

Зачем Банку России банковский надзор?

О. Буклемишев

Директор Центра исследования экономической политики
Экономический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова

Статус Банка России как банковского регулятора, а с недавних пор – и мегарегулятора, сегодня представляется незыблемым. Последний раз публичная дискуссия о целесообразности выделения функций банковского надзора из ЦБ РФ вспыхнула в 2007 году по инициативе депутатов Государственной думы и отдельных представителей банковского сообщества, но вызвала резкое неприятие со стороны главного банка страны и была довольно быстро свернута.

Но безальтернативно ли нынешнее положение дел?

Вопреки бытующим у нас представлениям о неразрывной связи центробанков и банковского регулирования, исторически последнее было введено намного позже появления коммерческих и даже центральных банков. Многие из них приобрели широкие полномочия в области банковского регулирования лишь к середине XX в., часто с целью мониторинга кредитных рисков собственных заемщиков. И хотя почти две трети центробанков мира сегодня вовлечены в банковский надзор, ряд ведущих представителей этого сообщества (в частности ФРС США, Европейский центральный банк, Банк Японии, Банк Швеции и Резервный банк Австралии), как минимум, не являются эксклюзивными банковскими регуляторами, а некоторые вообще никогда регулированием не занимались.

Финансовая либерализация на рубеже XX и XXI веков сопровождалась снятием с центральных (национальных) банков надзорно-регуляторных функций. Так, с 2000 г. по 2016 г. доля независимых от ЦБ мегарегуляторов (реализующих в том числе и банковский надзор) выросла с 10 до 29%. Однако после глобального финансового кризиса 2007-2009 гг. обозначился перелом

данной тенденции. Так, в Великобритании после неудачной реформы регулирования банковский надзор вновь был делегирован специальному институту (Prudential Regulation Authority), образованному в структуре Банка Англии. Возврат центробанку банковского регулирования произошел также в Бельгии.

Выделяют несколько причин делегирования ЦБ функции банковского регулирования. Во-первых, надзорная информация бывает полезна центральному банку для мониторинга системных рисков, отслеживания финансового состояния банков-участников платежной системы и оперативного анализа эффектов денежно-кредитной политики. Во-вторых, независимый ЦБ способен противостоять политическому давлению, часто оказываемому на регулятора. В-третьих, он имеет возможность обеспечивать финансирование регуляторной деятельности и достойную оплату сотрудников надзора.

Но несомненные недостатки «совместительства» тоже существуют. Во-первых, центробанк может привносить в рыночное монетарное регулирование свойственные надзорным процедурам элементы административного принуждения. Во-вторых, компрометация в результате надзорных неудач часто сказывается и на репутации в отношении реализации других функций ЦБ. В-третьих, тесные отношения регулятора и поднадзорных банков могут порождать у последних в кризисной ситуации иллюзию гарантированной поддержки кредитора последней инстанции («моральный риск») и соответствующие факторы рыночной неопределенности. Наконец, концентрация властных полномочий в невыборном органе всегда повышает риски бюрократических сбоев и злоупотреблений.

Эффективность функционирования банковского надзора ЦБ РФ в последние годы, очевидно, далека от идеала. Масштабы процесса очистки банковского сектора от слабых и недобросовестных игроков свидетельствуют, что качественного мониторинга финансового состояния значительного числа российских коммерческих банков долгое время обеспечено не было. Активы

банков с утвержденными планами предупреждения банкротства с участием Банка России или АСВ на начало 2019 г. составили почти 10 трлн руб., или 10,6% от суммарных банковских активов. Всего с 2017 г. ЦБ РФ потратил 2,3 трлн руб. на санацию указанных банков (есть и более крупные оценки – до 3 трлн руб.), включая 800 млрд руб. на их капитализацию. Схожее происхождение имеет кредит Банка России АСВ для поддержания устойчивости системы страхования вкладов и финансирования выплат возмещений в сумме почти 2 трлн руб.

Таким образом, по линии исправления надзорных ошибок в экономику вливается на порядок больше средств, чем через традиционное рефинансирование (требования Банка России к кредитным организациям по всем видам операций на 25 октября т.г. составляют всего 223 млрд руб.), компрометируя тем самым инструментарий монетарной политики.

Несомненно, баланс плюсов и минусов совмещения Банком России денежно-кредитных и регуляторных функций в настоящее время трансформируется в силу применения режима таргетирования инфляции и свободного плавания рубля, организационного оформления контура макропруденциальной политики, а также в результате перехода значительной части банковского сектора под непосредственный контроль ЦБ как собственника. Поскольку перспективы приватизации этих кредитных организаций представляются туманными, у Банка России формируется долгосрочный конфликт интересов. Это серьезный минус для регулятора, поскольку принимаемые им решения будут неизбежно рассматриваться на рынке через призму возможного предоставления преференций контролируемым банкам.

Как ни странно, основные теоретические доводы в пользу совмещения денежно-кредитных и регуляторных полномочий (плюсы внутреннего информационного обмена ЦБ, а также близость микро- и макропруденциальных политик) в России почти не звучат, зато активно подчеркивается безальтернативность эмиссионного финансирования (по-

видимому, именно этот аргумент стал решающим при выборе площадки для мегарегулятора). Но очевидно, что простота и тем более бесплатность «интернализации» Банком России издержек банковского надзора и его огрехов иллюзорна. Ибыточная эмиссия оплачивается всем обществом – только в скрытой форме, и тот факт, что никто не несет ответственности за надзорные провалы, тесно связан с неявным, «учетным» характером потерь в saniруемых банках.

Затыкание дыр банковских балансов со временем обходится все дороже, рано или поздно неизбежно прямое вовлечение средств налогоплательщиков, поэтому на повестке дня должны стоять разработка и внедрение механизмов подотчетности центральных банков за пределами сферы денежно-кредитной политики. Даже частичное покрытие постоянно растущих расходов на банковские санации (вместо смешения их с прочими финансовыми результатами функционирования Банка России) из бюджетных источников могло бы привнести в регуляторную деятельность необходимые элементы контроля и ответственности. В свою очередь, частичное финансирование органов надзора за счет взносов, устанавливаемых пропорционально размеру поднадзорных организаций (именно так, несмотря на доступность эмиссионного источника, обеспечивается деятельность британского Prudential Regulation Authority), могло бы смягчить «регрессию» регуляторных издержек финансового бизнеса без опасений в «захвате» регулятора.

Банк России не одинок в восприятии банковского регулирования как неотъемлемой части своего мандата – аналогичных позиций придерживаются многие ЦБ, исторически занимавшиеся надзором. Однако по мере изменения финансово-экономической ситуации и роли центральных банков смещается и фокус восприятия данного вопроса учеными и регуляторами. Так, Бундесбанк, который в 2001 году активно сопротивлялся переводу надзорной функции в германский мегарегулятор Vafin, добился совместного ее осуществления, однако в итоге в 2009 году выступил против возврата себе полномочий по принятию надзорных решений из-за опасений за свою независимость.

Несмотря на все предпринимаемые меры, ситуация в российском банковском секторе по-прежнему далека от благоприятной: доля проблемных кредитов остается устойчиво высокой, что, по мнению экспертов рейтингового агентства S&P, объясняется в первую очередь качеством банковского надзора. Так что хотя в последнее время однозначно доминирует тенденция концентрации регуляторных полномочий в Банке России, дискуссия о целесообразности их совмещения с денежно-кредитными и другими функциями ЦБ могла бы быть полезной.

Материал основан на статье Буклемишев О.В., Ватолин Д.О. Банк России и банковский надзор: вместе навек? Вопросы экономики. 2019;(10):85-98.