

Новая система банковского надзора в Европейском союзе

В. М. Уоскин,

доктор экономических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО РАН), Москва, e-mail: v_ouss31@mail.ru

После окончания мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. руководство Европейского союза ищет способы повышения стабильности банковского сектора стран еврозоны. В статье рассматривается новая система надзора за деятельностью крупных банков еврозоны под непосредственным управлением Европейского центрального банка.

After world financial crisis of 2008–2009 leaders of the European Union are looking for means to strengthen banking sector of the euro area countries. In this article new supervisory system for large banks in euro area under the direct responsibility of the European central bank is observed.

Ключевые слова: Банковский союз; единый надзорный механизм; «всесторонняя оценка»; оценка качества активов; стресс-тест.
Key words: Banking Union; single supervisory mechanism; comprehensive assessment; asset quality review; stress-test.

Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. привел к значительному ухудшению экономического и финансового положения стран еврозоны, его влияние продолжалось и в последующие годы. По оценке экспертов Европейского центрального банка (далее – ЕЦБ), показатель системного стресса, испытываемого банковским сектором в странах еврозоны (рассчитываемый как вероятность дефолта двух или более крупных банков и банковских групп в течение ближайшего года), достигал в 2011–2012 гг. 21–25% [1, р. 67].

Одновременно ухудшились условия кредитования реального сектора экономики и резко снизилась доходность банковских операций. Медианный показатель дохода на единицу капитала (*ROE*) крупных банков в странах еврозоны, по оценке ЕЦБ, сократился с 16% в докризисном 2007 г. до 1–3% в 2012–2013 гг. [1, р. 58].

Значительную волатильность продемонстрировали финансовые рынки, в том числе рынки суверенных облигаций проблемных стран, что связано в значительной мере с отсутствием успехов в проведении необходимых экономических реформ и крупными правительственными ассигнованиями на поддержку слабых банковских учреждений. Доверие к банковскому сектору еврозоны было существенно подорвано, и это стало одной из причин снижения курса евро к доллару США.

Органы банковского регулирования и надзора в странах ЕС сосредоточили основные усилия на обеспечении банками минимальных требований по капиталу, формированию капитальных буферов (контрциклического и консервационного) и введении коэффициентов ликвидности согласно предписаниям Базеля III. За период с 2008-го по 2013 г. совокупный объем капитала банков еврозоны увеличился на 225 млрд евро, и еще 275 млрд евро было предоставлено

правительствами проблемных стран в режиме экстренной помощи слабым кредитным организациям. В совокупности эта сумма эквивалентна 5% ВВП стран еврозоны [2, р. 2].

Медианный показатель базового капитала 1-го уровня для крупных банков и банковских групп еврозоны достиг в I квартале 2014 г. 12% по сравнению с 8% в 2008 г. – рост на 4 п. п. [1, р. 62, chart 3.10]. Этот рост явился результатом действия двух факторов: с одной стороны, банки наращивали капитал посредством выпуска и размещения на рынке акций и отчислений в фонд нераспределенной прибыли, а с другой – последовательно проводили политику сокращения суммы рискованных активов в своих балансах.

В странах, использовавших для поддержки банковского сектора международные программы финансовой помощи, были предприняты меры по реорганизации банков путем снятия с баланса «плохих» кредитов и изменения бизнес-модели их операционной активности.

Эти меры, однако, не обеспечили искомой стабильности. Сохраняющаяся низкая доходность банковского бизнеса, растущий объем просроченных кредитов и неуклонный рост отчислений в резервы на покрытие потерь по сомнительным активам – все это в сочетании с общей неустойчивостью экономики так называемых «уязвимых стран» (*vulnerable countries*)¹ привело к сохранению высоких системных рисков в финансовой сфере еврозоны. По мнению вице-президента ЕЦБ Витора Констанцио, к таким рискам относятся:

- экономические и финансовые шоки, влияющие на оценку активов и прибыльность банков и подрывающие доверие к финансовому сектору еврозоны;

¹ К этим странам относят Кипр, Грецию, Ирландию, Италию, Португалию, Испанию и Словению.

- возобновившиеся трудности на рынках суверенных долгов в результате откладываемых национальных реформ, неучтенной потребности в рекапитализации банков или роста доходности облигаций;

- турбулентность мировых финансовых рынков, сопровождающаяся ошибочной оценкой стоимости активов и низкой ликвидностью рынка;

- трудности банковского фондирования в испытывающих стресс странах, что принуждает банки к избыточному снижению левереджа [3].

На протяжении ряда лет в финансовой печати активно обсуждались различные проекты оздоровления европейской банковской системы и повышения доверия к ней. Сначала значительной популярностью пользовалась идея реформирования системы гарантирования банковских вкладов как основная мера стабилизации. Но в конечном счете победила идея создания в еврозоне **Банковского союза** (*Banking Union*) с принятием в качестве его основных элементов *единого свода правил оказания финансовых услуг* (*single rulebook for financial services*), *единого надзорного механизма* (*single supervisory mechanism, SSM*) и *единого механизма восстановления* (*single resolution mechanism, SRM*¹) для крупных банков стран еврозоны.

С помощью указанных мер предполагалось повысить согласованность действий национальных органов стран еврозоны в области надзора и регулирования банковской деятельности и обеспечить необходимую степень стабильности банковской сферы этого региона. Руководство новым механизмом надзора возлагалось на ЕЦБ.

В качестве подготовительной меры для реализации проекта было намечено проведение в течение 2013–2014 гг. процедуры «всесторонней оценки» (*comprehensive assessment*) балансов наиболее значимых (*significant*) кредитных учреждений стран еврозоны для выявления реального состояния банковских активов, платежеспособности банков и степени их устойчивости при изменениях экономической конъюнктуры. После этого предполагалось осуществить необходимую корректировку капитала недостаточно устойчивых банков, а затем привести в действие единый надзорный механизм под эгидой ЕЦБ.

Указанные меры, по заявлению инициаторов проекта, преследовали три основные цели:

- повысить *транспарентность* наиболее крупных и значимых кредитных институтов и получить достоверную информацию об их финансовом положении;
- осуществить необходимые мероприятия по *оздоровлению балансов* этих банков;
- повысить общий *уровень доверия* к банковскому сектору еврозоны.

Единый надзорный механизм. 15 октября 2013 г. Совет Европы принял Постановление № 1024/2013, в котором подробно определялись задачи и политика ЕЦБ по подготовке и введению в действие единого надзорного механизма [4]. В документе отмечалось, что, несмотря на определенный прогресс по согласованию действий национальных органов банковского надзора стран еврозоны и на учреждение в 2010–2011 гг. ряда наднациональных институтов в Евро-

¹ Единый механизм восстановления (*SRM*) имеет целью оказание помощи кредитным учреждениям еврозоны, оказавшимся под угрозой банкротства. Его программы будут финансироваться через специальный фонд (*Single Resolution Fund, SRF*), начало работы которого намечено на январь 2016 г.

союзе², «кризис показал, что простой координации усилий (этих органов. – *Прим. авт.*) явно недостаточно, особенно при наличии в странах единой валюты» [4, р. L287/63].

В качестве первоочередных были определены задачи по формированию состава руководящих органов нового надзорного органа, разработке юридических и операционных процедур и решению других вопросов, необходимых для начала его работы.

В рамках новых полномочий предполагалось, что ЕЦБ получит право прямого надзора за деятельностью 130 наиболее крупных и значимых банков на территории 18 стран еврозоны с активами в 22 млрд евро (что составляет 80% активов банков этого региона). Эта работа должна проводиться в тесном сотрудничестве с «компетентными банковскими органами» (*national competent authorities*) отдельных стран-участниц.

Для управления единым надзорным механизмом в начале 2014 г. был учрежден **Совет по надзору** (*Supervisory Board*). Его президент и вице-президент назначаются из состава правления ЕЦБ. Кроме того, в него входят еще четыре представителя ЕЦБ и по одному члену от каждой страны-участницы.

Было намечено пять направлений подготовительной работы для запуска единого надзорного механизма.

Первое направление – разработка принципов отбора наиболее значимых кредитных учреждений, подлежащих прямому надзору со стороны ЕЦБ. В основу отбора были положены следующие критерии:

- общая сумма активов учреждения превышает 30 млрд евро;
- отношение активов учреждения к ВВП соответствующей страны превышает 20% (при условии, что сумма активов не ниже 5 млрд евро);
- учреждение входит в число трех наиболее важных кредитных институтов страны.

Кроме того, в состав значимых кредитных учреждений могут быть включены банки, которые ведут активные трансграничные операции или получают финансовую помощь по программам Европейского фонда финансовой стабилизации (*European Financial Stability Facility*) или Европейского стабилизационного механизма (*European Stability Mechanism*).

Список значимых банков должен пересматриваться ежегодно после публикации результатов их операционной деятельности. По каждой стране будет публиковаться также список «менее значимых» (*less important*) банков.

Второе направление – подготовка юридической документации по вопросам надзорной деятельности. Здесь перечислен широкий круг вопросов, начиная с установления градаций «значимости» банков и заканчивая распределением сфер ответственности и мерами по координации действий ЕЦБ и банковских органов отдельных стран в сфере действия единого надзорного механизма.

Третье направление – создание элементов организационной структуры единого надзорного механизма. В центре задач данного направления находится создание *сети объединенных надзорных групп* (*joint supervisory teams, JSTs*), в обязанность которых входит повседневное

² Речь идет о Европейском банковском совете (ЕБА), Европейской системе финансового надзора (SSES), Европейском совете по системным рискам (ESRB); Европейском совете по надзору в области страхования и пенсий (EIOPA) и ряде других организаций.

наблюдение за деятельностью отдельных крупных кредитных учреждений, подготовка обзоров и других аналитических материалов об их финансовом состоянии (*supervisory review and evaluation process, SREP*), а также отладка системы оценки рисков (*risk assessing system, RAS*).

Четвертое направление – создание системы сбора статистических данных, необходимых для эффективного функционирования нового надзорного механизма. В первую очередь эта система определяется потребностями программы оценки рисков. Информация распределяется по категориям в зависимости от рискованного профиля анализируемых банков. При этом используется несколько информационных модулей. Например, модуль надзорной информации базируется на отчетных данных Европейской системы финансового надзора (*European System of Financial Supervisors*) и содержит подробные сведения о финансовом состоянии и платежеспособности банков еврозоны.

Пятое направление – подготовка к осуществлению программы «всесторонней оценки» банковских балансов и их корректировки перед введением в действие в ноябре 2014 г. единого надзорного механизма. Программа включает два взаимосвязанных элемента:

- оценку качества активов банковских балансов (*asset quality review, AQR*) по состоянию на 31 декабря 2013 г. с подробным анализом кредитных и рыночных рисков по балансовым и забалансовым позициям, наличия просроченной задолженности по ссудам, корпоративных и суверенных рисков и т. д.;

- стресс-тестирование, использующее и дополняющее результаты первого элемента и направленное на оценку способности банков преодолеть шоки неблагоприятного изменения финансовой конъюнктуры.

Активная фаза «всесторонней оценки» была рассчитана на период 2013–2014 гг. с публикацией результатов в ноябре 2014 года.

«Всесторонняя оценка»: содержание и результаты. Указанная процедура, как уже говорилось, была направлена на выявление слабых мест в работе значимых банков – кандидатов на участие в новой системе централизованного надзора под эгидой ЕЦБ.

Оценка качества активов кредитных учреждений на конец 2013 г. проводилась по единой методологии, разработанной экспертами ЕЦБ совместно с национальными банковскими органами. Одновременно подвергались проверке применяемые банками бухгалтерские схемы и операционные практики. В конечном счете ставилась цель выявить потребность отдельных банковских структур в дополнительных резервах на покрытие потерь от некачественных активов и определить оптимальную величину их капитала в соответствии с пруденциальными нормами [5, р. 14]. При этом разработчики программы AQR исходили из необходимости поддержания минимального норматива базового капитала первого уровня (*common equity tier 1 capital ratio, CET1*) в размере 8%.

После внесения изменений в банковские балансы по состоянию на конец 2013 г. наступал второй этап анализа с использованием полученных данных – стресс-тест, который проводился по двум гипотетическим сценариям – базовому и неблагоприятному. Временной горизонт тестирования – с начала 2014-го до конца 2016 года.

Базовый сценарий стресс-теста основывался на официальном прогнозе макроэкономической ситуации до конца 2016 г. Что касается неблагоприятного сценария, то он исходил из предположения о наступлении глубокого экономического спада в странах еврозоны в результате реализации рисков, предсказанных специалистами Европейского совета по системным рискам (*European Systemic Risk Board*). К основным угрозам стабильности банковского сектора еврозоны по состоянию на начало 2014 г. относились: рост доходности облигаций на мировых финансовых рынках, ухудшение качества кредитного портфеля, торможение реформ, ведущее к возобновлению суверенных рисков, и отсутствие своевременной корректировки банковских балансов, необходимой для достаточного фондирования по приемлемым процентным ставкам.

Реализация каждого из двух компонентов «всесторонней оценки» осуществлялась по-разному. Анализ качества активов (*AQR*) проводили специальные аналитические группы под руководством национальных банковских органов по методологии ЕЦБ. Затем результаты их расчетов передавались в ЕЦБ для проверки правильности применения методологических принципов, сравнительного анализа данных и окончательной оценки. Для обеспечения объективности выводов на этой стадии анализа было привлечено около 100 внешних экспертов.

Стресс-тесты крупные банки-участники проводили самостоятельно по методологии, разработанной Европейским банковским советом. Банковские балансы оценивались на наличие различных типов рисков: кредитного, рыночного, риска секьюризации и т. д. Методы количественного анализа данных рисков были подробно описаны в специальном пособии [6]. Результаты тестов направлялись в надзорные органы соответствующей страны, затем – экспертам ЕЦБ. Если при проверке выяснялось, что расчеты содержат ошибки и не соответствуют рекомендованным требованиям, они возвращались банкам для исправления и подлежали новой последующей проверке.

На следующем этапе результаты оценки качества активов и стресс-теста объединялись в централизованном порядке экспертами ЕЦБ и подвергались обсуждению с банками-участниками и членами объединенных надзорных групп. В итоге по каждому банку намечались меры по корректировке его капитальной базы. От банков с нехваткой капитала требовалось представить план по дополнительной капитализации на ближайшие 6 месяцев (при базовом сценарии) и на 9 месяцев (при неблагоприятном сценарии). При этом банки должны восполнять нехватку капитала в первую очередь за счет собственных источников. Если же таких источников недостаточно или банк не имеет доступа к рынку капитала, он может рассчитывать на помощь специальных организаций Евросоюза [7, р. 126].

26 октября 2014 г. ЕЦБ объявил об окончании программы «всесторонней оценки» и опубликовал ее результаты. На основе анализа качества активов банков-участников стоимость их активов по состоянию на конец 2013 г. была уменьшена на 47,5 млрд евро. Кроме того, величина недействующих активов (*non-performing assets*) была увеличена по сравнению с отчетной величиной на 135,9 млрд евро.

Прогноз достаточности капитала с учетом результатов *AQR* и стресс-теста гласил, что при реализации неблагопри-

ятного сценария экономического развития общая сумма капитала банков-участников к концу 2016 г. может сократиться на 215,5 млрд евро (т. е. на 22%), а сумма активов, взвешенных по риску (*risk-weighted assets, RWA*), – увеличиться на 858,6 млрд евро. В результате указанных изменений медианный размер показателя базового капитала первого уровня может снизиться с 12% на 4 процентных пункта.

Анализ также выявил нехватку капитала на 31 декабря 2013 г. у 25 банков-участников в размере 24,6 млрд евро. Эти банки должны в течение двух недель с момента публикации результатов «всесторонней оценки» представить ЕЦБ планы дополнительной капитализации.

Руководство ЕЦБ дает высокую оценку проведенной работе по подготовке к введению в действие единого надзорного механизма в еврозоне. В заключительном отчете о результатах «всесторонней оценки» говорится, что процедура «потребовала экстраординарных усилий и использования значительных ресурсов от всех участвующих сторон, включая национальные надзорные органы стран-участниц, Европейский банковский совет, ЕЦБ и банки-участники» [7, р. 1].

Приводятся следующие цифры, свидетельствующие о сложности и больших масштабах проведенной аналитической работы. В ходе оценки качества активов было проверено состояние 800 портфельных активов, что составило 57% активов банков-участников, взвешенных по риску. Было подвергнуто тщательному анализу финансовое положение 119 тыс. заемщиков, проверена надежность 170 тыс. залоговых обязательств, предоставленных в обеспечение ссуд. Для экспертизы привлекались 6 тыс. независимых экспертов.

В пресс-релизе от 4 ноября 2014 г. ЕЦБ объявил, что с этого дня он «принимает на себя ответственность за надзор над банками еврозоны» [8]. Надзор будет осуществляться с помощью созданных структур единого надзорного механизма. В конечном счете было решено, что ЕЦБ будет непосредственно наблюдать за деятельностью 120 крупных банков, у которых в настоящее время сосредоточено 82% активов банковского сектора еврозоны, а для остальных 3,5 тыс. банков будет устанавливать надзорные стандарты и работать в тесной кооперации с национальными надзорными органами.

В целом опыт ЕЦБ по анализу состояния банковских балансов, оценке рисков и определению достаточности капитала безусловно заслуживает внимания российского экспертного сообщества и органов пруденциального надзора. В особой степени это касается методологических аспектов оценки степени рискованности активов, методов стресс-тестирования и прогноза потребности банков в дополнительном капитале.

Вместе с тем введение в действие централизованного надзорного механизма в 2015 г. вряд ли сможет обеспечить стабильность банковского сектора зоны евро в ближайшие годы. Об этом свидетельствуют такие макроэкономические процессы, оказывающие серьезное влияние на состояние финансовой сферы, как спад производства и высокий уровень безработицы в проблемных странах еврозоны, дефляция и низкий уровень спроса в развитых странах, нарастание экономических и политических противоречий между странами региона, запоздалое проведение и неопределенность конечных результатов запланированной с марта 2015 г. скупки ЕЦБ суверенных облигаций стран еврозоны в рамках программы «количественного смягчения». Значительно повышают общий «рисковый фон» растущие мас-

штабы применения в финансовой практике нетрадиционных и высокорисковых финансовых инструментов.

Сегодня вывод о недостаточности проведенной реформы банковского надзора для обеспечения устойчивости финансовой сферы по существу признают сами руководители ЕЦБ. Они делают ставку на расширение и активизацию мер макропруденциальной политики. Выступая 13 февраля 2015 г. на экономическом саммите в Уорвике, вице-президент ЕЦБ В. Констанцио заявил: «Цели финансовой стабильности могут быть достигнуты только с помощью эффективной макропруденциальной политики» [9]. Под ней понимаются «регулятивные меры для борьбы с системным финансовым риском». В отличие от монетарной политики, которая направлена на стабилизацию уровня цен и поддержание реального сектора экономики, макропруденциальная политика, по мнению Констанцио, должна регулировать «те сегменты рынка финансовых активов, где имеются признаки избыточной активности, или те части финансовой системы, где могла бы возникнуть несбалансированность». При этом проведение макропруденциальной политики – это сфера ответственности центральных банков.

Указанные меры, продолжает Констанцио, «должны настойчиво внедряться и распространяться далеко за рамки новой системы регулирования капитала и ликвидности... Те макропруденциальные инструменты, которые уже были введены законодательно (включая механизм ЕЦБ/SSM), неполны, так как они сосредоточены исключительно на банках. Необходимы инструменты, которые направлены на другие сферы финансовой активности и институты, особенно на неуклонно растущий «теневой» банковский сектор». Этот сектор с активами более 23 трлн дол. (секьюритизация, РЕПО, операции с деривативами и т. д.) обслуживает небанковские (а потому – неконтролируемые) каналы кредитования и является важным и постоянным источником нестабильности.

Таким образом, улучшив качество и координацию действий надзорных органов стран еврозоны, проведенная реформа не означает устранения высоких системных рисков в финансовом секторе Евросоюза. ■

Список литературы

1. ECB Financial Stability Review. November 2014.
2. Note: comprehensive assessment. European Central Bank. October 2013.
3. *Constancio V.* Press conference presentation. Table 1. European Central Bank. November 2013.
4. Council Regulation (EU) 1024/2013 // Official Journal of European Union. 29.10.2013.
5. Aggregate report on the comprehensive assessment. European Central Bank. Frankfurt am Main. October 2014.
6. Comprehensive assessment stress test manual. European Central Bank. Frankfurt am Main. August 2014.
7. Aggregate report on the comprehensive assessment. European Central Bank. Frankfurt am Main. October 2014.
8. ECB assumes responsibility for euro area banking supervision. Press release, 4 November 2014. European Central Bank. 20.01.2015.
9. *Constancio V.* Financial stability risks, monetary policy and the need for macro-prudential policy. Speech by Vitor Constancio, Vice-President of the ECB. Warwick Economic Summit. 13.02.2015.