

К вопросу о повышении эффективности банковского надзора

А. Ю. Симановский,

*директор Департамента банковского регулирования и надзора
Центрального банка Российской Федерации*

Актуальной задачей банковского надзора является повышение его эффективности. Эту задачу следует рассматривать в двух аспектах: в функциональном (стратегическом, системном) и в операционном.

Стратегической задачей надзора является лучшее исполнение тех функций, которые определены законодательством. Статья 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» определяет главные цели банковского регулирования и банковского надзора как поддержание стабильности банковской системы и защиту интересов вкладчиков и кредиторов. В ходе практической работы на первый план нередко выходит вопрос устойчивости конкретных банков. В результате цель подменяется одним из средств ее достижения, причем не всегда объективно лучшим. На практике эта подмена проявляется в чрезмерной заботе о том, чтобы конкретный банк «устоял». Однако это далеко не всегда позволяет наилучшим образом защитить интересы вкладчиков и кредиторов. В ряде случаев как раз наоборот, чем быстрее банк выводится с рынка, прекращает свою деятельность как юридическое лицо, тем с большей эффективностью защищаются интересы кредиторов и вкладчиков. «Забота» органа надзора о большом банке негативно сказывается и на обеспечении стабильности банковской системы – не создается должных стимулов для совершенствования систем управления и внутреннего контроля в банках, ослабляется дисциплина рынка, отвлекается надзор от более актуальных задач. Поэтому все надзорные решения должны быть ориентированы на достижение основной цели деятельности органа банковского надзора. А инструменты, методы и приемы осуществления надзора должны занимать подобающую им подчиненную роль. Иными словами, не столь важно, какие конкретно методы и инструменты надзора (естественно, в рамках законодательства) используются для достижения цели, но всегда важно, чтобы надзор использовал те методы и инструменты, которые в данной ситуации наилучшим образом обеспечивают достижение поставленной цели.

Вопрос о том, что и как делает орган банковского надзора, – это вопрос его ответственности. Отзывается ли у банка лицензия или ему дается возможность еще какое-то время работать на рынке – в любом случае решение принимается под ответственность органа банковского надзора и, как говорится, лежит на его совести. При принятии решения орган надзора принимает на себя и определенные риски. Объективная мера риска определяется тем, насколько соответствующим решением достигается цель банковского надзора.

Повышение функциональной эффективности предполагает развитие содержательного начала (компонента) банковского надзора и его ориентацию на реальные риски банковской деятельности. Это должно быть обеспечено развитием методики банковского регулирования, отвечающей задачам риск-ориентированного надзора, развитием практических навыков сотрудников, выполняющих надзорные функции, и развитием организационных форм надзора.

Другим аспектом повышения эффективности банковского надзора является прагматическая задача достижения целей надзора меньшими ресурсами, т. е. задача повышения операционной эффективности, или «производительности» надзора. Подходы, выработанные мировой практикой в целях повышения производительности банковского надзора, также в общем и целом сводятся к переходу на риск-ориентированный надзор (далее – РОН). Сам РОН может рассматриваться в широком и узком смысле. В широком смысле это – система, которая затрагивает по существу все компоненты надзора, включая анализ отчетности, систему раннего предупреждения (СРП), надзорные системы классификации кредитных организаций по степени финансовой устойчивости (так называемые надзорные рейтинговые системы), а также подходы к оценке системной устойчивости банковского сектора. Реализация системы РОН обеспечивает повышение функциональной эффективности банковского надзора. Собственно риск-ориентированный надзор (РОН в узком смысле) состоит в выявлении в деятельности кредитных организаций (в основном методами документарного надзора) зон (областей) повышенного риска, проверке на месте состояния кредитных организаций по соответствующим направлениям, установлении степени реальных либо потенциальных проблем и определении режима банковского надзора, т. е. степени интенсивности и характера требований, предъявляемых к кредитным организациям, включая, при необходимости, характер мер надзор-

ного воздействия. Использование методов РОН в узком смысле позволяет повысить операционную эффективность надзора.

Каковы возможности и перспективы развития РОН в России? Ответ на этот вопрос может быть дан на основе анализа законодательно-правовых, методических и кадровых условий его осуществления. В целом можно считать, что минимально необходимые возможности для развития РОН в полноценную систему по всем указанным аспектам имеются. Практическая задача состоит в осуществлении очередного этапа работы по формированию этой системы. Очевидно, система надзора не может не отражать условий его осуществления. В связи с этим целесообразно заострить внимание на отдельных условиях функционирования надзора, а точнее, на отдельных дефектах этих условий. Наибольшее значение для эффективности надзора имеют три аспекта – законодательство, политическая поддержка и кадровый потенциал.

Дефектом действующего законодательства является то, что оно задает банковскому надзору в целом формальный вектор. Статьи 56 и 57 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» весьма жестко определяют набор функций (направлений деятельности) банковского надзора, реализуемых им для достижения поставленных целей. Так, ст. 56 определяет, что «Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов». Тем самым банковский надзор направляется в колено фиксации отклонений от установленных норм и правил и применения за это мер воздействия к банкам. И хотя и в этом и в иных законах, регламентирующих деятельность банков и банковского надзора (федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О реструктуризации кредитных организаций», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»), определены возможности банковского надзора по проявлению «свободы мысли», тем не менее точка в вопросе о праве органа банковского надзора на мотивированное суждение может быть поставлена лишь в рамках того закона, который дает определение целям, функциям и подходам, реализуемым в рамках банковского надзора.

Некоторых экспертов пугает перспектива «неограниченной» свободы суждений органа банковского надзора, которая, по их мнению, может вырасти в проблему субъективизма в надзорных решениях с весьма неблагоприятными последствиями как для кредитных организаций, так и для качества самого надзора. Насколько оправданы эти опасения? Прежде всего следует отметить, что закрепленная законодательством обязанность органа банковского надзора строить свою деятельность на базе мотивированного (разумного, структурированного) суждения является единственной альтернативой формализованному надзору, который, по сути, пока еще презумптуруется действующим законодательством. Касаясь стратегического аспекта такого решения, следует указать на то, что именно оно вполне открывает законодательные перспективы развития содержательной составляющей надзора и лишает правовой основы надзор, базирующийся на формальном подходе к оценке ситуации. Так что, перефразируя известную поговорку, субъективизма бояться – надзор не развить. Помимо этого, предоставление органу банковского надзора права на мотивированное суждение (или вменение ему соответствующей обязанности) явилось бы наиболее разумным разрешением существующей правовой коллизии, обусловленной ориентацией действующего законодательства одновременно на формальный и содержательный надзор. Так что соответствующее решение должно быть принято уже хотя бы для формирования непротиворечивых законодательных требований к характеру банковского надзора.

С другой стороны, насколько право на мотивированное суждение действительно расширяет права органа банковского надзора и несет угрозу стать индульгенцией на субъективизм его сотрудников? Представляется, что высказываемые опасения существенно завышены. Во-первых, де-факто, как уже отмечалось, такое право по целому ряду направлений уже предоставлено законодательством. Во-вторых, формально верные (хотя и неразумные) суждения и решения органа банковского надзора и его сотрудников, не требующие содержательной мотивировки и не имеющие поэтому шанса быть эффективно оспоренными, наносят существенно больший ущерб качеству банковского надзора, нежели ошибочное содержательное суждение, которое в силу самого своего характера может быть оспорено и ошибочность которого может быть эффективно доказана экономической логикой и фактами хозяйственной жизни. Наконец, речь идет о мотивированном суждении, выносимом в рамках, определенных самим законодательством, и методиками, разрабатываемыми в его развитие. Таким образом, горизонты суждения отнюдь не беспредельны, а «структурированы», ограничены.

В этой связи не лишним будет упомянуть, что за 10 лет своего существования российский банковский надзор накопил определенный методический багаж и опыт содержательных суждений. В этом плане законодательное переключение надзора с «объективных» суждений, диктуемых (или прикрываемых) правовой необходимостью и соображениями «комплаенса», на «субъективные» является до некоторой степени методически и профессионально подготовленным.

Дефектом законодательства является и отсутствие в нем упоминания о том, что банкротство отдельных банков является нормальным следствием рыночных отношений и конкурентной борьбы. Отсутствие упоминания этой общеизвестной истины способно породить ошибочные представления широкой публики о задачах и роли

надзора, равно как и неоправданные надежды на «непотопляемость» банков. Следствием краха необоснованных надежд являются раздражение и негативные эмоции по поводу состояния надзора. В то же время более продвинутое законодательство стран с устоявшейся рыночной экономикой, например, английское, содержит прямое указание на упомянутый феномен рынка, презумпция возможность банкротства банков. Более того, в Англии закон содержит прямые указания на то, что может и должен и чего «не может» надзор, дабы не порождать у публики чрезмерных ожиданий и тем самым избежать горьких разочарований.

Другим принципиальным аспектом проблемы формирования РОН является политическая поддержка надзора. Не секрет, что основная часть «значимых» банков с российским капиталом имеет серьезную политическую поддержку. Собственно, эти банки возникли в процессе отпочкования специализированных финансовых структур от политических, квазиполитических или экономических «центров» постсоветской общественной системы. Результатом является аномальная политическая связанность, обуславливающая зависимость и одновременно политическую защищенность таких банков от требований надзора. Данная ситуация выступает, возможно, самым серьезным практическим препятствием на пути формирования эффективного надзора. Устранение или нейтрализация данного препятствия состоит в обеспечении действенной поддержки решениям, принимаемым по линии надзора, на самом высоком уровне. Необходимость именно политической поддержки обусловлена как спецификой реального владения банками, так и тем, что финансовые отпочкования разного рода империй создавались по типу колоний: целью их создания было обслуживание, в первую очередь, интересов «метрополий». В связи с этим широкая публика, коль скоро она была вовлечена в орбиту деятельности «имперского» банка (а вовлекалась она исключительно по линии вкладов), становилась, по существу, заложником успехов «империи». При неблагоприятном развитии событий интересы «империи» по общему правилу доминировали над интересами доверчивых аутсайдеров. Впрочем, даже безотносительно успехов или неудач империй указанные банки выступают насосами по перекачке финансовых ресурсов в пользу породивших их центров. Не удивительно поэтому, что – при внешнем благополучии банков – реальная картина рисков и их соотношения с капиталом может требовать весьма жестких надзорных мер. Это подтверждается опытом содержательного надзора, накопленным за последнее время.

Следующий аспект внедрения РОН – кадровые возможности. Здесь следует констатировать, что коммерческий сектор по-прежнему выигрывает соревнование за кадры у Банка России. В качестве примера можно привести реальную ситуацию, когда два молодых, подававших надежды и адекватно оцениваемых специалистом, получив предложения от коммерческой структуры, долго не задумываясь, сменили мундиры заведующих секторов центрального аппарата Банка России на звание младших экономистов коммерческого банка, т. е. номинально опустились на 4 ступени по служебной лестнице, выиграв при этом в несколько раз в уровне оплаты труда. И это типичный пример. Такие условия конкуренции создают неблагоприятные стартовые возможности для любых существующих преобразований в сфере надзора, поскольку такого рода преобразования обязательно требуют многочисленных и углубленных методических разработок и решения проблем переходного периода, т. е. качеств, наиболее высоко ценимых и наименее распространенных на рынке труда. Решением проблемы могла бы стать система гибкой организации труда и его гибкой оплаты, ориентированная на создание условий для выполнения приоритетных задач. Однако такая система, очевидно, выпадает из традиций организации и оплаты труда в общественном секторе экономики.

Так или иначе, переход на РОН предстоит осуществить, причем в весьма короткий период времени (порядка трех лет). Темпы перехода диктуются как внутренними, так и внешними условиями формирования здоровой банковской системы, без которой немислим ее цивилизованный рост. К внешним принадлежат в первую очередь присоединение России в 1998 г. к Базельским Основополагающим принципам эффективного банковского надзора, а также заявленный переход на МСФО и перспектива вступления в ВТО. Разумеется, отмеченные дефекты внешней по отношению к банковскому надзору среды могут снизить эффективность формируемой системы надзора. Так, фундаментальная опасность на пути внедрения содержательного надзора состоит в том, что «непотопляемость» ряда банков вкупе с политическим влиянием их покровителей породит профанированный вариант РОН. Указанная опасность способна существенно снизить положительный эффект работы. Однако и она не сможет свести на нет усилия по формированию РОН.

Данный оптимистичный прогноз вытекает из внутренних потребностей рынка и международного характера банковских услуг.

Практическими задачами по внедрению структурных компонентов РОН, которые предстоит решать в обозримой перспективе, являются:

- 1) формирование классической системы раннего реагирования, базирующейся на прогностическом эффекте статистических моделей функционирования банков и их относительно однородных групп;
- 2) развитие методических подходов и системы оценок качества организации деятельности кредитных организаций, включая уровень управления и внутреннего контроля;

3) доработка и формализация системы покомпонентных оценок деятельности банков (системы надзорных рейтингов). Вероятнее всего, будет реализован вариант такой системы, производный от английской методики CAMELBCOM. При этом возможно поэтапное внедрение методики;

4) совершенствование организации надзора, включая:

4.1. введение института кураторов банков (данному решению будет предшествовать эксперимент в ряде территориальных учреждений Банка России);

4.2. развитие системы инспектирования банков, в том числе ориентация инспекторов на содержательный компонент надзора (риск-ориентированный надзор), определение статуса и методов работы главных инспекторов Банка России.

Что представляют собой указанные компоненты? Один из первых, с точки зрения логики банковского надзора, – формирование современной системы раннего предупреждения (или реагирования).

Суть системы раннего предупреждения состоит в том, чтобы попытаться выявить не только реальные проблемы деятельности банка на ранней стадии, но и саму подверженность его проблемам, с тем, чтобы определить режим надзора, а при наличии реальных проблем и меры надзорного реагирования, которые наиболее показаны в данной ситуации. В рамках системы раннего предупреждения проводятся формализованные оценки ситуации в банках по статистическим методикам (моделям). Эти модели на основании анализа информации, содержащейся, главным образом, в официальной отчетности, позволяют с определенной долей вероятности выявить области потенциальных либо реальных проблем банка, а в некоторых случаях дают возможность спрогнозировать динамику негативных тенденций.

Далее. Вопросы оценки качества организации деятельности в банке. Существующие требования по организации внутреннего контроля нуждаются в уточнении и развитии. Необходимо формирование комплекса требований по системе корпоративного управления в кредитных организациях и методики оценки качества управления. Хотя в документах Банка России содержатся отдельные подходы к организации и оценке системы корпоративного управления, однако они не являются всеобъемлющими и детальными. Задача на ближайшую перспективу состоит в том, чтобы определить комплекс критериев и подходов к оценке качества управления в кредитных организациях. Такая работа ведется в рамках подготовки проекта Федерального закона «О гарантировании вкладов физических лиц». С завершением этой работы – а она, помимо вопросов качества управления, включает также вопросы финансовой устойчивости и состояния внутреннего контроля кредитных организаций – связано и создание упомянутой выше надзорной рейтинговой системы, базирующейся на подходах, реализованных в английской модели CAMELBCOM.

Частным, но весьма существенным требованием к управлению является обязательное наличие в кредитных организациях плана на случай экстремальных ситуаций. Этот план должен базироваться на результатах стресс-тестирования. При этом тесты должны носить сугубо консервативный характер. Сам план действий должен быть реальным, т. е. должно быть ясно, кто, как и чем помогает банку в трудную минуту в вопросах поддержания ликвидности, восполнении дефицита капитала и т. д. И орган надзора должен быть уверен в том, что предусмотренная планом помощь действительно будет оказана, т. е. что имеются все предпосылки, необходимые для ее оказания.

В настоящее время такого рода планы есть далеко не у всех банков, а в тех случаях, когда они имеются, они часто сугубо формальны и не являются руководством к действию при наступлении критической ситуации в кредитной организации.

В свою очередь, для того, чтобы эти планы были реальными, за ними, как отмечалось, должны стоять реальные возможности (деньги) и реальные лица, заинтересованные в функционировании банка ценой предоставления ему необходимой помощи. В этом состоит одна из проблем организации банковского дела и банковского надзора. Как известно, реальные владельцы кредитных организаций не всегда совпадают с номинальными. Обусловлено это разными причинами, рассмотрение которых выходит за рамки данной статьи. Но, не зная реального владельца, нельзя оценить меру прочности банка. Поэтому получение достоверной информации о владельцах кредитных организаций – насущный вопрос с точки зрения организации эффективного надзора.

В организации надзора следует выделить три позиции: институт кураторов банков, задача развития инспектирования и проблемы координации документарного и инспекционного надзора.

Что такое куратор банка и зачем он нужен?

«Курирование» – естественный инструмент любого контроля, не только банковского надзора. Известно, что у семи нянек дитя без глаза. А одна нянька – это и есть своего рода «куратор». В связи с этим во многих территориальных учреждениях Банка России институт кураторства в том или ином виде реализуется. Задача состоит в том, чтобы разумно формализовать этот институт, т. е. придать ему официальный статус, закрепить позитивные моменты. Но одновременно важно не убить живое начало, предоставив территориальным подразделениям Банка России возможность реализовывать данный подход с местными особенностями. Если говорить о базовых подходах, то в меру сегодняшнего понимания они могут быть обозначены следующим образом. Куратор – это главный

организатор надзора за конкретным банком, несущий персональную ответственность за состояние надзора. Для реализации этой задачи куратор должен обладать всей полнотой информации о курируемом банке, участвовать в принятии по нему решений, связанных с определением режима надзора, функциональными и структурными изменениями (расширение деятельности, слияния и т. д.), применением мер надзорного реагирования. Куратор должен выполнять функции главного контактного лица во взаимоотношениях надзора с банком, его руководством и сотрудниками. Кураторы должны эффективно взаимодействовать с другими сотрудниками Банка России, осуществляющими функции надзора, включая руководителей инспекторских проверок банков, и иметь полномочия получать информацию о выявленных вопросах в деятельности банка по ходу проверок. Кураторам должна быть обеспечена всесторонняя поддержка со стороны руководства соответствующего территориального учреждения. Возможно, решения о надзорных мерах предупредительного характера (назначение и проведение делового совещания, информационное письмо руководству банка) смогут принимать сами кураторы. Что касается принудительных мер воздействия, то решения о них, вероятнее всего, должны, как и сейчас, принимать не персонально кураторы, а руководители или соответствующие коллегиальные органы территориальных учреждений Банка России. Но предложить решение или альтернативные решения должен куратор. Предполагается, что кураторы будут работать в главных управлениях Банка России по всей стране и потребность в них оценивается примерно в 200–300 человек. Функции куратора должен обеспечивать соответствующий аппарат (сектор, отдел). Таким образом, куратор – это в первую очередь высококвалифицированный организатор надзора. Полномочия, обязанности и возможности кураторов должны быть определены положением Банка России, которое может увидеть свет ориентировочно в III квартале 2003 г. Эксперимент по деятельности кураторов в некоторых главных управлениях начинается в IV квартале текущего года.

Использование института кураторов, как показывает и международная практика, и собственный опыт, позволяет улучшить координационные и субординационные связи в надзоре, повысить их эффективность. Поэтому развитие этого института должно способствовать переходу от формального надзора к содержательному. Что касается права Банка России на мотивированное суждение, то введение кураторов само по себе не имеет к этому отношения. В действительности, таким правом Банк России отчасти пользуется и сейчас. Завершая тему «кураторства», хотелось бы отметить два момента. Во-первых, этот институт небеспроblemен. В том смысле, что любые дополнительные возможности каких-либо сотрудников надзора порождают проблему концентрации власти. В связи с этим и отбор кураторов, и контроль за их деятельностью должен быть также высоко эффективным. А во-вторых, кураторство – это также только один из приемов современного надзора. Надзор же может эффективно развиваться только как система.

Весьма острым является вопрос координации функций документарного и инспекционного надзора. По существу надлежащий уровень координации может быть обеспечен только при определенной субординации указанных функций. С учетом введения института куратора субординация просматривается таким образом, что инспектирование в рамках решения задачи повышения эффективности банковского надзора «обслуживают» деятельность кураторов.

Суммируя сказанное по вопросу о повышении системной эффективности банковского надзора, необходимо отметить следующее:

1. Во главу угла всех решений, принимаемых по линии банковского надзора, должна ставиться цель, определенная банковскому надзору законодательством.
2. Конкретные методы, способы и приемы банковского надзора должны обеспечивать реализацию надзором своих задач и в этом смысле играть подчиненную роль. Одновременно необходимо обеспечить развитие инструментов банковского надзора с учетом международного опыта его осуществления.
3. Повышение эффективности банковского надзора предполагает развитие содержательного начала (компонента), т. е. ориентацию надзора на риски банковской деятельности.
4. Задачи по повышению эффективности банковского надзора могут быть наиболее успешно решены в условиях совершенствования законодательства, политической поддержки функций по банковскому надзору и банковского надзора, а также при улучшении конкурентных позиций банковского надзора на рынке труда.