

# МОДЕЛИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМА СДЕРЖИВАНИЯ\*

А.Л. Манукян

Конечная цель государственной политики в сфере регулирования рынка – эффективное институциональное распределение функций банковского регулирования таким образом, чтобы это привело к эффективной реализации условий, характерных для вышеупомянутой модели\*. Хотя в действительности вследствие институционального распределения некоторые функции (и следовательно, структуры) будут доминировать над остальными, тем не менее эффективность распределения в основном обусловлена их балансом. Международный опыт подсказывает четыре модели институционального распределения и контроля:

- объединенный контроль;
- единый контроль посредством частного механизма кредитования;
- многополярное регулирование по четко разграниченным специализированным направлениям;
- многополярное регулирование на основе осуществления операций кредитора последней инстанции.

**Объединенное регулирование.** Рассмотрим одну структуру, осуществляющую единый контроль, которая занята всеми видами операций: кредитование в последней инстанции, страхование депозитов, банковский надзор. Этот орган, осуществляющий единый контроль, тем не менее не уполномочен законодательно принимать решения по ликвидации банков. Банк подлежит ликвидации в том случае, когда орган регулирования отказывается предоставлять соответствующие финансовые средства находящемуся в состоянии неликвидности банку в целях финансового оздоровления.

Рассмотрим вероятные последствия ликвидации банка (оценим эффективность этого шага). Для этого предположим, что орган регулирования осуществляет текущий мониторинг по отношению к переменным  $u$  и  $V$ , и банк оказался перед проблемами ликвидности, т.е.:

$$v - (1 - \lambda) > 0.$$

Остаются еще две задачи, которые орган регулирования должен решить: объем кредитования и условия возврата кредитов. Определить объем кредитования – наиболее легкая задача: он должен удовлетворить спрос ликвидности. В случае привлечения средств, превосходящих спрос, банк должен разрешить задачу эффективности управления дополнительными средствами, а в случае предоставления меньших средств остается неразрешенной проблема неликвидности банка. Что же касается условий возврата кредита, то предположим, что орган регулирования, который в данном случае выступает как кредитор последней инстанции, предпочитает возвращение кредита по утвержденному графику, по частям. Так как орган регулирования в то же время и страхователь депозитов (мы рассматриваем вариант единого контроля), то очевидно, что в случае непредоставления средств банку, у которого налицо проблемы с ликвидностью, его расходы составят:

$$\lambda L + (1 - \lambda) - 1 - \alpha c,$$

т.е. он получает «ликвидационную стоимость» банка, однако обязан одновременно осуществить выплаты по страхованию депозитов и понести «ликвидационные расходы» банка. Если банк продолжает свою деятельность, одновременно списывая свои безнадежные активы (предоставленные кредиты), то значение полученных активов органа регулирования составит:  $(1 - v) - \alpha c$ .

Наконец, если находящийся в процессе оздоровления банк продолжает функционировать и успешно управляет своим кредитным портфелем, то ожидаемая прибыль органа регулирования будет:

$$P(\alpha c, \lambda R_0) - (1 - v).$$

Таким образом, орган регулирования в состоянии предоставлять банку кредиты в необходимом для восстановления текущей ликвидности объеме до тех пор, пока  $u > u_1$ , где  $u_1 = \lambda L / (P + \alpha c)$ .

\* Продолжение статьи, ранее опубликованной в «Экономике и управлении» (2006. №4).

Здесь следует отметить, что если  $\alpha = 1$ , то, так как  $\Pi < \lambda R_0$ , в этом случае сдерживание недостаточно ( $u > u^*$ ). Параллельно росту  $\alpha$  растет также и сдерживание. Другими словами, рост «долевого участия» органа регулирования в процессе оздоровления банка увеличивает сдерживание регулирующего органа, в то же время поднимая «политическую цену» банкротства банка для него.

*Сдерживание* вообще – это политика кредитора по неприменению права на судебное разбирательство по отношению к неплатежеспособному заемщику на основе договоренностей между кредитором и заемщиком по условиям и срокам погашения задолженности в дальнейшем. В случае с органом регулирования *сдерживание* – это временное неприменение штрафных санкций по отношению к финансовому учреждению на основе комплексных программ по оздоровлению (включая временные сроки и график мероприятий) в случае нарушения финансовым учреждением норматива достаточности капитала или других обязательных нормативов регулирования банковской деятельности.

Определив суть сдерживания, рассмотрим те стимулы, которые заставляют регулирующий орган осуществлять инвестиции с целью проведения мониторинга. Расходы по мониторингу –  $K$ . В условиях отсутствия мониторинга орган регулирования может принять решение по оказанию содействия банку, находящемуся в кризисе ликвидности, только принимая за основу очевидные расходы, связанные с ликвидацией банка:

$$\lambda L + (1 - \lambda) - 1 - \alpha c,$$

и ожидания:

$$E_u \{u\Pi - (1 - u) \alpha c\} - l.$$

Может проводиться и слабый мониторинг. Если  $\lambda < 1$ , то расходы по ликвидации банка, оказавшегося в состоянии неликвидности, сравнительно малы. Помимо того, орган регулирования не покрывает все социальные расходы, связанные с ликвидацией банка. Наконец, орган регулирования не может принять произвольное решение относительно ликвидации банка, ибо подобное решение принимается исключительно по отношению банка, оказавшегося в состоянии неплатежеспособности. Все указанные примечания уменьшают значение сбора информации.

Очевидно, что до тех пор, пока орган регулирования не принял решения (хоть и предварительного) по предоставлению кредитных средств с целью обеспечения ликвидности,

банк будет стремиться к сохранению  $\lambda < 1$ . В случае  $\lambda = 1$  всегда наличествует проблема ликвидности, следовательно, и спрос на финансовые средства, и акционеры банка будут вынуждены делиться прибылью с кредитором последней инстанции. Если  $\lambda < 1$ , то, пока спрос ликвидности не превышает значение  $1 - \lambda$ , кредитор последней инстанции еще не имеет возможности содействия, и банк распоряжается своими доходами в полной мере.

Для объяснения этих результатов предположим, что орган регулирования оценивает расходы банкротства исключительно сопутствующими социальными расходами (т.е.  $\alpha = 1$ ). Конечно, с точки зрения государственной политики в любом случае было бы значительно эффективнее наделить орган регулирования правом ликвидации банка и управления его активами. В этом случае орган регулирования будет вынужден уравновесить, с одной стороны, рыночную (ликвидную) стоимость активов, с другой – социальные расходы, и на основании этого принимать решение относительно расходов по сбору информации и ликвидации банка. Тем не менее нельзя не учитывать, что безоговорочное наделение органа регулирования подобными полномочиями максимально усилит естественные устремления банков к инвестициям в низколиквидные (но высокорентабельные) активы. В крайнем случае стремление органа, осуществляющего единый контроль, к обладанию правом распоряжаться излишней ликвидностью банка по собственному усмотрению, будет препятствовать осуществлению инвестиций. Однако в более обобщенном контексте только тот факт, что орган регулирования будет взимать с оказавшегося в кризисе ликвидности банка все вероятные расходы по оздоровлению или ликвидации, заставляет банки воздерживаться от наиболее прибыльных и, следовательно, наиболее рискованных операций.

Если единый орган регулирования не наделен полномочиями ликвидации неплатежеспособных банков, то, при  $\alpha = 1$  полное поглощение финансовых средств приведет к эффективному уровню сдерживания. Рост  $\alpha$  увеличит сдерживание.

*Единый контроль посредством частного механизма рефинансирования.* Предположим, что уровень  $\alpha$  настолько высок, что сдерживание единого регулирования чрезвычайно велико. Регулирующий орган консервативен в принятии решения о начале процедуры

банкротства банка (это вполне естественная позиция для органа регулирования). В этом случае стимулом для начала процесса банкротства банка, находящегося в состоянии кризиса ликвидности, для регулирующего органа может стать законодательное ограничение рефинансирования. Предположим, что органу регулирования предоставлено законодательное право принятия одностороннего решения по банкротству банка, но в то же время он не наделен правом выступать в качестве кредитора последней инстанции (осуществлять операции по рефинансированию). Рассмотрим случай, когда право по принятию решения о банкротстве банка оставлено за агентством по страхованию депозитов<sup>1</sup>. Предположим, что на данный момент пока что нет необходимости в рефинансировании, однако агентство по страхованию депозитов несет ответственность за возвращение депозитов перед вкладчиками кризисного банка. Если агентство по страхованию депозитов спровоцирует процедуру банкротства банка, то оно получает стоимость его активов за вычетом страховых выплат по депозитам и «социальных расходов». Таким образом, банк ликвидируется, если  $u < u_2$ , а

$$u_2 = \lambda L / (\lambda + \alpha c).$$

Если политическая цена банкротства равна социальным расходам, т.е.  $\alpha = 1$ , то в этом случае  $u_2 > u^*$ . Другими словами, в обсуждаемом случае агентство по страхованию депозитов (орган регулирования) предлагает чрезвычайно жесткие условия в регулируемой сфере. Причина в том, что у него нет никаких материальных интересов в оздоровлении банка и, следовательно, заинтересованности. С другой стороны, если политические последствия банкротства велики (т.е. высока политическая цена), которые приводят к дополнительному сдерживанию,  $u_1 < u^*$ , то эту тенденцию можно уравновесить лишением агентства по страхованию депозитов дивидендов от процесса банкротства банка, так как  $u_2 > u_1$ . Возможность получать пользу от прибыли окрепшего банка только усиливает мотивы органа регулирования к прекращению деятельности неэффективного банка. По этой причине вполне естественно, что процедура, наделяющая агентство по страхованию депозитов правом принимать решение по

ликвидации банка (например, методом одностороннего разрешения договора по страхованию депозитов), строго ограничивает возможности «наживы» от будущей деятельности органа регулирования.

Насколько повышается  $\lambda$ , настолько смягчается сдерживание. В низколиквидном кредитном портфеле параллельно с ростом удельного веса активов компании увеличивается финансовая составляющая в процессе принятия решения по ликвидации банка (по сравнению с возможными политическими дивидендами, вытекающими из последствий финансового оздоровления банка). Следовательно, наделение агентства по страхованию депозитов правомочием принятия одностороннего решения относительно ликвидации банков сокращает их склонность к осуществлению рискованных операций (в результате которых понижается уровень ликвидности кредитного портфеля банков).

Каким корректировкам подвергнется это заключение, если будем также учитывать и спрос ликвидности? Простейший случай, который можем обсудить, это возможность частного кредитования на конкурентных основах в крайних ситуациях с ликвидностью. Предположим, что рынок готов предоставить находящемуся в кризисе ликвидности банку необходимые средства для восстановления текущей ликвидности и нет надобности в рефинансировании. В этом случае решающим становится следующее обстоятельство: подлежат ли средства, предназначенные для восстановления ликвидности, страхованию на общих основаниях? Рассмотрим два маргинальных случая: 1) предназначенные для восстановления ликвидности средства полностью страхуются, 2) эти средства вообще не страхуются на общих основаниях.

**Застрахованное кредитование.** Предположим, что вполне возможно ограничить «необходимым» уровнем предоставленные для восстановления ликвидности средства, используя рыночный (конкурентный) механизм. Если эти средства полностью застрахованы агентством по страхованию депозитов, то их можно оценивать не как рискованные, следовательно, они должны предлагаться под ноль процентов (поскольку процентная ставка отражает исключительно «цену

Из сказанного следует, что орган, принимающий решение о ликвидации банка, должен быть заинтересован в его финансовом оздоровлении. Если орган регулирования не несет «социальных расходов» банкротства банков или обязательств по страховым выплатам депозитов, то он, как правило, склонен к сдерживанию. В этом случае орган регулирования даже не склонен инвестировать в сферу сбора информации, так как не может принимать решений на основе собранных данных.

риска»). Таким образом, с точки зрения агентства по страхованию депозитов ситуацию можно идентифицировать с тем состоянием, когда у банка нет никаких проблем с ликвидностью, т.е. однозначно  $v=0$ . Это как раз тот наглядный случай, когда, обладая исключительным правом единоличного решения относительно ликвидации банка, агентство по страхованию депозитов имеет более сильную мотивировку для принятия решения, нежели в случае контролирования ситуации со своей стороны.

Более того, при наличии проблем с ликвидностью, обладая возможностью привлечения соответствующих средств с рынка на рыночных условиях (не штрафных, как в случае с рефинансированием) и тем самым будучи застрахованным от вероятности конфискации активов (реализации через аукционы) в случае неудач, банк не будет склонен ограничивать свое естественное стремление к наиболее прибыльным (следовательно, максимально рискованным) активам. Наоборот, нулевая процентная ставка привлеченных средств заставляет банк привлекать как можно больше кредитов и инвестировать их в наиболее прибыльные активы, продолжая понижать уровень ликвидности. С другой стороны, поскольку средства инвесторов застрахованы агентством по страхованию депозитов, то у них нет никакого повода для волнений относительно проблем ликвидности банковских активов и стабильности банков (в случае неплатежеспособности банка агентство по страхованию депозитов в полном объеме возвращает их вклады).

**Незастрахованное кредитование.** Если частные инвестиции (частные средства, привлеченные с целью восстановления текущей ликвидности) не подлежат страхованию со стороны агентства по страхованию депозитов, то тогда их рыночная цена (процентная ставка) резко возрастает вместе с увеличением рыночных рисков. Это приводит к ряду последствий. Если инвесторы предоставляют средства в объеме спроса ликвидности, то в этом случае возрастает сдерживание агентства по страхованию депозитов. Тем не менее высокая процентная ставка кредитования заставляет банк воздерживаться от привлечения средств, превышающих спрос ликвидности.

В частности, предположим, что после определения объема спроса ликвидности банк привлекает  $v - (1 - \lambda)$ , формируя тем самым незастрахованное обязательство. (Для упрощения

расчетов допустим, что лица, предоставляющие средства с целью восстановления ликвидности, правомочны совместно с агентством по страхованию депозитов контролировать  $u$  (в противном случае анализ будет осложнен, хотя и не будет коренным образом отличаться от первого). В этом случае вероятность банковского сбоя будет  $1 - u$ . Таким образом, минимальное номинальное значение обязательства составит  $[v - (1 - \lambda)] / u$ .

Общий объем страховых выплат со стороны агентства по страхованию депозитов составит  $\lambda L + (1 - \lambda) - 1 - \alpha c$  (то же самое, как и в предыдущем случае), если агентство по страхованию депозитов принимает решение по ликвидации банка. Как и в предыдущем случае, страховые выплаты не производятся, если банк не ликвидируется. Однако в этом случае при банковском сбое расходы агентства по страхованию депозитов понижаются на  $v$ . Таким образом, агентство по страхованию депозитов прибегает к ликвидации банка, если  $u < u_3$ , где  $u_3 = (\lambda L - [v - (1 - \lambda)]) / (1 - v + \alpha c)$ .

Если  $u_3 < u_2$ , то агентство по страхованию депозитов становится более сдерживаемым, когда банк привлекает незастрахованные кредитные средства из частных источников. В этом случае банк оплачивает все расходы по привлечению кредитных средств. Именно это обстоятельство заставляет банк воздержаться от привлечения (больше спроса ликвидности) дополнительных финансовых средств.

Таким образом, мы обсудили модели осуществления объединенного контроля и единого контроля на конкурентных началах механизмом рефинансирования, рассматривая в обоих случаях в качестве единого регулирующего органа агентство по страхованию депозитов. В результате можно зафиксировать следующее: в обоих случаях механизм регулирования приводит к слабому банковскому надзору и чрезвычайно большому сдерживанию, а инвестиции в составляющие кредитного портфеля можно оценить только как «условно оптимальные».

Как вероятный рецепт по основному вопросу сдерживания можно рассмотреть предоставление права агентству по страхованию депозитов принимать решения по ликвидации банка. В этом случае, укрепляя побудительные мотивы агентства по страхованию депозитов относительно ликвидации финансово-кредитных учреждений, крайне важно законодательным образом ограничить возможности получения дополнительной сверхприбыли при рефинансировании.

С другой стороны, право органа регулирования ликвидировать ликвидный банк строго ограничивает также гибкость банка в сфере кредитования, заставляя его осуществлять жесткую политику. Здесь крайне важно законодательно закрепить степень свободы банка в области коммерческой деятельности. Одним из методов достижения этой цели является ограничение правомочия органа регулирования рефинансировать неликвидные банки. Например, законодатель может закрепить не только ставку рефинансирования, но и условия, не обременяя их определенными критериями текущей ликвидности банка. Особую важность здесь приобретает страхование депозитов со стороны соответствующего агентства. Финансовое состояние кредитуемого банка в этом случае не столь существенно с точки зрения кредитора последней инстанции, а при неплатежеспособности банка вся ответственность ложится на агентство по страхованию депозитов (что и является дополнительным стимулом к ликвидации банка для агентства по страхованию депозитов). Если предоставленные кредитором последней инстанции средства не

застрахованы, то агентство по страхованию депозитов, напротив, склонно к сдерживанию, а кредитор последней инстанции вынужден произвести мониторинг по финансовому состоянию банка.

Альтернативным методом, ограничивающим потерю дополнительных выплат, является осуществление функций кредитора последней инстанции на конкурентной основе путем частного кредитования. Поскольку в условиях конкуренции прибыль всегда склонна к минимуму, снова возникает проблема страхования. Тем не менее в случае частного рефинансирования на конкурентной основе появляется и противоположное соображение: если предоставленные частные средства страхуются агентством по страхованию депозитов, то очевидно, что кредиторы будут склонны давать больше средств, чем требуется для восстановления текущей ликвидности банка. Хотя незастрахованное агентство по страхованию депозитов частное рефинансирование имеет ряд недостатков, тем не менее это не позволяет банкам привлекать больше кредитных средств, чем требуется.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Basle Committee on Banking Supervision, An Internal Model Based Approach to Market Risk Capital Requirements, Basle, 1998. April.
2. *Benson G., Kaufman G.* «Risk and Solvency Regulation of Depository Institutions: Past Policies and Current Options», Monograph series in finance and economics, Solomon Brothers Center for the Study of Financial Institutions, Graduate School of Business administration. New-York: University. 1998.
3. *Birchler, U.W.* (2000) Bankruptcy Priority for Bank Deposits: A Contract Theoretic Explanation, // *Review of Financial Studies* 13. P. 813–839.
4. *Campbell, T.S., Y.S. Chan, and A.M. Marino* (1992) An Incentive-Based Theory of bank Regulation // *Journal of Financial Intermediation* 2. P. 255–276.
5. *Davis, S.M. and D.A. McManus* (1991) The Effects of Closure Policies on Bank Risk-Taking // *Journal of Banking and Finance* 15(4-5). P 917–938.
6. *Freixas, X., B. Parigi and J.C. Rochet* (2000) Systemic Risk, Interbank Relations and Liquidity Provision by the Central Bank // *Journal of Money Credit and Banking* 32(3). P 611–638.
7. *Horvitz, P.* Why Risk-Related Insurance Premiums are no Answer // *American Banker*, May 26, 1983.
8. *Kanatas, G.* (1986) Deposit Insurance and the Discount Window: Pricing Under Asymmetric Information // *Journal of Finance*, 41(2). P. 437–450.
9. *Kareken, J.H., and N. Wallace* (1978) Deposit Insurance and Bank Regulation: A Partial-Equilibrium Exposition // *Journal of Business* 51. P. 413–438.
10. *Pennacchi, G.G.* (1987) Alternative Forms of Deposit Insurance: Pricing and Bank Incentive Issues // *Journal of Banking and Finance* 11. P. 291–312.
11. *Repullo, R.* (2000) Who Should act as a Lender of Last Resort? An Incomplete Contracts Model // *Journal of Money Credit and Banking* 32(3). P. 580–605.
12. *Sleet, C. and B.D. Smith* (2000) Deposit Insurance and Lender of Last Resort Functions // *Journal of Money Credit and Banking* 32(3). P. 518–575.

### РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются задачи государственной политики в области регулирования финансовых рынков – эффективное институциональное распределение функций финансового регулирования. Обсуждается международный опыт в организации системы регулирования и действующие в разных странах модели банковского надзора, а также преимущества и недостатки каждой из них. Основное внимание уделяется обсуждению модели многополярного регулирования на основе осуществления операций кредитора последней инстанции независимым органом регулирования, а также проблеме сдерживания (временное неприменение штрафных санкций по отношению к финансовому учреждению на основе комплексных программ по оздоровлению в случае нарушения финансовым учреждением норматива достаточности капитала или других обязательных нормативов регулирования банковской деятельности). Заключение: хотя в действительности, вследствие институционального распределения, некоторые функции (и следовательно, структуры) будут доминировать над остальными, тем не менее эффективность распределения в основном обусловлена их балансом.

### SUMMARY

The article focuses on the goals and objectives of the state regulation in financial sector – efficient institutional distribution of regulatory functions. Systems of the state regulation and models of banking supervision in different countries are analyzed along with their advantages and disadvantages. The main focus is on the multiregulatory model on the basis of an independent agency implementing the function of the creditor of last resort along with the problem of forbearance (temporary relief granted by a regulatory agency from compliance with minimum capital requirements or other banking regulations). Conclusion: although in reality some of the regulatory functions (institutions) will always dominate among the others. efficiency of distribution of the regulatory functions depends on their balance.

\* Статья поступила в редакцию 31 июля 2006 г.