

Механизмы подотчетности органов регулирования финансового сектора

Ева Хюпкес,
Марк Квинтин и
Майкл У. Тэйлор



МВФ начал публиковать серию **«Вопросы экономики»** в 1996 году, с тем чтобы предоставить общественности доступ к результатам некоторых исследований сотрудников МВФ. **«Вопросы экономики»** — небольшие монографии нетехнического характера по актуальным темам, написанные для читателей-неспециалистов. Они публикуются на шести языках: английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском. Выпуски серии **«Вопросы экономики»** отражают взгляды авторов, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Исполнительного совета или руководства МВФ.

Механизмы подотчетности органов регулирования финансового сектора

Ева Хюпкес,
Марк Квинтин и
Майкл У. Тейлор



©2006 Международный Валютный Фонд

Редактор серии
Асими́на Каминис
Департамент внешних связей МВФ

Дизайн обложки и компьютерная верстка
Массуд Этемади и Хулио Прего
Отдел мультимедийных услуг МВФ

Издание на русском языке подготовлено
Службой переводов МВФ
Перевод: Юрий Новицкий
Редактор: Светлана Мозер
Компьютерная верстка: Светлана Мозер

ISBN 1-58906-525-5
ISSN 1020-8402

Издания МВФ можно заказать по адресу:

Publication Services
International Monetary Fund
700 19th Street, N.W.
Washington, D.C. 20431
U.S.A.
Тел.: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201
Электронная почта: publications@imf.org
Интернет: <http://www.imf.org>

Предисловие

За последние несколько десятилетий широкое признание получила идея о том, что центральные банки должны быть независимы от правительства. Опыт показывает, что политическое вмешательство в денежно-кредитную политику часто имеет нежелательные экономические последствия. Тем не менее политическое руководство по-прежнему несклонно предоставлять независимость органам, осуществляющим регулирование финансового сектора и надзор за ним. Одной из причин является боязнь того, что органы регулирования и надзора с их широким кругом обязанностей и полномочиями наказывать тех, кто не соблюдает правила, могут начать сами устанавливать порядки.

Чтобы предотвратить такую опасность, органы регулирования и надзора должны быть подотчетны за свои действия. Механизмы подотчетности позволят обществу контролировать эти ведомства, тем самым побуждая их твердо соблюдать высокие стандарты управления и деятельности и укрепляя их легитимность. Разработка механизмов подотчетности в случае органов финансового регулирования представляет собой более комплексную и более трудную задачу, чем в случае центральных банков. Но такие механизмы необходимы для обеспечения ответственного и беспристрастного поведения органов регулирования и надзора в отношении всех заинтересованных сторон, а также для того, чтобы предотвратить возможность приобретения любой отдельно взятой заинтересованной стороной ненадлежащего влияния или контроля.

Настоящая брошюра, подготовленная Дэвидом Чейни, дополняет выпуск «Вопросов экономики» № 32, озаглавленный «Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?» и размещенный на веб-сайте МВФ. В ее основу положен рабочий документ МВФ WP05/51 «Подотчетность органов надзора финансового сектора: принципы и практика», составленный Евой Хюпкес, Марком Квинтином и Майклом У. Тейлором, который размещен по адресу: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0551.pdf. Авторы также опубликовали следующие статьи по данной теме: “Regulatory accountability: do's and don'ts” («Подотчетность органов регулирования: желательные и нежелательные подходы») в журнале “The

Financial Regulator”, Vol. 10, No. 1 (June 2005), стр. 23–30; и “The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice” («Подотчетность органов надзора за финансовым сектором: принципы и практика») в журнале “European Business Law Review” («Европейское обозрение по торговому праву»), Vol. 16, No. 6 (2005), стр. 1575–1620.

Механизмы подотчетности для органов регулирования финансового сектора

Почему политическое руководство противится предоставлению независимости органам регулирования и надзора в финансовом секторе, несмотря на растущее число эмпирических свидетельств того, что независимость способствует устойчивости финансовой системы?

Во-первых, в отсутствие надлежащей организации независимые органы регулирования и надзора (ОРН) могут превратиться в невыборную четвертую ветвь государственной власти, которая не подпадает под действие таких же механизмов контроля, как исполнительная, законодательная и судебная ветви власти. Поскольку меры в области надзора часто затрагивают в высшей степени политические вопросы — как, например, решение о спасении или закрытии банка — и могут также сказываться на правах собственности отдельных частных лиц, предоставление этим органам независимости может восприниматься как делегирование им слишком широких полномочий.

Во-вторых, многие представители политического руководства озабочены возможностью узурпации функций регулирования — то есть тем, что без должного политического надзора и контроля органы регулирования будут действовать в пользу отраслевых интересов в ущерб интересам общества.

В-третьих, в нежелании политического руководства отказаться от надзора за финансовым сектором определенную роль может играть собственная заинтересованность. Во многих частях мира политический класс все еще рассматривает финансовую систему как средство для извлечения ренты, сбора средств на избирательные кампании или получения взяток, а также для проведения политики перераспределения (целевого и связанного кредитования), которая может

обеспечить им популярность среди избирателей. Поэтому политики могут стремиться к сохранению за собой официального или неформального участия в регулировании и надзоре в финансовом секторе, вместо того чтобы делегировать эти функции независимому ведомству.

Если нежелание предоставить независимость ОРН объясняется искренней озабоченностью обеспечением того, чтобы эти ведомства оставались в сфере действия системы конституционных механизмов контроля, решение заключается в том, чтобы сделать органы финансового регулирования полностью подотчетными за свои действия. Однако на практике введение механизмов подотчетности вызывало затруднения, поскольку подотчетность представляет собой неуловимое, многогранное и сложное понятие, и — что еще более важно — поскольку подотчетность часто рассматривается как синоним контроля и потому воспринимается как несовместимая с независимостью. В самом деле, многие ошибочно уверены в существовании противоречия между независимостью и подотчетностью, тогда как в действительности хорошо структурированные механизмы подотчетности ОРН в полной мере согласуются с независимостью и надлежащим управлением и способствуют им.



Взаимосвязь между подотчетностью и независимостью

Обеспокоенность по поводу предоставления независимости ОРН основана на путанице относительно того, что такое подотчетность и какова ее связь с независимостью. Независимость является простой концепцией, которую сравнительно просто определить. В законодательных актах и положениях независимость ведомства обычно означает, что оно не принимает указаний от органов государственного управления. Подотчетность — более расплывчатое понятие, которое не так просто определить. Такая нечеткость препятствовала включению конкретных рабочих механизмов подотчетности в правовые основы, регламентирующие деятельность органов финансового регулирования.

Для решения проблемы подотчетности и ее взаимосвязи с независимостью требуется прояснить несколько принципов.

- Независимость ведомства никогда не бывает абсолютной. Исполнительная ветвь власти, которая в условиях демократии подотчетна избирателям, делегирует полномочия ведомству. Поэтому ведомство должно отчитываться о своей деятельности и при необходимости принимать меры по исправлению имеющихся место недостатков.
- Подотчетность не является синонимом контроля. Она предусматривает формирование системы взаимодополняющих и пересекающихся механизмов надзора и инструментов контроля, при которых никто фактически не контролирует независимое ведомство, и при этом ведомство остается «под контролем».
- Подотчетность и независимость дополняют друг друга. Подотчетность укрепляет независимость ведомства, придавая его действиям легитимность. Ведомство формирует свою репутацию, разъясняя обществу, как оно выполняет свой мандат, а также предоставляя общественности возможность высказать мнение о проводимых ведомством мерах. Орган регулирования с надежной репутацией с большей вероятностью будет пользоваться доверием общества, и в спорных случаях его позиция будет приниматься на веру. Кроме того, надежная репутация также усиливает независимость ведомства.



Различия между органами регулирования и центральными банками

При разработке механизмов подотчетности для органов финансового регулирования и надзора может оказаться заманчивым использовать в качестве моделей механизмы, разработанные для центральных банков, учитывая, что вопросы независимости центрального банка проработаны намного лучше, чем вопросы независимости ОРН и что деятельность центрального банка и финансовое (особенно банковское) регулирование тесно связаны между собой. Однако для органов финансового надзора невозможно использовать механизмы подотчетности, созданные для органов денежно-кредитного регулирования, поскольку мандаты и полномочия ОРН носят более

Таблица 1. Механизмы подотчетности центральных банков и органов регулирования и надзора должны отражать различия между ними

	Органы надзора финансового сектора	Центральные банки (органы денежно-кредитного регулирования)
Цели		
• Одна или несколько	Несколько	Одна
• Возможности колич. измер.	Сложно	Количественная цель
• Критерии для оценки достижения целей	Степень приоритетности различных целей может меняться	Простые, поскольку цель одна и она определена количественно
• Конфиденциальность и прозрачность	Необходимо обеспечить баланс между правом общественности на информацию и соображениями финансовой стабильности	Конфиденциальность быстро теряет значимость, прозрачность, считается полезной
• Правовая защита	Необходима	Желательна
Функция регулирования	Широкий круг функций	Ограниченная (связанная с денежно-кредитной политикой)
Функция надзора и правоприменения		
• Проактивное право-применение	Могут действовать по собственной инициативе (в отличие от судов)	Функцию правоприменения не выполняют
• Широкие полномочия по вмешательству и применению санкций	Следует учитывать влияние на гражданские права (в частности, на права собственности)	Функцию правоприменения не выполняют
Отношения принципал-агент	Разнообразные и сложные	Простые

широкий и сложный характер, чем в случае центральных банков (см. таблицу 1 выше).

В чем состоят основные значимые для подотчетности различия между ОРН и органами денежно-кредитного регулирования?

- *Как правило, измерить результаты деятельности ОРН относительно их мандата сложнее, чем измерить результаты деятельности органов денежно-кредитного регулирования.* Наличие четко определенной законом цели, относительно которой могут быть измерены результаты деятельности ведомства, обычно считается ключевым условием для обеспечения подотчетности независимых ведомств. В случае центральных банков такой целью все чаще является стабильность цен, и можно легко изме-

речь результаты деятельности центрального банка относительно такой объявленной цели. В случае ОРН проблемы осложняются по трем причинам: цели ОРН могут быть нечетко или неясно сформулированы в законе; перед ОРН часто ставится целый ряд целей — например, обеспечение надежности банковской системы, снижение финансовой преступности, защита потребителей и предотвращение злоупотреблений на рынке и отмывания денег; эти цели обычно сложно оценить количественно.

- *Противоречие между прозрачностью и конфиденциальностью в случае ОРН глубже, чем в случае центральных банков, проводящих денежно-кредитную политику.* Тогда как основания тех или иных решений в сфере денежно-кредитной политики через сравнительно короткое время теряют какую бы то ни было коммерческую секретность или значимость — и, таким образом, могут быть довольно быстро обнародованы, — в случае решений по вопросам регулирования это не так. В ходе правоприменительной процедуры ОРН должны защищать интересы всех заинтересованных сторон и гарантировать справедливость и беспристрастность процесса. Гласность может отрицательно сказаться на проведении расследований и помешать принятию объективных решений. Надзор также неизбежно затрагивает проблемы, имеющие высокую коммерческую значимость. Например, раскрытие — даже несколько лет спустя — информации о том, что банк был обязан принять корректирующие меры, может иметь дестабилизирующие последствия и подорвать доверие к банковскому сектору. Несмотря на это следует принять за основу, что решения ОРН и их мотивы являются общедоступной информацией, даже если она будет обнародоваться через значительное время после момента, к которому она относится. Путем принятия мер, способствующих повышению прозрачности, возрастает вероятность того, что решения органов надзора будут надлежащим образом аргументированы и иметь надежные законные и фактические основания. Гласность ограничивает возможности для принятия произвольных решений.
- *В отличие от органов денежно-кредитного регулирования, ОРН обычно обладают широкими регулирующими (нормотворческими)*

полномочиями. Это касается пруденциальных норм, требований в отношении отчетности и раскрытия информации, а также организационных предписаний и правил поведения.

- *Органы финансового регулирования обладают широкими полномочиями в области надзора и правоприменения, вследствие чего требуется их подотчетность как перед регулируемой отраслью, так и перед судебной системой страны.* Полномочия ОРН по правоприменению и применению санкций отличают их не только от центральных банков, но и от судебной системы. Во-первых, полномочия ОРН по правоприменению не имеют никакого аналога в полномочиях, предоставленных центральным банкам в отношении их роли в денежно-кредитной политике. Во-вторых, имеются существенные различия между тем, каким образом ОРН использует свои полномочия по правоприменению, и реализацией соответствующих полномочий в судебной системе. В отличие от судебного правоприменения правоприменение органов регулирования носит проактивный характер: ОРН принимают принудительные меры по своей собственной инициативе и в соответствии со своим мандатом, как это определено для них в установленных законом целях. Правоприменение является не задачей ОРН, а средством, с помощью которого ОРН выполняет свои задачи, — достижение предусмотренных законом целей. Использование ОРН своих полномочий в сфере правоприменения должно быть публично обосновано. ОРН должен продемонстрировать, что его политика в области правоприменения обеспечивает надлежащий баланс между мерами, направленными на создание условий для добровольного соблюдения норм, и принудительными мерами сдерживающей направленности. В отличие от судов, результаты деятельности ОРН невозможно измерять числом дел и вынесенных приговоров, и мерой таких результатов является в большей степени уровень соблюдения норм в целом и достижение установленных законом целей ОРН.
- *ОРН действуют в условиях множественных отношений принципал-агент.* Учитывая круг потенциально затрагиваемых интересов, традиционная вертикальная модель «один принципал — один агент», применимая к центральным банкам, кото-

рые несут основную ответственность перед исполнительной или законодательной ветвью власти, не описывает положение ОРН. ОРН действуют в условиях, где надлежащие механизмы подотчетности имеют диверсифицированный характер. Хотя законодательная, исполнительная и судебная ветви власти, по очевидным причинам, являются наиболее важными принципами для ОРН, ОРН также должны быть напрямую подотчетны более широкому кругу принципалов — включая учреждения, за которыми они осуществляют надзор, клиентов этих учреждений, общество в целом и иные учреждения, занимающие сходное положение.



Разработка механизмов подотчетности

Сложная и специализированная деятельность, такая как регулирование финансовых рынков, требует множественных механизмов подотчетности. Механизмы подотчетности делятся на несколько категорий. Действенный набор механизмов должен включать сбалансированное сочетание мер из различных таких категорий.

- Предварительной подотчетностью называется представление отчетности до начала действий ведомства (например, в рамках консультаций с заинтересованными сторонами по вопросам политики в области надзора и регулирования).
- Фактической подотчетностью называется отчетность после принятия мер (например, в форме годовых отчетов).
- Разъяснительная подотчетность требует указывать причины принятых мер и объяснять эти меры.
- Корректирующей подотчетностью называется обязательство рассматривать и удовлетворять жалобы, принимая меры по исправлению недостатков политики или нормотворчества.
- Процедурная подотчетность касается требований в отношении обязательных для исполнения процессуальных норм.
- Материально-правовая или функциональная подотчетность призвана обеспечить обоснованность мер регулирования и надзора с точки зрения целей ведомства.

Таблица 2. Возможные механизмы подотчетности органов регулирования и надзора

Направл. подотчетности	Содержание и форма	Вид механизма подотчетности
Законодательная власть	• Регулярный (годовой) отчет перед законодательным собранием или комитетом	Фактическая – разъяснительная
	• Специальные запросы и устные презентации	Фактическая – разъяснительная
	• Специальные презентации предложений по новым законодательным актам	Предварительная – разъяснительная или корректирующая
	• Представление результатов исполнения бюджета	Фактическая – финансовая подотчетность
	• Аудиторское заключение	Фактическая – финансовая подотчетность, разъяснительная или корректирующая
Исполнительная власть	• Регулярный отчет перед министром финансов или правительством	Фактическая – разъяснительная
	• Специальные официальные презентации, информация о положении дел в секторе	Фактическая – разъяснительная, нередко чисто информационная
	• Предложения по новым постановлениям/указам правительства	Предварительная – разъяснительная или корректирующая
Судебная власть	• Судебный контроль	Фактическая – корректирующая, процедурная
	• Ответственность органа надзора за неудовлетворительное выполнение надзорных функций	Фактическая – корректирующая и материально-правовая подотчетность
Поднадзорная отрасль	• Консультации по новым нормативным актам	Предварительная и фактическая – разъяснительная, корректирующая
	• Анализ воздействия регулирования и оценки затрат и выгод	Предварительная и фактическая – разъяснительная
	• Информация о практике регулирования и надзора на веб-сайте, годовые отчеты, а также пресс-конференции и публичные заявления представителей ОРН	Предварительная или фактическая, в зависимости от вопроса – разъяснительная
Клиенты и общество в целом	• Программное заявление	Предварительная и фактическая – разъяснительная
	• Информация о практике регулирования и надзора на веб-сайте, годовые отчеты, а также пресс-конференции и публичные заявления представителей ОРН	Предварительная и фактическая – разъяснительная
	• Просвещение потребителей	Фактическая – разъяснительная, корректирующая
	• Системы омбудсменов и совет по рассмотрению жалоб потребителей (Соединенное Королевство)	Фактическая – разъяснительная, корректирующая

- Персональная подотчетность касается исполнения обязанностей, делегированных отдельным лицам в ведомстве.
- Финансовой подотчетностью называется представление финансовых отчетов.
- Подотчетность за результаты деятельности касается степени выполнения ведомством своих целей.

Прежде чем устанавливать механизмы подотчетности, политическому руководству необходимо сделать следующее.

- Обеспечить четкость и конкретность мандата и целей ведомства, оговоренных в законе.
- Подкрепить мандат набором операционных принципов и процедур или определить результат, который должен быть достигнут ведомством.
- Четко сформулировать в законе механизмы подотчетности по отношению к трем ветвям государственной власти и всем основным заинтересованным сторонам.

Характер подотчетности ОРН перед различными принципалами, а также некоторые желательные и нежелательные подходы рассмотрены в таблице 2 (стр. 8). Эта информация представлена в сводной форме.

Подотчетность перед законодательной властью

Парламентские органы оказывают влияние на надзорную деятельность посредством своих законодательных полномочий — то есть они отвечают за создание правовых основ, в рамках которых действуют ОРН. Подотчетность ОРН законодательной власти имеет три цели: обеспечить адекватность мандата ОРН, установить, насколько действенно осуществляются полномочия, делегированные органам финансового регулирования, и достаточно ли их для достижения намеченных целей, а также обеспечить канал обмена информацией на случай, если возникнет необходимость внести поправки в законодательство. Законодательные органы не должны непосредственно воздействовать на ОРН или давать конкретные указания о том, каким образом ОРН должны осуществлять свою надзорную деятельность.

- В законе *следует* сформулировать требования к отчетности ОРН перед парламентом, в том числе ее формат и периодичность.

- ОРН *следует* отчитываться перед парламентскими комитетами, а не перед полным составом парламента. Комитеты обычно имеют более высокую квалификацию по конкретным вопросам и больше возможностей для независимых действий.
- Парламенту *должно* быть разрешено делать специальные запросы.
- Законодательной власти *не следует* разрешать переуступать свою надзорную функцию исполнительной власти.
- Парламентским представителям *не следует* разрешать участие в советах или комитетах, наделенных операционными или политическими функциями. Хотя иметь парламентского представителя в совете ОРН может быть и полезно, существует опасность несоблюдения этим представителем границы между подотчетностью и контролем, если он входит в состав директивных органов, которые также имеют дело с конфиденциальной информацией.

Подотчетность перед исполнительной властью

Необходимость прямой подотчетности перед исполнительной властью (как правило, перед министерством финансов) обусловлена тем, что исполнительные органы несут конечную ответственность за направление и разработку финансовой политики, они обычно издаются нормативные акты и играют ключевую роль в назначении руководителя и/или членов правления ОРН.

- В законе *должны* быть сформулированы требования к отчетности ОРН, определены ее формат и периодичность, с тем чтобы обеспечить постоянную информированность органов государственного управления о развитии ситуации в финансовом секторе. Частое представление отчетности и официальные или неофициальные контакты — лучшие способы установить и поддерживать контакт.
- Исполнительной ветви власти *должно быть* разрешено делать специальные запросы о том, как ОРН осуществляет реализацию финансовых норм.
- *Следует* обеспечить, чтобы в законе были определены критерии отстранения от должности высших должностных лиц ОРН.

- Министерству финансов в тех странах, в которых на него возложены надзорные полномочия, *не следует* разрешать напрямую участвовать в принятии операционных и политических решений. Надзор сам по себе способствует подотчетности, но нельзя допускать, чтобы он превращался в средство для оказания политического влияния на ОРН. Министерство финансов само должно быть подотчетно законодательному органу в том, как оно строит свои взаимоотношения с органом надзора за финансовым сектором.

Подотчетность перед судебной властью

Физические лица и компании, на которых сказываются решения ведомства, должны иметь право требовать удовлетворения своих жалоб в судебном порядке. С учетом широких правовых полномочий, предоставляемых ОРН, судебный контроль за мерами надзора является краеугольным камнем подотчетности ОРН. Такая форма подотчетности, которая реализуется по свершившемуся факту, призвана гарантировать, что ОРН действуют в рамках закона.

- *Должна* быть обеспечена возможность административной проверки ОРН со стороны судебной власти. Это важно для оценки соблюдения ОРН процессуальных норм при вынесении решений, затрагивающих физических лиц или компании, например, решений о выдаче или изъятии лицензий и наложении санкций.
- Если та или иная форма судебного контроля считается необходимой, *должно* быть обеспечено четкое определение его процедур, с тем чтобы меры такого контроля не мешали процессу надзора.
- *Должны* быть предусмотрены процедуры, позволяющие возложить на ОРН ответственность за убытки, вызванные ненадлежащим исполнением им его надзорных полномочий.
- *Не следует* передавать административный контроль в ведение министерства, осуществляющего надзор, поскольку это может нанести ущерб независимости.

Подотчетность перед другими заинтересованными сторонами

Большинство ОРН полностью или частично финансируется за счет сборов, взимаемых с поднадзорных им учреждений, и поэтому ОРН, по крайней мере в некоторой степени, подотчетны этим учреждениям. В той мере, в которой защита потребителей входит в мандат ОРН, он также подотчетен потребителям, жалобы которых он обязан разбирать. ОРН также подотчетны обществу в целом — избирателям, которые являются конечной инстанцией демократической подотчетности.

Прозрачность, консультации, участие и представительство являются мощными средствами установления и поддержания подотчетности. Прозрачность может достигаться посредством публикации всех нормативных актов, практики надзора и важных решений, установления норм годовой отчетности, а также проведения регулярных пресс-конференций и информационных мероприятий. ОРН должны проводить периодические консультации с поднадзорными учреждениями по вопросам политики. Они должны иметь механизмы консультаций с представителями сторон, которых могут затрагивать действия ведомства, для рассмотрения целесообразности и практической полезности предлагаемых правил. Проекты правил должны публиковаться для обсуждения. Подотчетность перед отраслью и потребителями может также обеспечиваться путем предоставления им надлежащего представительства в наблюдательных советах.

- *Следует* установить механизмы, обеспечивающие подотчетность ОРН перед сторонами, которые его финансируют.
- *Следует* способствовать повышению прозрачности, требуя от ОРН раскрывать существенную информацию всем заинтересованным сторонам.
- *Следует* обеспечить, чтобы при установлении и изменении правил ОРН консультировался с учреждениями, надзор за которыми он осуществляет.
- *Следует* включать представителей поднадзорной отрасли и потребителей в наблюдательные и консультативные советы ОРН.

Подотчетность по финансовым вопросам

Для обеспечения самостоятельности ОРН желательно, чтобы он был финансово независим от органов государственного управления. Один из способов решения этой задачи заключается в финансирова-

нии надзорной деятельности ОРН учреждениями, которые он регулирует. Однако при этом могут открываться возможности для ненадлежащего влияния на ОРН со стороны поднадзорных учреждений. Поэтому независимо от порядка финансирования следует потребовать от ОРН представления прозрачной отчетности о расходовании средств.

- *Следует* предусмотреть проведение независимого финансового аудита ОРН, с тем чтобы обеспечить надлежащее финансовое управление, правильность финансовой отчетности и эффективное использование ресурсов.
- *Следует* создать внутреннюю инспекцию, имеющую прямой доступ ко всем учетным документам и информации ОРН и периодически отчитывающуюся перед наблюдательным советом и/или законодательными органами.

Внешний мониторинг

В результате международной финансовой интеграции усилились призывы к тому, чтобы применяемые ОРН стандарты подлежали мониторингу за пределами их собственных национальных юрисдикций, в надежде, что такой шаг ограничит опасность международной цепной реакции, вызванной локальными проблемами финансового сектора. Недавно было разработано два механизма, предназначенных для внешнего мониторинга внутренних систем регулирования и надзора: надзор со стороны МВФ и Всемирного банка в рамках Программы оценки финансового сектора (ФСАП) для учреждений, а также взаимные и экспертные оценки.

В рамках ФСАП внешние эксперты оценивают стандарты, применяемые органами регулирования во всех странах мира, с тем чтобы определить уровень качества систем регулирования и надзора. Другие международные организации и структуры, например, Целевая группа по финансовым мерам для борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), а также и ее региональные органы проводят взаимную и экспертную оценку в определенных областях, таких как законодательство по борьбе с отмыванием денег, с тем чтобы обеспечить согласованное внедрение международных стандартов. Страны могут также осуществлять взаимный мониторинг, чтобы оценить степень эквивалентности своих систем регулирования и надзора. Хотя над-

зор и взаимные и экспертные оценки не являются механизмами подотчетности в строгом смысле этого слова, они требуют от ОРН представлять сведения о своих стандартах и практике внешним экспертам, международному сообществу и обществу в целом, посредством чего повышается легитимность ОРН.



Более широкий взгляд на проблему

Продвижение в сторону независимости ОРН сдерживали опасения, что с учетом широких прав, предоставленных этим ведомствам, независимость может представлять собой чрезмерное делегирование полномочий. Однако прояснение и уточнение концепции подотчетности органов финансового регулирования — наряду с тщательно разработанными механизмами, призванными обеспечить контроль за многосторонним мандатом и деятельностью ОРН, — способно развеять эти опасения. В самом деле, при должной реализации надежные механизмы подотчетности приведут к беспроигрышной ситуации, при которой политики удовлетворены тем, что ОРН находятся под контролем, а ОРН удовлетворены механизмами, гарантирующими их независимость. Некоторые из механизмов подотчетности, действующих в настоящее время в выборочных странах, представлены в таблице 3 (стр. 16–23).

Другие способы повышения подотчетности, не обсуждающиеся в настоящем выпуске «Вопросов экономики», включают как можно более конкретную формулировку мандата ОРН, обеспечивающую четкое определение функций, которые должно исполнять ведомство в соответствии со своим мандатом, или проведение определенной институциональной реформы, чтобы гарантировать отсутствие дублирующих или пересекающихся мандатов у разных ведомств.

Настоящий выпуск «Вопросов экономики» посвящен органам регулирования финансового сектора, но представленные здесь предложения по разработке механизмов подотчетности ОРН имеют более широкое применение. Во-первых, во всем мире растет интерес к независимым ОРН для других секторов экономики. Во-вторых, все большее число центральных банков добавляет к своему официаль-

ному мандату задачу достижения и поддержания финансовой стабильности (в дополнение к стабильности денежно-кредитной сферы или цен). Мандат в отношении финансовой стабильности столь же сложно определить, как и мандат ОРН. Недавно проведенное исследование показало, что механизмы подотчетности, включенные в настоящее время в законы о центральном банке большинства государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития во исполнение задачи по обеспечению финансовой стабильности, плохо разработаны и не дают необходимых гарантий того, что независимый центральный банк достигнет своих целей в отношении финансовой стабильности. В-третьих, еще не завершены дискуссии о механизмах подотчетности для Европейского центрального банка (регионального учреждения без подлинного регионального правительства). Кроме того, расширяется дискуссия о надлежащей структуре органов надзора за финансовым сектором для зоны евро, что потребует отдельного обсуждения вопросов подотчетности. Авторы надеются, что настоящий выпуск «Вопросов экономики» будет полезен для этой и различных других дискуссий.

Таблица 3. Формальные механизмы подотчетности органов финансового надзора в выборочных странах

	Соединенное Королевство	Германия
Учреждение	Управление по финансовым услугам (УФУ)	Федеральное управление финансового надзора
Правовая основа	Закон о финансовых услугах и рынках 2000 года	Закон о создании Управления финансового надзора 2002 года
Функция	Надзор за деятельностью банков, страховых компаний, программ коллективных инвестиций, инвестиционных компаний, бирж и клиринговых палат и ее регулирование.	Надзор за деятельностью учреждений по оказанию финансовых услуг, страховых компаний и рынков ценных бумаг и производных инструментов.
Установленные законом цели	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержание доверия к финансовой системе. • Содействие пониманию общественностью финансовой системы. • Обеспечение надлежащей степени защиты потребителей. • Сокращение числа финансовых преступлений. 	Цели, изложенные в отдельных актах, регулирующих надзорную деятельность, связаны со стабильностью и функционированием финансовой системы.
Наблюдательный орган	Неисполнительный комитет, ответственный за проверку результатов деятельности УФУ, системы внутреннего финансового контроля и оплату труда ответственных работников, осуществляющих исполнительные функции.	Административный совет, который контролирует состав руководства: председатель и заместитель председателя из министерства финансов; представители министерств финансов, экономики и юстиции, парламента, банковской, страховой и инвестиционной отраслей, а также Бундесбанка (без права голоса). Председатель регулярно информирует Административный совет о деятельности руководства.

Канада	Япония
Управление по надзору за финансовыми учреждениями (УНФУ)	Агентство финансовых услуг (АФУ)
Закон об Управлении по надзору за финансовыми учреждениями 1997 года	Закон об АФУ 2000 года
Надзор за банками и другими зарегистрированными на федеральном уровне финансовыми учреждениями.	Надзор за банковской и страховой отраслями и отраслью ценных бумаг.
<ul style="list-style-type: none"> • Надзор за финансовыми учреждениями в целях определения их надежности и соблюдения ими законодательных норм. • В случае обнаружения несоответствий информирование руководства и требование принять корректирующие меры. • Содействие внедрению политики и процедур контроля риска. • Осуществление на уровне отрасли мониторинга событий, которые могут негативно сказаться на финансовом положении учреждений. • Применение федерального законодательства в соответствии с законами о банковских, страховых, трастовых и ссудных компаниях, кооперативных кредитных ассоциациях и пенсионных пособиях. 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание стабильной и динамичной финансовой системы. • Развитие современной финансовой системы. • Разработка и внедрение нормативных актов для защиты пользователей. • Обеспечение прозрачного и справедливого финансового управления на основе четких правил. • Улучшение квалификации и навыков прогнозирования сотрудников и совершенствование административной структуры.
Комитет по надзору за финансовыми учреждениями (КНФУ) не обладает функциями по прямому надзору, но содействует консультациям и обмену информацией между его членами по всем вопросам, непосредственно связанным с надзором за финансовыми учреждениями. В состав КНФУ входят генеральный контроллер, управляющий Банка Канады, председатель Корпорации по страхованию депозитов Канады, уполномоченный Агентства по защите потребителей финансовых услуг Канады и заместитель министра финансов.	Министр финансовых услуг.

Таблица 3 (продолжение)

	Соединенное Королевство	Германия
Отношения с исполнительной властью (министерством финансов и правительством)	Казначейство назначает и отстраняет от должности председателя УФУ и назначает председателя неисполнительного комитета.	Президент Германии назначает председателя и вице-председателя.
	УФУ представляет казначейству годовой отчет вместе с отчетом неисполнительного комитета. Министр финансов официально возглавляет УФУ и отчитывается перед парламентом.	Министерство финансов обладает надзорными полномочиями.
Отношения с парламентом	Казначейство представляет годовой отчет УФУ парламенту для рассмотрения его специальным комитетом казначейства.	Парламент представлен в Административном совете пятью делегатами.
Подотчетность перед заинтересованными сторонами и общественностью	Публикация годового отчета. Консультации с общественностью по осуществлению нормотворческих полномочий.	Публикация годового отчета. Консультативный совет, в который входят представители академических кругов, финансовой отрасли и ассоциаций потребителей, может давать рекомендации в отношении практики надзора.
	Аудит/бюджетная подотчетность	Казначейство может давать поручения о проведении независимых финансовых проверок УФУ.

Канада	Япония
<p>Управляющий назначается правительством и время от времени отчитывается перед министром финансов.</p>	
<p>Министр финансов может потребовать публичного раскрытия информации в целях анализа положения финансового учреждения.</p>	
<p>Генеральный контролер также является членом Высшего консультативного комитета и Совета директоров Корпорации по страхованию депозитов Канады.</p>	
<p>Министр финансов несет ответственность за УНФУ и отчитывается перед парламентом.</p>	<p>Министр является членом кабинета, назначается премьер-министром.</p>
<p>Генеральный контролер подает годовой отчет министру финансов, который представляет его парламенту.</p>	
<p>Публикация годового отчета.</p>	<p>Публикация годового отчета.</p>
<p>Консультации с заинтересованными сторонами из финансовой и иных отраслей относительно нормативных актов и пруденциальных принципов.</p>	
<p>Ежегодные консультации с участниками отрасли и представителями по вопросам бюджета и проводимых оценок.</p>	
<p>Бюджет УНФУ требует утверждения Советом казначейства, хотя раздел Закона об УНФУ, устанавливающий это требование, на практике не применяется, поскольку расходы УНФУ обычно не превышают сумму собранных платежей и доходов, а также денежных средств, выделенных парламентом.</p>	<p>УФУ финансируется из бюджета центрального правительства.</p>
<p>Счета проверяются генеральным аудитором Канады.</p>	

Таблица 3 (продолжение)

	Корея	Чили
Учреждение	Комиссия по финансовому надзору (КФН)	Управление по надзору за банками и финансовыми учреждениями (УНБФУ)
Правовая основа	Закон об учреждении органов финансового надзора 1999 года	Общий закон о банковской деятельности 1997 года
Функция	Надзор за финансовыми учреждениями и рынками ценных бумаг.	Надзор за банками и финансовыми учреждениями и пруденциальное регулирование их деятельности.
Установленные законом цели	<ul style="list-style-type: none"> • Издание правил и положений по финансовому надзору и внесение изменений в них. • Выдача разрешений на деятельность финансовых учреждений. • Управление программой проведения любых инспекций и проверок финансовых учреждений и наложения санкций на них. 	<ul style="list-style-type: none"> • Надзор за Государственным банком, а также банками и финансовыми структурами, не подпадающими под надзор со стороны других ведомств. • Издание инструкций и принятие мер, необходимых для устранения нарушений в поднадзорных структурах, в целях защиты вкладчиков, других кредиторов и интересов общества. • Контроль за соблюдением поднадзорными структурами законов, правил, положений и других правовых документов.
Наблюдательный орган		
Отношения с исполнительной властью (министерством финансов и правительством)	Президент Кореи назначает членов комиссии (заместитель министра финансов и экономики, заместитель управляющего Банка Кореи, президент Корпорации по страхованию депозитов Кореи и эксперты, рекомендованные министерством финансов и экономики, министерством юстиции и президентом Торгово-промышленной палаты Кореи).	Управляющего назначает президент Чили. УНБФУ взаимодействует с правительством через министерство финансов.

Польша	Венгрия
<p>Национальный банк Польши (НБП), Комиссия по банковскому надзору (КБН)</p> <p>Закон о банковской деятельности от 27 августа 1997 года</p> <p>Надзор за банками.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение сохранности средств, хранящихся на банковских счетах. • Обеспечение соблюдения банками Закона о банковской деятельности. <p>Правление состоит из председателя и шести–восьми членов, из которых два являются заместителями председателя НБП, назначаемыми правительством. Функция Правления заключается в руководстве деятельностью НБП.</p> <p>Председатель является президентом НБП, а заместитель председателя – представителем министерства финансов. Остальные члены являются представителями президента Польши, Банковского гарантийного фонда, Комиссии по ценным бумагам и биржам, министерства финансов и генеральной инспекции по банковскому надзору. Ежегодные оценки финансового положения банковской отрасли представляются правительству.</p>	<p>Управление финансового надзора Венгрии (УФНВ)</p> <p>Закон СХХIV 1999 года об Управлении финансового надзора Венгрии</p> <p>Надзор за отраслью финансовых услуг и ее регулирование.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Содействие бесперебойному функционированию денежного рынка и рынка капитала. • Защита интересов клиентов и финансовых учреждений. • Повышение прозрачности рынков. • Поддержание добросовестной регулируемой рыночной конкуренции. <p>Наблюдательный совет включает 15 членов, и его возглавляет президент УФНВ. Пять членов назначаются по результатам консультаций с министром финансов, а 10 членов – по результатам консультаций с профессиональными ассоциациями. Совет является консультативным органом.</p> <p>Премьер-министр выбирает двух заместителей президента, предложенных министром финансов по рекомендации президента наблюдательного совета.</p> <p>Президент УФНВ ежегодно отчитывается перед правительством.</p>

Таблица 3 (окончание)

	Корея	Чили
Отношения с парламентом		
Подотчетность перед заинтересованными сторонами и общественностью	Публикация годового отчета.	УНБФУ обязано информировать широкую общественность о состоянии поднадзорных ему учреждений не реже трех раз в год.
Аудит/бюджетная подотчетность	Министерство финансов и экономики, Банк Кореи и КФН вправе запрашивать информацию и обмениваться ей.	УНБФУ предоставляет министерству финансов и Центральному банку Чили информацию о поднадзорных учреждениях. Аудит счетов проводит генеральный контролер-ревизор Чили.

Источник: национальные законы.

Польша	Венгрия
<p>Председатель и заместитель председателя назначаются Сеймом (нижней палатой парламента) по запросу президента Польши.</p> <p>Годовой отчет представляется в Сейм.</p>	<p>Парламент избирает президента по предложению премьер-министра Президент УФНВ, после представления отчета правительству, ежегодно информирует соответствующий парламентский комитет о своей надзорной деятельности.</p>
<p>Публикация годового отчета.</p> <p>КБН проводит консультации с Ассоциацией польских банков относительно предлагаемых технических поправок к финансовым нормативным актам.</p>	<p>Публикация годового отчета.</p> <p>Две трети членов наблюдательного совета назначаются по результатам консультаций с профессиональными ассоциациями.</p>
<p>Высшая контрольная палата проводит аудит деятельности КБН и НБП.</p>	<p>Аудит УФНВ проводится Государственным аудиторским управлением, а надзор за его функциями осуществляет министерство финансов. Счета УФНВ входят в бюджет министерства финансов.</p>

Серия «Вопросы экономики»

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuli Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.

20. *«Создание рабочих мест: причины успеха некоторых стран»*. Пьетро Гарибальди и Паоло Мауро, 2000 год.
21. *«Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ: роль МВФ»*. Томас Вульф и Эмине Гюрген, 2000 год.
22. *«Задача прогнозирования экономических кризисов»*. Эндрю Берг и Кэтрин Паттилло, 2000 год.
23. *«Содействие экономическому росту в странах Африки к югу от Сахары: изучение действенных методов»*. Анупам Басу, Эвенджелос А. Каламитсис и Данешвар Гура, 2000 год.
24. *«Полная долларизация: преимущества и недостатки»*. Эндрю Берг и Эдуардо Боренштейн, 2000 год.
25. *«Борьба с загрязнением окружающей среды: использование налогов и реализуемых квот»*. Джон Норрегаард и Валери Реппелен-Хилл, 2000 год.
26. *«Бедность сельского населения в развивающихся странах: выводы для государственной политики»*. Махмуд Хасан Хан, 2001 год.
27. *«Налоговая политика для развивающихся стран»*. Вито Танзи и Хауэлл Зи, 2001 год.
28. *«Моральный риск. Способствует ли финансирование МВФ неосмотрительности заемщиков и кредиторов?»* Тимоти Лейн и Стивен Филипс, 2002 год.
29. *«Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения»*. Николас Барр, 2002 год.
30. *«Скрываясь в тени. Рост подпольной экономики»*. Фридрих Шнайдер при участии Доминика Энста, 2002 год.
31. *«Реструктуризация корпоративного сектора. Роль государства во времена кризиса»*. Марк Р. Стоун, 2002 год.
32. *«Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?»* Марк Квинтин и Майкл У. Тейлор, 2004 год.
33. *«Образование детей в бедных странах»*. Ари Л. Хиллман, Эва Дженкнер, 2004 год.
34. *«Могут ли меры по облегчению бремени задолженности стимулировать экономический рост в бедных странах?»* Бенедикт Клементс, Гина Бхатгачариа, Тоан Кок Нгуен, 2005 год.

35. «*Финансовая реформа. Отчего ее лихорадит? Что ее формирует?*» Абдул Абиад и Ашока Модии, 2005 год.
36. «*Сохранение финансовой стабильности*». Гарри Дж. Шинази, 2005 год.
37. «*Интегрирование бедных стран в мировую торговую систему*», 2006 год.
38. «*Переход к гибкому обменному курсу. Как, когда и насколько быстро?*» Рупа Дуттагупта, Жилда Фернандес, и Чем Каракадаг. 2006 год.
39. «*Механизмы подотчетности органов регулирования финансового сектора*». Ева Хюпкес, Марк Квинтин и Майкл У. Тейлор, 2006 год.

Ева Хюпкес — руководитель Отдела регулирования Федеральной банковской комиссии Швейцарии. До прихода в ФБКШ работала в Юридическом департаменте МВФ. Является членом коллегии адвокатов штата Нью-Йорк (США) и имеет степени, полученные в Женевском университете, Институте международных исследований (Женева) и Джорджтаунском университете, а также докторскую степень в области права, полученную в Бернском университете (Швейцария). Г-жа Хюпкес также консультирует МВФ по вопросам финансового регулирования.



Марк Квинтин — советник в Департаменте денежно-кредитных и финансовых систем МВФ, Африканский регион, подразделение технической помощи. Автор многочисленных публикаций в академических и профессиональных журналах и соавтор ряда книг по денежно-кредитной политике, финансовым системам и их регулированию и надзору, а также по европейской валютной и финансовой интеграции. До прихода в МВФ он работал в Национальном банке Бельгии (Исследовательский департамент) и преподавал в Лимбургском университете (Бельгия). Имеет докторскую степень, полученную в Гентском университете (Бельгия).



Майкл Уильям Тейлор в настоящее время является руководителем отдела банковской политики в Валютном управлении Гонконга. Ранее он работал в Департаменте денежно-кредитных и финансовых систем МВФ. Автор множества статей по вопросам финансового регулирования в академических и профессиональных журналах, автор, соавтор и редактор ряда книг, в том числе работы *“Building Strong Banks”* («Создание надежных банков»), выпущенной в 2002 году МВФ под его редакцией совместно с Чарльзом Иноком и Дэвидом Марстоном. Он также работал в Банке Англии, преподавал в нескольких университетах в Соединенном Королевстве, был редактором журнала *Financial Regulator* и работал заместителем редактора *Financial Regulation Report* газеты «Файнэншл таймс». Имеет степени бакалавра искусств и доктора философии Оксфордского университета и степень магистра права Лондонского университета.

