шоков. Усилия стран Группы 20 направлены на разработку единого подхода к построению национальных систем регулирования. Существуют различные мнения о том, какая схема регулирования является более рациональной и способна с большим эффектом справляться с возникающими проблемами. Однако, основные направления реформ банковского регулирования уже разработаны. Наиболее важные из них были утверждены и зафиксированы в документах на саммите Группы двадцати в Вашингтоне уже в 2008 году[2].

Целью исследования является определение основного тренда реформирования системы банковского регулирования в посткризисных условиях.

Информационную основу исследования составили научные публикации по вопросам регулирования финансового сектора экономики, а также приведенные в зарубежной и отечественной научной литературе материалы, используемые финансово-кредитными институтами и органами государственного управления, электронные ресурсы сети Интернет.

Результаты исследования и их обсуждение. В декларации саммита G-20 по финансовым рынкам и мировой экономике отмечается, что финансовые институты должны внести свой вклад в преодоление последствий финансового кризиса. Они должны открыто признать убытки, а также в дальнейшем раскрывать информацию о применяемых оценках рисков и инструментах управления ими, а также о методах и приемах регулирующего воздействия на финансовые организации.

Произошли изменения в составе регулирующих органов G-20. Был создан новый Совет финансовой стабильности. Он включил в себя все страны Двдцатки, прежних членов Форума, а также Испанию и Европейскую комиссию. Расширены составы стран-участников Технического комитета IOSCO и Базельского комитета по банковскому надзору.

Еще одной важной тенденцией стало увеличение количества различного рода структурных подразделений в международных финансовых организациях, что привело к усложнению системы регулирования финансовых рынков. При этом каждая структурная единица специализируется на отдельных направлениях и объектах регулирования. Появились: экспертная группа по поддержанию стабильного функционирования финансовой системы; Совет по экспертной оценке (далее PRC); рабочая группа по международному антикризисному управлению; рабочая группа по реструктуризации и рекапитализации финансовых институтов за счет средств частных инвесторов.

На корейском саммите Группы двадцати в 2010 г. состоялось принятие решения, направленного на развитие глобальной сети безопасности финансовых рынков. Для достижения поставленной цели были предприняты следующие действия: на 235 млрд. долл. ресурсы банков развития и на 750 млрд. долл. увеличены ресурсы МВФ; инструмент «гибкой кредитной линии» (FCL) был существенно улучшен; для стран, имеющих достаточно высокий уровень экономического развития, но пока не соответствующих критериям «гибкой кредитной линии», был создан инструмент «превентивной кредитной линии» (PCL); получил дальнейшее развитие Глобальный стабилизационный механизм (GSM). Теперь МВФ имеет возможность при наступлении финансовых потрясений увеличивать ресурсную базу и своевременно предоставлять финансирование своим участникам.

Для согласования механизмов регулирования банковского, страхового секторов и рынка ценных бумаг и их гармонизации были приняты следующие рекомендации[6]. Основные принципы регулирования всех секторов финансового рынка должны быть переработаны в направлении более тщательного учета систематического риска и обеспечения стабильной работы финансового рынка в целом. Для всех секторов финансового рынка (банковского, страхового и рынка ценных бумаг) эти принципы должны стать едиными для того, чтобы исключить возможность регулятивного арбитража. Главным объектом регулирования и надзора должны стать крупные финансовые компании (финансовые конгломераты), имеющие диверсифицированный бизнес и присутствующие одновременно на различных сегментах финансового рынка. Должны быть ужесточены требования к организациям, работающим с кредитными дефолтными свопами и финансовыми продуктами, обеспеченными финансовыми активами. Для этих видов деятельности, вне зависимости от сектора финансового рынка, должны применяться единые межотраслевые стандарты.

Уже в 2010 г. был издан документ, содержащий рекомендации по идентификации институтов, выпадающих из поля зрения надзорных органов, если система регулирования и надзора будет складываться по таким критериям, как: группы участников финансового рынка, способы включения этих институтов в общую систему регулирования и надзора[4].

В Евросоюзе реформирование системы регулирования банковского сектора шло по пути централизации. В настоящее время за монетарную политику в зоне евро отвечает Европейский Центральный Банк (ЕЦБ), который совместно с национальными центральными банками стран Евросоюза (вне зависимости от их участия в зоне евро) входят в Европейскую Систему Центральных Банков. ЕЦБ в целях поддержания финансовой стабильности выполняет следующие функции: проводит оценку и мониторинг финансовой стабильности; помогает национальным банкам в разработке финансового законодательства и правил надзора за финансовыми организациями; обеспечивает сотрудничество центральных банков и надзорных органов стран Евросоюза. Эффективное партнерство и информационный обмен являются крайне важными для обеспечения финансовой стабильности и скорректированной совместной деятельности, как в период стабильности, так и во время кризиса.

За центральными банками и надзорными органами отдельных стран Евросоюза закреплено регулирование банковской деятельности, надзор за финансовыми институтами и финансовыми рынками на национальном уровне. После финансового кризиса 2007-2009 гг. в банковское законодательство Евросоюза были внесены серьезные изменения, основой которых стали предложения Жака де Ларозье (директора-распорядителя МВФ) и Совета министров финансов и экономики стран Евросоюза. Сегодня система органов надзора включает в себя два института, целью деятельности которых является мониторинг

стабильности финансовой системы, отслеживание рисков и раннее предупреждение кризисов. Первый надзорный институт (Европейский совет по системным рискам (ESRB)) был создан на основе центральных банков и регуляторов финансовых рынков стран-членов ЕС. Его задачей является наблюдение за состоянием финансовой системы ЕС и предупреждение об угрозах развития кризиса. Полномочия Совета ограничены всего лишь предупреждением о разворачивании новых кризисов и предписаниями национальным регуляторам. Для национальных регуляторов все предписания Совета носят рекомендательный характер и не предполагают никаких санкций за их неисполнение. Вторым институтом стала Европейская система финансовых наблюдателей (ESFS), в которую были преобразованы Комитет европейских контролеров в банковской сфере, Комитет по страхованию и трудовым пенсиям в ЕС и Комитет европейских регуляторов рынка ценных бумаг. Создание системы направлено на обеспечение «микропруденциального», надзора за финансовыми рынками.

Все новые отраслевые надзорные органы были наделены реальными полномочиями, которые включили в себя проведение расследований, выступление арбитром в спорах между национальными регуляторами; получение информации от европейских компаний и осуществление предписаний национальным органам финансового надзора и контроля. Такие предписания должны быть реализованы за короткий срок – десять дней. В случае, если национальные регуляторы игнорируют предписания новых отраслевых органов надзора, то Европейская комиссия может принимать меры.

Осенью 2012 г. Еврокомиссия представила законопроект, в котором ЕЦБ предлагается наделить полномочиями единого регулятора банковской деятельности еврозоны. ЕЦБ возьмет на себя вопросы, связанные с финансовой стабильностью. За национальными регуляторами остается важная роль в ежедневном надзоре и в подготовке и исполнении решений ЕЦБ. Противником данной реформы стали Германия и Великобритания.

В настоящее время Лондон - один из крупнейших и основных финансовых центров Европейского Союза. По мнению британского правительства, полномочия вновь созданных Еврокомиссией регуляторов финансовых рынков слишком велики, что может привести к частичной потере странами контроля над собственной финансовой системой. Британское правительство опасается, что сама Великобритания может потерять управляемость своим банковским сектором, а план, разработанный Еврокомиссией, может вообще противоречить интересам отдельных стран ЕС и нарушать их финансовую независимость.

В настоящее время в Великобритании функции банковского регулирования возложены на Банк Англии, который решает две основные задачи. Во-первых, обеспечивает монетарную стабильность. Для этого Банк Англии применяет процентную ставку. С марта

2009 г. вместе с процентной ставкой Банк Англии управляет количественными параметрами денежной массы через покупку активов. Таким образом, происходит постепенная трансформация приоритетов в монетарной политике: интересы смещаются от управления ценой денег к управлению их количеством в обращении. Во-вторых, Банк Англии отвечает за финансовую стабильность в стране в целом. За устойчивость отдельных финансовых институтов отвечает специально созданный институт – Управление по финансовому регулированию (FSA).

Для обеспечения финансовой безопасности и стабильности британской экономики осуществляет исследование рынка, проводит мониторинг системы расчетов и платежей, реализует контроль за проведением банковских операций и операций открытого рынка, в отдельных случаях выступает кредитором последней инстанции. В обязанности Банка Англии входит оценка риска, для проведения которой ведется наблюдение за состоянием как национальной, так и международной финансовой системы. В зоне особого внимания оказываются партнёры Великобритании по торговым и финансовым операциям. Поскольку все потенциальные виды рисков или их группы выявить невозможно, то с 2006 года Банк Англии занимается анализом слабых мест банковской системы Великобритании [3].

Показательно, что в 2008 г. Банком Англии были названы следующие слабые места, способствующие дестабилизации национального банковского сектора и национальной экономики в целом: высокая маржа на отдельных сегментах кредитного рынка; наличие крупных должников в таких сферах, как коммерческая недвижимость, строительство и т.д.; угроза несостоятельности крупных финансовых институтов; зависимость от рыночной инфраструктуры; рост должников среди домашних хозяйств; поляризация крупных мировых экономик. Для оценки серьезности степени риска Банк Англии проводит стресс-тестирование.

Управление по финансовому регулированию, отвечающее за стабильность отдельных финансовых организаций, подотчетно Казначейству. Степень контроля и надзора за финансовыми организациями зависит от степени риска, который могут создать такие организации для банковского сектора Великобритании. Организации, представляющие собой существенный риск, подвергаются мониторингу и контролю постоянно. Региональные банки и небольшие кредитные организации отчитываются перед Управлением по финансовому контролю всего лишь два раза в год. Хотя данная организация финансового мониторинга и надзора кажется рациональной, она не дала возможности своевременной и адекватной оценки рисков во время кризиса 2007-2009 гг. и привела к тому, что банковская система страны столкнулась с кризисом ликвидности.

Согласно нормативно-правовым документам Управление представляет собой независимую, неправительственную организацию, которая ограничена гарантиями и финансируется рынком финансовых услуг. Однако в процессе реформы регулирования финансовой системы страны получилось, что FSA оказалось целиком и полностью подконтрольным вертикали исполнительной власти. Фактически FSA, получив максимум надзорных функций, потеряло свою главную характеристику – независимость. Политические власти страны, связанные с крупным бизнесом в финансовом секторе, имели возможность оказывать давление на регулятор. Британская экономика понесла существенные потери и попала в число государств, наиболее сильно пострадавших от кризисных явлений, что привело к радикальным реформам в банковском секторе.

В 2009 г. британское правительство провело радикальную реформу в финансовом секторе, целью которой стало ограничение появления финансовых институтов, слишком крупных для банкротства. Основной причиной реформы регулирования банковского сектора стала неспособность FSA предотвратить кризисные события и шантаж крупных финансовых организаций. Система регулирования должна осуществлять контроль не только в сфере потребительского кредитования, но и в сфере инвестиционных операций финансовых институтов. Стало совершенно очевидно, что необходимо более эффективно координировать денежно-кредитную политику и финансовое регулирование. Поэтому кроме мер, направленных на развитие конкуренции в банковском секторе, в целях государственного надзора и регулирования были разграничены функции банков на розничные и спекулятивные.

Спасения банковского сектора Великобритании привело к осени 2009 года к финансовым потерям 1,2 млрд. фунтов стерлингов (более \$1,8 трлн.) и выразилось в потере трех банков и нескольких жилищно-строительных кооперативов. Это послужило толчком к тому, что путем реформирования государство пытается создать конкурентную среду в банковском секторе. В ходе реформы банковского сектора Великобритании были учтены все новые принципы регулирования, рекомендованные G-20. Функция банковского надзора была закреплена за FSA, отделённым от Банка Англии. По итогам финансового кризиса 2007-2009 гг. было также принято несколько законодательных актов, которые внесли существенные изменения в регулирование финансового рынка.

Специальный режим санации (SRR), был введен «Банковским Актом 2009 года». Это позволило предотвратить банкротства финансовых организаций путём применения специальных механизмов разрешения проблемных ситуаций с помощью следующих действий: продажа банковского бизнеса или его части частному сектору; передача банковского бизнеса или его части «промежуточной» финансовой организации, которой

владеет Банк Англии на правах собственности; временная национализация. «Актом о финансовых услугах 2010 года», была ограничена практика коротких продаж и утвержден порядок бонусных вознаграждений ключевым сотрудникам финансовых организаций. Документ впоследствии был дополнен «Законом о практике вознаграждения», регулирующим механизм и величину бонусных выплат в публичных компаниях. В Великобритании в декабре 2009 года был введен налог на бонусы банкиров, превышающие 25 000 фунтов, со ставкой 50% и с эффективным сроком действия до апреля 2010 года [1].

Основные направления реформирования финансового регулирования в Великобритании в 2010 году были уточнены и конкретизированы. Внутри Совета директоров Банка Англии создан Комитет по финансовой политике (FPC), который осуществляет макропруденциальное регулирование для поддержания финансовой системы в целом, обеспечения ее стабильности и надежности. Для этого FPC выявляет системные риски и угрозы финансовой стабильности, принимает действия для их устранения.

В феврале 2011 г. был создан временный FPC в качестве подкомитета Совета директоров Банка Англии. Основными его задачами стали: подготовительная работа для создания постоянного Комитета по финансовой политике; мониторинг рисков, способных нанести урон финансовой стабильности; разработка рекомендаций для FSA и других институтов на основе выявленных рисков по возможным направлениям их минимизации; разработка рекомендаций для Министерства финансов по инструментам воздействия на финансовую систему; утверждение Отчета о финансовой стабильности Банка Англии. FSA планируется разделить на две части. Из него выделяется Служба по пруденциальному регулированию (PRA), задачей которой является микропруденциальное регулирование финансовых институтов, имеющих значительные риски. Деятельность PRA направлена на минимизацию последствий несостоятельности и банкротства участников финансового рынка.

С июля 2010 года начала свою работу Независимая банковская комиссия, задачей которой стало снижение системного риска в банковском секторе и разработка стратегии его реформирования. Уже в апреле 2011 г. Независимой банковской комиссией был опубликован доклад с предложениями банкам Великобритании разграничить свои инвестиционные и розничные подразделения. Подобная конструкция регулирования закрывает доступ инвестиционных подразделений к дешевым государственным ресурсам. К инвестиционным подразделениям будут предъявляться повышенные требования к достаточности капитала, что в целом приведет к росту стоимости капитала и, возможно, замедлит темпы экономического роста в Великобритании.

Еще одним предложением Комиссии стало повышение требований к достаточности собственного капитала банков до 10%. Для создания подушки безопасности банкам Великобритании предложено эмитировать облигации. При наступлении шоков и угрозе банкротства облигации могут быть конвертированы в акции. Объем выпуска конвертируемых облигаций может составлять примерно 5% от активов, взвешенных по риску[7].

Выводы. Основная идея реформы системы регулирования банковского сектора Великобритании состоит в том, чтобы вывести из-под подчинения правительства надзор за профессиональными участниками финансового рынка. Внимание же исполнительной власти должно быть сконцентрировано на защите потребителей финансовых услуг и регулировании самого рынка. Дуализм, предложенный Казначейством в сотрудничестве с Банком Англии, решает проблему зависимости надзора от политических властей. Банк Англии остается независимым институтом, в основе которого стоит частный капитал. Монетарные власти получили надзор за компаниями, а вот исполнительной ветви власти отдали ее сегмент – общество, озадачив ее борьбой за права потребителей финансовых услуг. Изменяется и идеология регулирования: теперь политиков не могут влиять на эффективность надзора, а надзорному органу придется исполнять решения, связанные с защитой потребителей услуг.

Список литературы

1. Глобальные финансовые реформы: Обзор центра макроэкономических исследований Сбербанка России / Центр макроэкономических исследований Сбербанка России. М.. Июнь 2010. С. 25-28.
2. Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике: Вашингтон, 15 – 16 ноября 2008 // Президент России: [сайт]. URL: archive.kremlin.ru/events/articles/2008/11/209291/209303.shtml(датаобращения: 20.10.2011).
3. Andrew Haldane, Simon Hall and Silvia Pezzini A new approach to assessing risks to financial stability Financial Stability Paper No. 2 – April 2007
4. Guidance Paper on the Treatment of Non-regulated Entities in Group-wide Supervision. - IAIS. - 12 April 2010 // www.iaisweb.org/temp/21/Final_guidance_on_non-regulated_entities.pdf
5. Reducing the Moral Hazard Posed By Systemically Important Financial Institutions. FSB Recommendations and Time-lines. - October 2010.
6. Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation. Key Issues and Recommendations. -Joint Forum (BIS, IOSCO, IAIS) // <http://www.bis.org/publ/joint24.pdf>
7. The Economist Volume 399 Number 8729 p.33-34.

Рецензенты:

Дигилина О.Б., д.э.н., профессор, зав кафедрой экономки Владимирского филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г.
Владимир;

Тесленко И.Б., д.э.н., профессор, зав кафедрой «Бизнес-информатика и экономика»
Владимирского государственного университета имени А. Г. и Н.Г. Столетовых, г. Владимир.