

Банковское регулирование в Республике Казахстан : цели, задачи, приоритеты

Вопросы банковского регулирования в РК стали подниматься и обсуждаться в научной литературе совсем недавно. Особенно эти вопросы стали актуальными в наши дни. Так как в условиях плановой экономики (в рамках СССР) функционировала одноуровневая государственная банковская система, представленная Госбанком СССР, Внешторгбанком СССР, Стройбанком СССР и сберкассами. Поэтому в этих условиях вопросы банковского регулирования даже не возникали, так как карман был один - государственный. Государство отвечало по обязательствам банков. Убытки от кредитной деятельности банков зачастую списывались на увеличение внутреннего государственного долга.

Обретение независимости и суверенитета, построение рыночной экономики в РК потребовало создания адекватной двухуровневой банковской системы, где первый уровень традиционно представлен Центральным банком, в нашей стране — Национальным банком РК, а второй — коммерческими банками. Причем цели, задачи, функции и операции банков обоих уровней разделены и законодательно закреплены. Надо отметить, что банковский сектор РК — единственный сектор экономики, где рыночные реформы прошли раньше, последовательно, со значительным эффектом, что позволило международным рейтинговым агентствам признать в 2000 г. банковскую систему РК лучшей среди стран СНГ, включая Россию, а ее деятельность по многим направлениям — соответствующей международным стандартам.

За время независимости, последние 16 лет, в банковской системе РК произошли как количественные, так и качественные изменения. Если в 1995 г. функционировало свыше 150 банков, то на конец 2007 г. — 34. То есть налицо процесс концентрации банковского капитала, укрупнения банков путем слияния и поглощений. Что само по себе является позитивным явлением, так как устойчивый экономический рост страны, рост ВВП способствуют расширению экономики, появлению крупных предприятий — корпораций, холдингов, акционерных обществ. А их могут качественно обслуживать только крупные универсальные коммерческие банки, обладающие мощными банковскими ресурсами, готовые предоставить разнообразные банковские услуги и продукты и осуществить различные банковские операции. С другой стороны, уменьшение количества банков в стране — это результат ужесточения косвенного государственного регулирования банковской деятельности через уполномоченные органы — регуляторы.

Однако события постоянно вносят коррективы в повседневную жизнь и деятельность, в том числе банков. На современном этапе

большое значение играют не столько внутренние факторы, сколько внешние, среди которых нужно выделить мировые и локальные финансовые кризисы, расширяющуюся финансовую глобализацию, влияющие на состояние национальных банковских систем. Вопросы становления и эффективного функционирования национальной системы банковского регулирования на современном этапе приобретают особую остроту, так как современное развитие финансовых рынков определяют необходимость вынесения банковского регулирования и банковского надзора за пределы отдельных стран и построение эффективной системы международного банковского регулирования и надзора. Банки являются важными участниками глобального финансового рынка, так как находятся в центре международных финансовых потоков. Стабильность банков зависит во многом от их прочности и способности противостоять кризисам, поэтому главная задача международного банковского регулирования и надзора — это обеспечение сохранности и прочности этих институтов в условиях все большей финансовой глобализации. Тем более Казахстану предстоит вступить в ВТО, решить задачу вхождения в число 50 наиболее конкурентоспособных развитых стран с рыночной экономикой. А экономическая глобализация подразумевает и финансовую глобализацию.

Современное развитие финансовых рынков характеризуется такими тенденциями, как глобализация, либерализация, консолидация, которые бесспорно изменяют мировую финансовую архитектуру, так как повсеместное сокращение условий, ограничивающих движение капитала, отмена многих других факторов, препятствующих развитию финансового рынка, внедрение современных информационных и телекоммуникационных технологий позволили локальным финансовым рынкам стать составной частью все более интегрирующегося мирового рынка финансовых и банковских услуг, на котором банки и другие финансовые институты могут встретиться в непосредственной конкурентной борьбе. В этой связи увеличивается интерес государства и органов банковского регулирования и надзора к финансовым показателям деятельности банков. Как правило, государство напрямую не вмешивается в деятельность банков, так как не отвечает по закону по обязательствам банков, но, защищая интересы клиентов и вкладчиков, регулирует их косвенно, с помощью пруденциальных (обязательных) экономических нормативов и уполномоченных органов.

Банковское дело — древняя наука. Банковский бизнес не зря называют особым, специфическим видом бизнеса, особым видом предпринимательской деятельности, так как банки в основном работают с чужими денежными средствами, доля собственных средств банка не превышает 15-20 % в общей структуре ресурсов. С другой стороны,

банки в современных условиях из просто кредитных учреждений превратились в значимые социально-общественные институты, затрагивающие интересы как государства, так и общества и различных слоев населения. Поэтому банкротство любого банка не проходит бесследно для общества, даже если банк негосударственный, а частный. При этом возникает социально-экономическая напряженность в обществе. Особенно это наглядно проявилось в нашем регионе в связи с ликвидацией «Валют-транзит банка», входившего в первую десятку банков РК, будучи региональным банком. Вкладчики и клиенты банка проводят митинги и забастовки, перекрывают центральные улицы города, недовольные сроками и очередностью выполнения обязательств банка, работой ликвидационной комиссии.

В Республике Казахстан государственные регулирующие и надзорные функции за финансовым сектором закреплены за следующими государственными органами — Правительством, Национальным банком, Агентством РК по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций (АФН), Агентством по регулированию регионального финансового центра города Алматы. В рамках реформирования системы государственного регулирования финансового рынка на основании Закона РК от 4.07.2003 г. был создан единый государственный надзорный орган (АФН) на базе департамента банковского надзора Национального банка РК. Поэтому с 2004 г. большая часть надзорных и регулирующих функций отошла к вновь созданному АФН. В связи с появлением регионального финансового центра в г. Алматы было создано аналогичное региональное агентство по надзору. Однако по сей день продолжается дискуссия среди ученых и практиков о том, насколько оправданно создание еще одного государственного агентства по надзору и регулированию финансового рынка, не лучше бы было оставить эти функции за главным банком страны — Национальным банком и т.д. Тем более, что АФН состоит на бюджете Национального банка. По этому вопросу можно долго дискутировать и найдется масса доводов как «за», так и «против».

В этой связи необходимо изучить зарубежный опыт. Так, международная практика банковского надзора разделяет органы банковского регулирования и надзора. Функции регулирования банковской деятельности обычно разделены между Парламентом, Правительством и собственно регулирующим органом. При этом Парламент разрабатывает общие законодательные рамки, правительство издает дополнительные постановления или нормативные акты, которые обычно распространяются на все секторы экономики — к примеру, принципы и методы бухгалтерского учета. Собственно регулирующий орган, в роли которого может выступить Центральный банк, интегрированная или специализированная организация, издает специальные положения, которые применяются

только к тем организациям, за деятельностью которых осуществляется надзор. Это означает, что органы банковского регулирования разрабатывают нормы и положения, которые банки обязаны соблюдать. Опираясь на национальные законы о банковской деятельности, международные принципы и нормативные акты, регулирующий орган определяет законодательные и нормативные требования к банкам, включая формы отчетности.

В этой связи нужно отметить, что создание единого органа регулирования и надзора за финансовыми организациями не противоречит международной практике, так как во многих странах действуют подобные органы.

В США, Германии, Франции, Японии существует смешанная система банковского регулирования, в рамках которой Центральный банк разделяет обязанности по регулированию и надзору с другими государственными органами. В Великобритании, Италии, Нидерландах банковский надзор уполномочены осуществлять исключительно центральные банки. В Канаде и Швейцарии органы надзора отделены от Центрального банка.

В ряде стран, например в Великобритании, акцент делается на документарный надзор; в других, например, в США, — на регулярное и всестороннее изучение состояния каждого банка при проведении инспекции на месте. Для большинства стран характерно сочетание дистанционного контроля за деятельностью банков на основе анализа отчетных документов с выездом инспекторов для проверки в банки. При этом органы регулирования и надзора взаимодействуют со службами внешнего и внутреннего аудита банков.

Тесная взаимосвязь систем внешнего и внутреннего контроля за функционированием коммерческих банков присуща, например, Франции, Нидерландам, Великобритании. Государственные органы надзора в этих странах находятся в тесном контакте с частными аудиторскими фирмами, которым оказывают доверие, что значительно облегчает и ускоряет процедуру дистанционного надзора.

Центральные банки упомянутых стран получают и проверяют заверенные внешними аудиторами годовые балансы, а также ежемесячные или квартальные отчеты коммерческих банков с информацией о платежеспособности, ликвидности банка, открытой валютной позиции и непогашенных просроченных кредитах, а также концентрации кредитных рисков, страновых рисках.

В Великобритании внешние аудиторы могут, а в Нидерландах и Франции обязаны, незамедлительно информировать Центральный банк о неплатежеспособности и неликвидности банка или о случаях их отказа заверять отчет банка. Банк Нидерландов ежегодно проводит совещания с внешними аудиторами, которые несут персональную ответственность в случае нанесения их действиями ущерба коммерческому банку.

Практика регулирования в развитых странах отличается разнообразием не только форм его организации, но и органов его проведения. Как правило, функции надзора выполняются подразделениями Центрального банка или министерства финансов или независимым ведомством, подотчетным парламенту или президенту, например, Федеральной корпорацией страхования депозитов (ФКСД), как в США. Деятельность регулятивных органов регламентируется системой законов и других правовых актов, отражающих особенности исторического и экономического развития государства.

В США сложилась разветвленная система регулирования на федеральном уровне и на уровне отдельных штатов. Деятельность национальных банков контролируется и регулируется федеральной резервной системой (ФРС) вместе с двумя другими федеральными органами — Службой контролера денежного обращения к министерству финансов) и Федеральной корпорацией страхования депозитов (ФКСД). Контроль за банками штатов — членами ФРС, депозиты которых застрахованы в ФКСД, осуществляется соответствующими органами банковского надзора, созданными при правительстве штатов (как правило, отделом уполномоченного по банкам или управляющего банками при правительстве штатов). Кроме того, их деятельность регулируется и контролируется ФРС и ФКСД.

Банки штатов, не являющиеся членами ФРС, чьи депозиты застрахованы в ФКСД, контролируются двумя структурами — банковскими органами штатов и ФКСД. Банки штатов, не входящие в ФРС и не страхующие депозиты в ФКСД, находятся под контролем властей штатов.

Надзорные органы в США — Служба контролера денежного обращения (на федеральном уровне) и Отдел Уполномоченных по банкам при правительствах штатов (на уровне штатов) — решают вопросы о предоставлении лицензий для открытия соответствующих банков (национальных или банков штатов), выдаче разрешения на открытия отделения, слиянии и поглощении банков, а также об изменениях в структуре банковского капитала.

В компетенции надзорных органов США также входят: ликвидация закрываемых банков; разработка инструкций, правил, указаний и регламентации, носящих подзаконный характер и ориентированных на разъяснение законов; периодические комплексные проверки состояния, операций и политики подведомственных банков; принятие мер по исправлению сложившегося положения; консультирование руководства банков; обобщение отчетов и статистической информации банков. Задачами ФРС в сфере контроля и регулирования деятельности депозитных учреждений в США являются: контроль и регулирование деятельности зарегистрированных штатами банков-членов ФРС, банковских холдинговых компаний; контроль и регулирование

деятельности на территории США зарубежных банковских учреждений; регулирование структуры банковского капитала в соответствии с Законом о банковских холдинговых компаниях и поправками к нему, Законом об изменении контроля за банковской деятельностью и Законом о слиянии банков. В соответствии с этими законами Совет управляющих ФРС принимает решения о слиянии и поглощении банков; осуществляет регулирование зарубежной деятельности всех американских коммерческих учреждений-членов ФРС.

В отличие от США в странах Западной Европы отмечается более четкая централизованная структура органов банковского надзора. В целях содействия созданию сильной финансовой инфраструктуры и увеличению доверия к национальной финансовой системе разработана и утверждена Агентством в конце 2004 г. Схема оперативных действий при нарастании системных рисков на финансовом рынке.

С учетом стандартов Европейского союза и дальнейшего внедрения международных стандартов надзора Базельского комитета по банковскому надзору, Международной ассоциации органов страхового надзора, Международной организации комиссий по ценным бумагам приняты нормативные правовые акты, в т.ч. в части пруденциального регулирования деятельности финансовых организаций, системы управления рисками в данных организациях, консолидированного надзора.

В целях приближения регулирования банковского сектора Казахстана к международным стандартам проведена работа по осуществлению перехода банковской системы Казахстана на новое соглашение адекватности капитала Базельского комитета по Банковскому надзору «Международная конвергенция расчета капитала и стандартов капитала» (International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards) (Базель II).

В 2005 г. Агентство Финнадзора (АФН) предприняло действия по активизации своего международного сотрудничества с органами финансового надзора других государств. В частности, в целях установления эффективного двустороннего сотрудничества и заключения соответствующих международных договоров между органами надзора Агентство направило свои предложения в адрес нескольких десятков стран, приоритетных для Казахстана. Агентство заключило меморандумы о сотрудничестве и обмене надзорной информацией с органами банковского надзора КНР и Кыргызской Республики, а также представляло страну в составе отраслевых органов интеграционных объединений ЕврАзЭС и СНГ, в составе рабочих групп объединений ШОС, ЕЭП, двусторонних межправительственных комиссий по экономическому сотрудничеству с РФ, КНР, Кыргызской Республикой и др.

Этот год завершился подписанием Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам лицензирования и консолидированного надзора», который вступил в силу 5 января 2006 г. Он был разработан АФН в соответствии с Директивами Европейского Союза и подписан Президентом.

По мнению АФН данный Закон предусматривает обеспечение прозрачности структуры собственности банков, формализацию статуса лиц, оказывающих существенное влияние на принимаемые банком решения, определяет осуществление надзора за банковскими конгломератами. Все эти меры позволят оценить риски, которые могут повлиять на стабильность банка и связанных с ним других участников. Также предусмотрено введение пруденциального регулирования банковских конгломератов в части установления минимального размера уставного капитала, коэффициента достаточности собственного капитала и максимального размера риска на одного заемщика — то, о чем неоднократно говорилось в течение минувшего года на пресс-конференциях. С помощью Закона были наконец-то внесены поправки по усовершенствованию процедуры лицензирования и либерализации доступа нерезидентов Республики Казахстан на финансовый рынок, упрощения и оптимизирования процедуры открытия банков, их филиалов, и представительств.

Такие меры направлены на то, чтобы повысить уровень конкуренции и расширить иностранное присутствие в банковском секторе. Совершенствование этого сектора экономики происходит не только по части улучшения климата на самом банковском рынке, но и внутри банковской системы. В частности, АФН продолжает работать в направлении совершенствования банками системы управления рисками. Агентство разрабатывает методiku проведения стресс-тестирования банков.

В целях регулирования объемов внешних займов банков была пересмотрена методика расчета минимальных резервных требований. Уже с начала прошлого года АФН повысили требования к достаточности собственного капитала банков в отношении активов, размещенных за пределами РК, и увеличили степень риска на 50 % (до 150 %). В обратном порядке, однако, были снижены ограничения на выдачу кредитов головным банком своим дочерним банкам — нерезидентам: со 150 до 100 %. Чтобы банки стали прозрачнее, в конце года АФН обратилось с предложением к БВУ подписать Меморандум о сотрудничестве и взаимодействии по вопросам повышения прозрачности деятельности банка. Однако на данный момент лишь один банк страны поддержал эту идею. Прошлый год стал переломным в сфере регулирования ипотечного кредитования. Ситуация, которая сложилась вокруг долгосрочных кредитов, а также система оценки

заемщиков и резкий скачок количества выданных банками займов могли бы пошатнуть ситуацию в банковском секторе — с каждым месяцем можно было наблюдать тенденцию увеличения количества сомнительных займов.

Но после 1 июля 2005 г. ситуация вроде бы стабилизировалась. В это время АФН была введена система оценки рисков по кредитам на проведение операций с недвижимостью: при оценочной стоимости обеспечения не более 7000 МРП займы оцениваются с 50 % степенью риска, а по ипотечным жилищным кредитам, оценочная стоимость обеспечения по которым превышает 7000 МРП, — с 75 % степенью риска [2].

Также было утверждено унифицированное определение ипотечного кредита и минимальные требования к нему, которые соответствуют стандартам, предусмотренным в международной практике.

Агентство финансового надзора провело ревизию пруденциальных нормативов. С 1 июля 2005 г. изменены требования к оценке рисков при кредитовании банками нерезидентов. С 1 октября того же года для банков изменен механизм формирования минимальных резервных требований. А с 1 января 2006 г. АФН ввело требование к размеру собственного капитала с учетом рыночного и операционного рисков. Все меры направлены на минимизацию риска. Однако игроки рынка, в целом считая новые требования достаточно жесткими, полагают, что не все цели, поставленные регулятором, будут достигнуты.

Изменение требований к оценке рисков, по мнению председателя АФН Болате Жамишева, поспособствует тому, что при кредитовании нерезидентов банки будут подходить более взвешенно к оценке риска заемщика. Только при кредитовании нерезидентов, имеющих рейтинг не ниже ВВ- по шкале международного рейтингового агентства Standart & Poor's или аналогичных рейтингов других агентств, возможно взвешивать риски по-прежнему. В других случаях степень взвешивания увеличена со 100 до 150 %. Директор департамента риск-менеджмента Казкоммерцбанка Адиль Батырбеков говорит: «Понятно, почему вводится дифференциация между резидентами и нерезидентами: чтобы капитал вкладывался в Казахстан. Однако одна из главных причин унификации требований по капиталу в рамках Базеля заключается в создании единого конкурентного поля для банков из разных стран. Более жесткие требования казахстанских регулятивных органов создают заведомо проигрышную ситуацию для отечественных банков на международном (региональном) поприще. С точки зрения экономики эквивалентному риску должен соответствовать эквивалентный капитал. Логичнее было бы принять базельские нормативы в том виде, в котором они существуют, а не изобретать свои»[2].

Что касается нововведений, которые были запланированы на 2006 г., то они также, по убеждению руководства АФН, нацелены на адекватную оценку рисков, связанных с проводимыми банками операциями. В настоящее время наблюдается тенденция роста портфеля финансовых инструментов банков второго уровня, доля которого в структуре активов составила 17,4 %, что фактически свидетельствует о значительной степени подверженности банков рыночному риску. Кроме того, принимая во внимание значительный рост объема операций и транзакций банков, АФН предложило включать в расчет достаточности собственного капитала не только рыночный, но и операционный риск [2].

В Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан, принятой Правительством 25.12.2006 г., говорится, что финансовый сектор Казахстана формируется и функционирует под воздействием факторов, имеющих системный характер. Совокупное влияние различных факторов создает среду, в которой нарабатывается и закрепляется практика деятельности институтов финансового сектора, а значит, определяет вектор и степень влияния финансового сектора на реальный сектор экономики и его конкурентоспособность [1].

В этой связи, приоритетом государственной политики становится совершенствование системообразующих факторов, оказывающих долгосрочное влияние на формирование практики деятельности финансовых институтов, а именно:

- качество государственного регулирования;
- качество корпоративного законодательства;
- наличие достоверной и качественной информации (в том числе финансовой отчетности) как финансовых организаций, так и предприятий реального сектора, ценные бумаги, которых находятся в обращении на рынках ценных бумаг, а также свободный доступ к ней;
- уровень развития инфраструктуры финансового сектора, степень доверия и осведомленности населения об услугах финансового сектора;
- подготовка профессиональных кадров для финансового рынка;
- совершенствование бухгалтерского учета и налогообложения участников финансового рынка и финансовых инструментов.

В этой связи определены главные задачи и направления по повышению качества регулирования финансового рынка РК на 2008-2011 гг. [3]:

- 1) институциональное укрепление агентства, направленное на повышение профессионализма сотрудников и создания возможностей для повышения качества мониторинга институтов финансового сектора;
- 2) дальнейшее внедрение современных систем управления финансовыми организациями;

- 3) совершенствование системы пруденциального регулирования финансовых организаций и надзора путем внедрения методов надзора на основе оценки рисков (risk based supervision);
- 4) анализ возможных регулятивных рисков и снижение их влияния на финансовую систему;
- 5) совершенствование консолидированного надзора;
- 6) формирование условий для проведения финансовыми организациями самостоятельной и независимой внешней оценки внутренних систем управления рисками;
- 7) обеспечение защиты прав акционеров и инвесторов;
- 8) дальнейшее совершенствование системы ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности согласно Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО) в финансовых организациях и внедрение МСФО в организациях реального сектора;
- 9) повышение эффективности управления внешними заимствованиями банковского сектора страны;
- 10) взаимодействие с международными организациями и уполномоченными органами других государств.

Существенный вклад в решение этих задач, на мой взгляд, могут внести высшие учебные заведения, в том числе КарГУ им. Е.А.Букетова, а именно в плане подготовки высокопрофессиональных кадров для финансового рынка, соответствующих международным стандартам, — банкиров, налоговиков, таможенников, маркетологов, менеджеров, бухгалтеров, а также путем проведения специальных научных исследований, различных форумов и круглых столов, конференций по вопросам развития финансового сектора с участием представителей правительства, государственных органов, бизнес-объединений финансового сектора и представителей финансовых институтов, так как создание эффективного механизма обмена информацией между всеми заинтересованными сторонами является важной составляющей процесса дальнейшего повышения конкурентоспособности финансового сектора республики, обеспечения его высокой роли в модернизации и повышение конкурентоспособности реального сектора экономики, реализации «забытой» связи науки с производством.

фамилия автора: К. Ж. Садвокасова

теги: Банковское дело Банковская система

журнал: Вестник КарГУ

год : 2008

город: Караганда

категория: Экономика