FORVM GEOPOLITICA
Independent Commentary on a Fractured World



Полная несостоятельность швейцарского финансового регулятора (FINMA)

Вот уже семнадцать лет швейцарский финансовый регулятор FINMA прогибается перед Вашингтоном, обирает мелких игроков и допускает крах крупных. Бывший член правления банка выступает за упразднение FINMA.

Урс Маурер-Ламбру

срд 25 ноя 2026 15 мин. чтения

Когда FINMA взяла на прицел руководство нашего банка

Под этой статьёй стоит моё имя, а моя биография находится в открытом доступе. Любой может выяснить, правление какого швейцарского банка я возглавлял и в результате какого слияния этот банк впоследствии был поглощён. Однако в

общедоступных документах нет сведений о том, что происходило за кулисами банковского сектора осенью 2013 года. Именно об этом я и хочу рассказать. Что касается изложенного далее, читателю придётся поверить мне на слово.

В августе 2013 года Министерство юстиции США запустило программу для швейцарских банков (Swiss Bank Program). Банки, опасавшиеся, что они могли нарушить американское законодательство, получали возможность уплатить штраф в обмен на гарантию отказа от уголовного преследования. Банки, считавшие себя невиновными, могли запросить письменное подтверждение того, что они не являются объектом расследования. Участие в программе было добровольным.

Мы категорически отказались участвовать в этой программе. Мы не сделали ничего, что оправдывало бы выплату Соединённым Штатам хотя бы одного франка, и прекрасно понимали, что, по нашему мнению, стояло за этой программой: стремление поставить на колени один за другим все швейцарские банки. Мы осознавали риск. В январе того же года Wegelin, старейший частный банк Швейцарии, признал свою вину в Нью-Йорке и прекратил существование. Мы сознательно пошли на этот риск.

Однако давление исходило не из Вашингтона, а от нашего собственного надзорного органа в Берне. Швейцарское управление по надзору за финансовыми рынками (FINMA) пригрозило отстранить от должности весь совет директоров нашего банка.

Мы заняли выжидательную позицию, поскольку время у нас было. Затем директор, выступивший с угрозой, внезапно покинул свой пост, а его преемник Марк Брэнсон не стал давать делу дальнейшего хода, и мы одержали верх. Банк продолжил свою деятельность, и нас оставили в покое. Как выяснилось, то, чего можно было ожидать от FINMA, зависело от того, кто сидел в кресле её руководителя.

В те недели мы полностью отказались от электронных средств коммуникации. Всё делалось на бумаге, от руки или при личных встречах. Когда FINMA созвала совещание в Берне, мы отказались в нём участвовать до тех пор, пока в помещении находились телефоны Cisco. Я знал, для чего могли использоваться эти устройства. FINMA, по всей видимости, об этом не знала, и потребовалось несколько разговоров, прежде чем она согласилась их убрать. Именно эти телефоны ведомство ежедневно использовало для переговоров с банками. Насколько я могу судить, переговоры всех банков, принимавших такие звонки без возражений, переставали быть конфиденциальными. Наших переговоров это не коснулось лишь благодаря нашей настойчивости. И вот ведомству, требовавшему от швейцарских

банков раскрывать свои внутренние процессы, председатель совета директоров одного из банков был вынужден объяснить, что его собственные каналы связи не защищены.



Офисный телефон серии Cisco 7900, который в то время входил в стандартное оснащение банков и государственных учреждений. В декабре 2012 года исследователи показали, что эти телефоны можно было превратить в устройства для прослушивания.

Так или иначе, Вашингтон уже располагал значительной частью информации, которую якобы стремился получить в рамках этой программы. В начале 2009 года UBS передал имена 285 клиентов, а соглашение, подписанное в августе того же года, позволило получить данные ещё 4450 клиентов. Кроме того, американцы, по всей вероятности, располагали дополнительной информацией из «других источников». К 2013 году программа превратилась в банальную кампанию по сбору данных и аферу, целью которой было обобрать банки с согласия FINMA.

Надзорный орган, играющий на чужой стороне

Этот эпизод вписывается в общую картину, которая начала складываться с первого дня существования FINMA.

FINMA начала свою деятельность 1 января 2009 года, объединив бывшую банковскую комиссию, орган страхового надзора и ведомство по борьбе с отмыванием денег. Уже семь недель спустя, когда Министерство юстиции США пригрозило предъявить обвинения UBS, FINMA обязала банк раскрыть данные 285 клиентов. По сведениям газеты Le Temps, документы поступили в американское посольство в Берне примерно за час до истечения установленного срока. Чтобы избежать уголовного преследования, UBS выплатил 780 миллионов долларов США.

Надзорный орган, просуществовавший всего семь недель, решил, что банковской тайной — основополагающим принципом швейцарского частного банковского бизнеса — можно пренебречь ради соблюдения срока, установленного иностранным государством. В январе 2010 года Федеральный административный суд установил, что это распоряжение не имело правовых оснований. Оно осталось в силе лишь потому, что впоследствии Федеральный суд признал его оправданным в силу «необходимости» — аргумент, на который сама FINMA никогда не ссылалась. Вот вам и высшая судебная инстанция страны.

Федеральный суд так и не восполнил отсутствие правовых оснований. Он лишь задним числом оправдал действия FINMA, сославшись на то, что альтернативный сценарий был бы ещё хуже. Человек, отдающий свой кошелёк под дулом пистолета, приставленного к виску, не делает этого добровольно. Его ограбили, а суд лишь принял к сведению наличие оружия. Предъявление обвинений могло привести к краху UBS при отсутствии скоординированных ответных мер со стороны FINMA, Швейцарского национального банка (SNB) и Федерального совета. Но именно в этом и заключается претензия к надзорному органу, который должен был держать ситуацию под контролем. Его первым шагом, имевшим далекоидущие последствия, стал отказ от единственного козыря, выделявшего Швейцарию среди других финансовых центров. Надзорный орган, который больше не связан Конституцией и законом, — это уже не надзорный орган, а ведомство, творящее произвол.

В последующие четырнадцать лет повторялся один и тот же сценарий: FINMA начинала действовать лишь после того, как иностранные ведомства уже проделали всю работу. В декабре 2012 года она завершила расследование по делу о манипулировании межбанковской процентной ставкой LIBOR со стороны UBS и обязала банк вернуть полученную прибыль в размере 59 миллионов франков. В тот же день UBS заключил соглашение с американскими и британскими властями об

урегулировании претензий на сумму около 1,5 миллиарда долларов США. При своём первом директоре Патрике Раафлаубе FINMA инициировала около двадцати расследований, касавшихся деятельности банков в США, — спустя годы после того, как эта деятельность уже стала проблемой. При этом ни в одном случае ей не удалось выявить нарушения раньше американских властей.



Единственным банком, который FINMA когда-либо закрыла, стал BSI в 2016 году — за его причастность к скандалу вокруг хищения средств малайзийского государственного фонда 1MDB. Это произошло спустя четыре года после перевода

денег и лишь тогда, когда скандал получил широкую огласку. Тем временем Credit Suisse оказывался в центре одного скандала за другим. Весной 2021 года банк понёс многомиллиардные убытки в результате краха двух компаний с интервалом всего в несколько недель: Greensill, специализировавшейся на финансировании цепочек поставок, и инвестиционного фонда Archegos. Уязвимости, лежавшие в основе обоих случаев, можно было выявить заранее, однако FINMA начала расследования лишь после того, как банк уже понёс убытки.

За все эти годы FINMA лишь однажды оказала реальное давление на швейцарские банки — в интересах американской программы. 29 ноября 2013 года Раафлауб опубликовал в NZZ авторскую статью, в которой настоятельно призвал банки присоединиться к программе, а в случае сомнений выбрать категорию, предусматривавшую выплату штрафов. Около 300 банков получили десять дней на то, чтобы сообщить FINMA о своих дальнейших намерениях. Банки, в том числе и наш, расценили это как угрозу. 15 января 2014 года Раафлауб объявил, что в конце месяца покинет свой пост «по собственному желанию». FINMA начала действовать под давлением Вашингтона, а в конечном итоге вновь была вынуждена действовать — на этот раз под давлением самих банков.

Кто возглавляет **FINMA**

Марк Брэнсон возглавлял FINMA с апреля 2014 года по 2021 год. Его часто называют лучшим директором за всю историю ведомства, и в определённом смысле я с этим согласен. Тем не менее его назначение на этот пост вызывало вопросы.

Брэнсон, гражданин Великобритании, начал работать в UBS в 1997 году. В июле 2008 года, занимая руководящую должность в подразделении по управлению активами, он выступил перед одним из подкомитетов Сената США и принёс извинения за допущенные банком нарушения в его деятельности на американском рынке. В 2010 году он перешёл в FINMA на должность руководителя банковского надзора. Таким образом, надзор за всеми швейцарскими банками, и прежде всего за UBS, оказался в руках многолетнего сотрудника UBS, защищавшего интересы этого банка перед Сенатом США, — и всё это в самый разгар наступления американских властей на швейцарский банковский сектор. Проблема заключалась в независимости надзорного органа.

Ни в одном общедоступном документе не говорится о том, что Вашингтон принимал участие в выборе его кандидатуры. Бывший заместитель директора Швейцарского национального банка (SNB), имя которого я не вправе раскрывать, сказал мне, что при этом назначении «ощущалось влияние американских предпочтений». При обычных обстоятельствах иностранный гражданин не имел бы

шансов возглавить швейцарский надзорный орган, равно как и человек, проработавший тринадцать лет в UBS, находившемся под огнём Министерства юстиции США. Тот факт, что кандидатура Брэнсона тем не менее была утверждена единогласно, — самый веский аргумент в пользу того, чтобы отнестись к этим слухам серьёзно. Кандидатов отбирают из узкого круга лиц, устраивающих всех ключевых игроков — как в Берне, так и, по всей видимости, среди англосаксонских надзорных органов. И кто бы в итоге ни занял этот пост, его выбирают с таким расчётом, чтобы он никому из них не доставлял неприятностей.



Марк Брэнсон, британский гражданин и бывший топ-менеджер UBS, с 2010 года руководил банковским надзором FINMA, а с 2014 по 2021 год занимал пост директора ведомства, после чего возглавил Федеральное управление финансового надзора Германии (BaFin).

В марте 2020 года, по данным газеты Blick, министр финансов Ули Маурер добился отстранения председателя совета директоров FINMA и назначения на его место заместителя председателя Марлен Амштад без официального объявления конкурса на эту должность. Вероятно, это была самая серьёзная ошибка Ули Маурера за время его пребывания в Федеральном совете.

Вступив в должность в январе 2021 года, Амштад стала действовать в обход Брэнсона, получая информацию непосредственно от его подчинённых, занимавших руководящие посты, и, по сообщениям СМИ, потребовала создать собственное

подразделение для контроля за его деятельностью. Несколько месяцев спустя Брэнсон покинул FINMA, чтобы возглавить BaFin — немецкий орган финансового надзора. Как писала NZZ, ни для кого не было секретом, что он не мог мириться с председателем, столь непосредственно вмешивавшимся в оперативное управление ведомством. В нормальной компании свой пост покидает именно председатель совета директоров, который действует в обход исполнительного директора и требует создания отдельного подразделения для контроля над ним. В FINMA же председатель осталась, а директор ушёл.

Закон наделяет председателя совета директоров FINMA полномочиями принимать решения по особо важным вопросам, и Амштад, судя по всему, хотела видеть на посту директора человека, который не стал бы ей возражать. И она его получила. Урбан Ангерн, сменивший Брэнсона, ранее занимал должность директора по управлению рисками в перестраховочной компании Swiss Re. Он не имел опыта банковского надзора и был далеко не самым сильным из имеющихся кандидатов. Были более принципиальные и более подходящие кандидаты, однако они представляли угрозу для Амштад.

В сентябре 2023 года Урбан Ангерн подал в отставку, сославшись на «постоянно высокий уровень стресса». Именно в те годы, когда Credit Suisse разваливался, во главе FINMA стоял не директор с опытом банковского надзора, а всего лишь ставленник Амштад, который скорее занимался администрированием, чем предпринимал реальные действия.

Крах **Credit Suisse**

Сторонники FINMA любят указывать на то, что по итогам парламентского расследования в декабре 2024 года основная ответственность за крах Credit Suisse была возложена на руководство самого банка. Однако банковский надзор существует именно для того, чтобы вмешиваться в тех случаях, когда руководство банка не способно самостоятельно навести порядок. И то же самое расследование показало, что надзор со стороны FINMA, несмотря на всю его интенсивность, практически или вовсе не давал результатов.

По утверждению самой FINMA, Credit Suisse соблюдал установленные требования к капиталу и ликвидности. Причиной его краха стала утрата доверия. Многолетние скандалы и нерешительность в выборе стратегии привели к тому, что клиенты и инвесторы начали выводить свои средства, и к середине марта 2023 года банк оказался на грани банкротства. Отказ американских властей заняться проблемами банка в США стал, как отмечалось в одном из комментариев, «отдельным, но не менее решающим фактором». Ни FINMA, ни Швейцарский

национальный банк (SNB) не предприняли ничего для восстановления доверия к банку, хотя вполне могли это сделать. FINMA следовало взять инициативу в свои руки и привлечь к решению проблемы SNB.

К 2022 году стало очевидно, что банк движется к краху. FINMA усилила надзор, выносила предупреждения и составила список из сотен вопросов, требовавших принятия мер, — однако ничто из этого не помогло восстановить доверие. Всё осталось на уровне теории.

Когда в марте 2023 года начался массовый отток средств из банка, план его упорядоченной ликвидации, который Швейцария на протяжении десяти лет разрабатывала именно на такой случай, был отброшен в пользу поспешного слияния с UBS, проведённого за выходные в нарушение Конституции и законодательства. Затем FINMA распорядилась полностью списать облигации Credit Suisse категории AT1 на сумму около 16 миллиардов швейцарских франков — долговые инструменты, предназначенные для покрытия убытков в кризисных ситуациях, — в то время как акционеры всё же получили определённую компенсацию. В октябре 2025 года Федеральный административный суд постановил, что у FINMA не было достаточных правовых оснований для такого распоряжения. FINMA и UBS обжаловали это решение.



Берн, 19 марта 2023 года. Федеральный совет, Швейцарский национальный банк и FINMA совместно с председателями советов директоров UBS и Credit Suisse

объявляют о поглощении Credit Suisse банком UBS.

Не было выдвинуто даже самого очевидного условия: ни Федеральный совет, ни FINMA не потребовали выделения швейцарского подразделения Credit Suisse в качестве обязательного условия поглощения, оставив это решение на усмотрение UBS — нового владельца банка. Это был полный провал Карин Келлер-Зуттер и Марлен Амштад. UBS рассматривал возможность выделения швейцарского бизнеса Credit Suisse — банка, обслуживающего клиентов и принимающего депозиты на внутреннем рынке, — в самостоятельную структуру, однако отказался от этой идеи. FINMA одобрила слияние в разгар кризиса и располагала всеми рычагами влияния, чтобы настоять на таком разделении, но не воспользовалась ими. В результате образовался единый банк, активы которого примерно вдвое превышают ВВП Швейцарии, а вопрос, который теперь навис над Берном, так и остаётся без убедительного ответа: что произойдёт, если UBS столкнётся с серьёзными трудностями?

Я возглавлял советы директоров трёх банков и двух финансовых институтов, акции которых котируются на бирже, и знаю, как выглядит ситуация, когда надзорный орган перестаёт выполнять свои прямые функции и вместо этого погружается во внутренние политические игры. Член совета директоров, обладающий профессиональным чутьём в вопросах надзора и пользующийся поддержкой председателя, заинтересованного в эффективном надзоре, а не в контроле над подчинёнными, подошёл бы к тем решающим выходным с планом сохранения швейцарского бизнеса Credit Suisse, а не только с планом слияния. В результате слияния Credit Suisse сохранился бы как самостоятельный швейцарский банк меньшего масштаба.

Расплачиваются мелкие банки

В то время как крупнейший банк страны держался на остатках доверия, FINMA выстраивала дорогостоящую систему регулирования для самых мелких участников рынка.

До 2020 года контроль за соблюдением независимыми управляющими активами законодательства о противодействии отмыванию денег осуществляли частные саморегулируемые организации. С тех пор управляющие обязаны получать лицензию FINMA, а надзор за их деятельностью осуществляют частные надзорные организации, которые, в свою очередь, подконтрольны FINMA и обязаны ежегодно уплачивать сбор в размере около 9,2 миллиона франков. На

каждом уровне расходы перекладываются дальше, и в конечном счёте именно клиент оплачивает содержание надзорных организаций, проведение проверок, надзорные сборы и работу специалистов по комплаенсу.

Число участников отрасли сократилось. До 2020 года в Швейцарии насчитывалось, по оценкам, от 2000 до 2500 независимых управляющих активами. В конце 2022 года NZZ сообщала, что около 1000 из них предпочли прекратить деятельность, нежели подавать заявку на получение лицензии. По данным отраслевой ассоциации VSV, на апрель 2026 года насчитывался 1431 лицензированный управляющий активами. Представители отрасли объясняют это сокращение главным образом выходом на пенсию и слияниями компаний, тогда как критики утверждают, что именно чрезмерная регуляторная нагрузка приводит к тому, что уход владельца на пенсию оборачивается закрытием компании. По данным VSV, расходы небольших компаний на внешний надзор зачастую превышают 7500 швейцарских франков в расчёте на одного сотрудника.

Всё это создаёт систему документального контроля, с которой ни один серьёзный специалист по отмыванию денег никогда не столкнётся. Тот, кто занимается отмыванием денег, пользуется услугами крупного банка, персонального банковского менеджера и трастовой компании в подходящей юрисдикции. Он не станет обращаться в компанию по управлению активами, состоящую из пяти сотрудников. FINMA не смогла предотвратить утрату доверия клиентов к системно значимому банку, зато вполне способна заставить небольшую компанию документировать свои рабочие процессы, оплачивать аудиторские проверки и перекладывать эти расходы на швейцарских клиентов. FINMA — настоящий бумажный тигр: она создаёт дополнительные расходы для швейцарских клиентов, не принося им никакой пользы.

Вывод: **FINMA** необходимо упразднить

Ответом FINMA на крупнейший банковский крах в истории Швейцарии стало расширение собственного аппарата. Средняя численность её персонала выросла с 583 сотрудников в 2023 году до 698 в 2025 году, а операционные расходы — со 142 до 172 миллионов швейцарских франков, то есть примерно на 20% всего за два года. За тот же период FINMA выпустила циркуляр о климатических и природных рисках для банков и страховых компаний, а также установила целевые показатели гендерного состава собственного персонала. Речь идёт о программах ESG и DEI, которым совершенно не место в деятельности органа банковского надзора.

Кроме того, FINMA добивается расширения своих полномочий. В июне 2025 года Федеральный совет решил предложить введение штрафов, механизма персональной ответственности руководителей и упрощённого порядка проведения прямых проверок. Эти меры должны вступить в силу не ранее 2029 года. Однако FINMA уже располагала необходимыми инструментами воздействия: она могла изымать прибыль и отзывать лицензии. Когда в марте 2023 года она наконец решила действовать со всей жёсткостью, её меры были направлены против держателей облигаций, а не против послаблений в требованиях к капиталу или годами существовавших недостатков в культуре управления рисками. Ведомство, которое не воспользовалось имеющимися у него полномочиями, не должно получать новые.

С 2009 года, независимо от того, кто занимал пост директора или председателя совета директоров FINMA, ведомство с опозданием выявляло проблемы и требовало расширения своих полномочий. Его директора приходили из Swiss Re, UBS и снова из Swiss Re — то есть из той самой отрасли, надзор за которой они должны были осуществлять. Первое серьёзное распоряжение FINMA не имело правовых оснований, а её важнейшее решение, принятое в условиях кризиса, суд признал не имеющим достаточной правовой основы. При этом председатель совета директоров вынудила уйти лучшего директора за всю историю ведомства.

FINMA следует упразднить и заменить компактным надзорным органом, состоящим из компетентных специалистов, которые будут сами проводить проверки непосредственно в банках, а не передавать эту работу сторонним организациям. Совет директоров нового ведомства не должен вмешиваться в оперативное управление, а его директор должен иметь возможность оставаться на своём посту. Новый надзорный орган должен ограждать руководство швейцарских банков от правовых требований иностранных государств, прекратить выпуск циркуляров, не имеющих отношения к надзорной деятельности, и оценивать собственную эффективность по реальным результатам работы.

ТЕГИ СТАТЬИ:

Анализ Свидетельство Брэнсон, Марк Швейцария Neue Zürcher Zeitung (NZZ)
Швейцарское управление по надзору за финансовыми рынками (FINMA)
Швейцарский национальный банк (ШНБ) UBS