Поярков Сергей Александрович. Реформирование системы банковского регулирования и надзора в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2005 166 c. РГБ ОД, 61:05-8/2033

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Формирование системы банковского регулирования и надзора в России 9

1.1. Банк России - полномочный орган регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций 9

1.2. Последствия кризиса 1998 года и вопросы надежности банковского сектора сегодня 17

1.3. Антикризисные меры Банка России по реструктуризации банковского сектора 25

Глава 2. Анализ эффективности современной системы банковского регулирования и надзора в России 37

2.1. Проблема саморегулирования банковской деятельности 37

2.2. Практика применения международных принципов эффективного банковского надзора в российских условиях («Базель-1») 43

2.3. Трансформация принципов эффективного банковского надзора («Базель-2»)...95

Глава 3. Стратегические направления реформирования системы банковского регулирования и надзора в России 102

3.1. Реализуемые программы: МСФО и система страхования вкладов 102

3.2. Запланированные программы: институт кураторства и бюро кредитных историй 115

3.3. Перспективы создания специализированных органов контроля за банковской деятельностью 130

Заключение 141

Список использованной литературы 148

Приложения 155

**Введение к работе**

Одним из условий эффективного развития экономики государства является качественное функционирование банковской системы как механизма накопления и Перераспределения денежных средств, образованных в реальном секторе экономики.

Учитывая сложившуюся ситуацию в банковской сфере России, когда нестабильная рыночная обстановка вызывает проблемы неплатежей, нарушение денежного обращения, недостаточное финансирование экономики, неудовлетворительное качество капитала и низкий уровень менеджмента многих отечественных банков, а также многочисленные нарушения кредитными организациями действующего законодательства и нормативных актов Центрального банка Российской Федерации (Банка России), выбранная тема диссертации: «Реформирование системы банковского регулирования и надзора в России» особенно актуальна.

Политика государства в области регулирования деятельности кредитных организаций имеет большое значение. При этом минувшие кризисы показали, что механизмы воздействия Банка России на деятельность коммерческих банков недостаточно эффективны.

Работа банков, в свою очередь, призвана стать прозрачной и привлекательной для потенциальных кредиторов и вкладчиков, но для достижения этих целей банковскому сообществу необходимо выйти на абсолютно новый уровень банковского менеджмента. Концентрация в банковском секторе значительных финансовых, организационных и интеллектуальных ресурсов, а также научно-производственного потенциала, позволит обеспечить ему самофинансирование и увеличение инвестиций в экономику страны.

Кроме того, социально-экономическая ситуация в стране также обусловила ряд проблем в создании эффективной системы контроля банковского сектора, а именно:

нормативные и бюрократические преграды на пути создания и функционирования современной системы банковского надзора в России, выраженные в противоречии законов и потребностей экономики;

отсутствие жестких квалификационных требований к служащим банковской сферы (профильное образование);

проблема открытости Банка России и транспарентности кредитных организаций;

обоснованное нежелание большинства коммерческих банков финансировать долгосрочные проекты реального сектора экономики в связи с высокими рисками.

Необходимо также отметить, что банковские учреждения и связанная с ними система банковского кредитования появились в России гораздо позднее чем в других крупнейших европейских государствах, что во многом объясняется отсутствием в России соответствующих социально-экономических и социально-психологических предпосылок. Отсутствовал достаточный коммерческий капитал, равно как и сам класс предпринимателей и собственников, не были налажены внутренние и внешние экономические связи, не были разработаны технические формы торгового и платежного оборота. Кроме того, в основе распределения финансовых ресурсов находилось государственное планирование.

Сравнительная характеристика Программы Банка России совместно с Правительством Российской Федерации «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 год» и Заявления Правительства Российской Федерации совместно с Банком России «О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год», отражает усиление внимания государства к проблеме совершенствования банковского надзора в России, что также подтверждает актуальность выбранной темы диссертации.

В отечественной экономической литературе освещены вопросы, касающиеся стабильного функционирования банковской системы, в том числе: ликвидность, надежность и финансовая устойчивость кредитных организаций, риск-менеджмент в коммерческих банках, система страхования депозитов и ряд других.

Проблемам функционирования банковской системы России в условиях кризисов и реформ посвящены работы ряда ученых в области финансов, денежного обращения и кредита: Абрамовой М.А., Афанасьевой Л.П., Басова А.И., Березиной М.П., Василишена Э.Ю., Галанова В.А., Дворецкой А.Е., Жукова Е.Ф., Зайцева Л.Н., Кулаковой Т.Ю., Лаврушина О.И., Лушина СИ., Мамоновой И.Д., Матяша С.С., Мириничева СВ., Морозовой Т.Ю., Пановой Г.С, Русанова Ю.Ю., Сергеевой О.И., Слепова В.А., Тагирбекова К.Р., Троховой О.В., Чубакова Г.Н., Шенаева В.Н., Ярыгиной И.З. и др.

Исследований, посвященных объективным предпосылкам создания эффективной системы регулирования банковской деятельности, сравнительно мало. Работ, рассматривающих перспективы развития банковского надзора в России на основе отечественного и современного международного опыта, оценивающих экономические возможности банковского сектора в условиях российской экономики, практически нет. Исключением являются аналитические публикации в периодической литературе таких ведущих банковских деятелей, как: Геращенко В.В., Игнатьев СМ., Козлов А.А., Макаревич Л.Н., Мовсесян А.Г., Парамонова Т.В., Панкратова Н.Н., Симановский А.Ю., Тосунян Г.А., Шор К.Б.. Зарубежные экономисты: S. Huse, К. Radhead, R.M. Recchioli, P. Rous, R. Smites, U. Temoty, P.A. Volcker, исследующие вопросы банковского регулирования, проводят унифицированный анализ, как правило без учета российской специфики.

Таким образом, вопросы эффективности банковского регулирования и надзора являются новыми как для теории банковского дела, так и для практики. Поэтому возникла научная и практическая необходимость исследования процессов формирования и функционирования надзорной деятельности в банковской системе России, а также перспектив ее развития и трансформации.

Все вышеизложенное обуславливает *актуальность*избранной темы диссертационного исследования.

*Цель диссертации*состоит в теоретической и практической разработке направлений повышения эффективности системы банковского регулирования и надзора в современной банковской системе России.

Поставленная в работе цель обусловила необходимость решения следующих ***задач:***

проанализировать процесс развития банковского сектора и формирования системы регулирования банковской деятельности в России;

оценить эффективность верхнего уровня банковской системы России и возможность его развития в области банковского надзора;

определить функции банковского надзора и его структуру;

разработать теоретическую модель оптимального контроля за формированием капитала кредитных организаций;

обобщить отечественный и международный опыт функционирования системы банковского регулирования;

выявить стратегические направления реформирования банковской системы России, связанные с надзором и контролем.

*Объектом исследования*в диссертационной работе является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе регулирования банковской деятельности. В качестве *предмета исследования*в работе выступает система банковского регулирования и надзора как неотъемлемый механизм поддержания стабильности и надежности банковской системы.

***Методологической и теоретической основой исследования*послужил**системный подход, на основе которого проведена оценка процессов развития банковской системы. В диссертации был использован метод диалектического материализма, рассматривающий все явления в развитии и взаимосвязи, а также принципы единства логического и исторического; научной абстракции; диалектики общего, особенного и единичного.

В основу исследования включены достижения ведущих отечественных и зарубежных экономистов, связанные с развитием теории банковского дела и денежно-кредитных отношений.

***Эмпирическую основу диссертационной работы*составляют**

федеральные законы и нормативные акты Банка России, регулирующие деятельность кредитных организаций (филиалов), зарегистрированных на территории Российской Федерации;

внутренние документы отдельных коммерческих банков, регламентирующие порядок проведения банковских операций и выполнения пруденциальных норм деятельности (учетная политика, кредитная политика, положение по управлению рисками, порядок функционирования внутреннего контроля и др.);

статистические и аналитические данные Банка России, публикуемая отчетность кредитных организаций и рейтинговые оценки зарубежных организаций (Moody's, Standart & Poor's);

материалы научных конференций и семинаров вузов, источники периодической печати и экспертные заключения специалистов Банка России.

*Научная новизна работы*заключается в следующем:

обобщены теоретические аспекты функционирования банковского сектора и его регулирования, установлена область их эффективного взаимодействия;

развит понятийный аппарат теории банковского дела в части определения понятия и структуры «банковского надзора», «банковского регулирования» и «производных рисков» в деятельности кредитных организаций;

определены экономические и политические предпосылки формирования системы банковского регулирования и надзора в Российской Федерации;

оценена эффективность надзорных функций Банка России по принципу соотношения количественных и качественных характеристик банковского регулирования;

обоснована возможность развития в России саморегулирования банковской деятельности наряду с госрегулированием;

выявлены необходимые элементы системы банковского регулирования и надзора на основе международного опыта и определены стратегические направления ее реформирования в России;

разработана концептуальная модель регулирования банковской деятельности в региональном разрезе.

***Практическая значимость работы*выражается в разработке**

модели реформирования верхнего уровня банковской системы России посредством перераспределения надзорных функций между новыми государственными органами, не зависимыми от Банка России;

комплекса мер по усилению контроля за капитализацией кредитных организаций в условиях несовершенства действующего банковского законодательства;

предложений по дальнейшему развитию системы форм и методов банковского надзора в России;

рекомендаций по совершенствованию банковского законодательства и нормативных актов Банка России в области банковского регулирования и надзора.

*Выводы и предложения,*содержащиеся в диссертации, могут быть использованы Банком России в процессе преобразования надзорных функций и дальнейшего совершенствования денежно-кредитной политики Российской

Федерации, а также кредитными организациями в целях усиления внутреннего контроля и улучшения качества процедур проведения банковских операций.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при написании методических и практических пособий по дисциплине «Банковское дело», а также при подготовке и повышении квалификации работников банковской сферы.

*Результаты исследования*использованы в разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства и нормативных актов Банка России в области банковского регулирования и надзора. Рекомендации по улучшению качества процедур проведения банковских операций использованы следующими коммерческими банками: ООО МКБ «Дисконт», ООО «Банк Корпоративного Финансирования», ЗАО «ДельтаБанк». Тезисы диссертации докладывались на научных заседаниях кафедры «Банковское дело» РЭА им. Г.В. Плеханова, на семинарах в МБШ Банка России и Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации. По теме диссертации опубликовано шесть печатных работ общим объемом 2,0 п.л.

*Логика исследования*обусловлена причинно-следственной характеристикой развития системы банковского регулирования и надзора в России. Структура диссертационной работы состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. В первой главе работы рассмотрены теоретические аспекты развития системы банковского регулирования и надзора в России, определена структура и функции надзора за деятельностью кредитных организаций. Во второй главе диссертации рассмотрены вопросы саморегулирования и госрегулирования банковской деятельности на основе международного опыта и российской специфики, оценена возможность развития Базельских принципов в России. В третьей главе исследованы стратегические направления развития системы банковского регулирования и надзора, и разработана концептуальная модель реформирования верхнего уровня банковской системы России.

## Банк России - полномочный орган регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций

Становление и развитие института банковского надзора в России происходило параллельно с формированием двухуровневой банковской системы страны с учетом международного опыта и особенностей отечественной практики.

Известно, что основными целями банковского регулирования и надзора являются: поддержание стабильности банковской системы и защита интересов кредиторов и вкладчиков. Но конкретные задачи, которые ставятся перед надзорным органом в каждый данный период и средства их реализации определяются состоянием банковской системы, а также политической и социально-экономической ситуацией в этот момент в стране.

Наиболее обобщенно основные задачи, стоящие перед всеми системами банковского надзора для всей его иерархической структуры, могут быть сформулированы следующим образом1.

1. Поддерживать и гарантировать «здоровье» банковского сектора как одного из базовых факторов, способствующих экономическому росту страны и повышающих стабильность его экономики.

2. Защищать законные интересы клиентов банков, прежде всего вкладчиков, разместивших свои средства в банках, и инвесторов, вложивших средства в банковские долговые инструменты. Необходимость такой защиты определяется тем, что далеко не все вкладчики могут собрать и проанализировать необходимую информацию для оценки риска, а ведь потеря доверия вкладчиков к конкретному банку может привести к их недоверию ко всей банковской системе. Разнонаправленность задач, стоящих перед банковским надзором, конкретизируется кругом целей, определяющих направления банковской деятельности. Более конкретно эти цели могут быть выделены и сформулированы следующим образом: цели стабилизации - определить и сохранить благоприятные тенденции, проявляющиеся на различных этапах развития и деятельности банков и кредитных учреждений (расширение и комплектация банковских продуктов, нацеленность банковской политики на партнерские отношения с клиентами и т.д.);

? цели стимуляции - подкрепить деятельность отдельных типов и видов банков и финансовых учреждений, отдельных направлений банковской деятельности или банковских сделок, отраслевых, географических или социальных составляющих качественных характеристик банковских продуктов (стимуляция инновационной специализации банков, долгосрочного кредитования и инвестиций, финансирования банками конверсионных программ и т.д.);

? цели нейтрализации - защитить кредитную систему (банки и кредитные учреждения) от неблагоприятных внешних и макроэкономических объектов и воздействий (мероприятия по поддержке национальных валют, антиинфляционные меры, жесткий отбор и ограничения деятельности допускаемых на национальный рынок внешних конкурентов и т.д.);

? цели поддержки и восстановления - поддержать конкретные банки или группы банков или кредитных учреждений в экстремальных критических ситуациях, вызванных объективными причинами или политическими и макроэкономическими, а также внешними факторами.

Прежде чем рассматривать проблему реформирования банковской системы России в современных условиях, необходимо установить, что представляет собой верхний уровень банковской системы - Центральный банк Российской Федерации (Банк России), как полномочный орган регулирования и надзора.

Целесообразно заострить внимание на структуре Банка России как крупного учреждения и затем перейти к его функциям регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций.

## Проблема саморегулирования банковской деятельности

Известно, что в странах с либеральной моделью рыночной экономики регулирование состоит из трех частей. Во-первых, это установление законом норм и правил для той или иной сферы коммерческой деятельности. Во-вторых, это надзор и контроль над исполнением правил установленных законами. В-третьих, это саморегулирование, главная функция которого - формирование неопределенных законами правил ведения бизнеса, стандартов продукции и услуг.

Система государственного регулирования коммерческой деятельности (в том числе, банковской) в России во многом отстала от мировой практики, слишком зарегулирована, не эффективна, порождает коррупцию и требует глубокого реформирования. В первую очередь, это касается финансовой сферы.

В настоящее время российские власти рассматривают законопроект «О саморегулируемых организациях». Для России саморегулируемые организации - это вопрос формирования новых механизмов негосударственного регулирования коммерческой деятельности. В законопроекте предложены механизмы обязательной материальной ответственности и страхования гражданской ответственности членов саморегулируемых организаций, что предполагает большую эффективность по сравнению с ответственностью государственного лицензирования. Помимо требования индивидуального страхования членов саморегулируемой организации, предполагается использовать механизмы коллективной ответственности в форме страховых компенсационных фондов (системы страхования интересов вкладчиков банков в некоторых странах существуют при банковских ассоциациях). Но главным критерием работы саморегулируемой организации является достаточность представительства, т.е. минимальные требования к численности.

Формирование полноценных свободных рыночных отношений является непременным условием устойчивого развития экономики страны, а механизмы саморегулирования коммерческой деятельности во многих случаях эффективнее и объективнее государственного управления. Государство пытается создавать условия для развития бизнеса. При этом бизнес как бы этого права лишен, разве что при некоторых ведомствах существуют экспертно-методические советы - суррогаты участия бизнеса в выработке оптимальных решений.

Во многом принципы саморегулирования финансовой системы схожи с принципами саморегулирования в остальных сферах деятельности. Фактически, так же как и лицензирование, членство в саморегулируемой организации - это форма дополнительных прав для ее участников.

Что касается банковской деятельности, то право установления и контроля за соблюдением части нормативов можно передать саморегулируемым организациям. Такой механизм регулирования при помощи передачи части надзорных полномочий Банка России не менее эффективен.

Еще один вариант: система страхования вкладов может быть построена не как федеральный фонд, а на уровне саморегулируемых банковских ассоциаций. Это резко повысит солидарную ответственность банковского сообщества перед своими клиентами. Кроме того, банковские саморегулируемые организации будут максимально заинтересованы в защите интересов своего члена и его клиентов в процессе его банкротства или ликвидации - в справедливости и максимальной эффективности процедур. В итоге, другие члены саморегулируемой организации смогут выкупить его доли или саму кредитную организацию или оказать поддержку (примером может служить покупка Внешторгбанком ОАО акций ЗАО «Гута-Банк», испытывающего серьезные трудности).

Вопрос необходимости создания саморегулируемых банковских организаций вызывает много других вопросов: нужны ли саморегулируюемые организации кредитным организациям и не будут ли они дублировать функции надзорных органов.

Во всем мире банковские объединения являются связующим звеном между государством и коммерческой деятельностью. Опыт зарубежных стран показывает, что наиболее эффективный механизм подобного взаимодействия функционирует на основе коллективной самоорганизации кредитных организаций. Именно банковские ассоциации и союзы - наиболее приемлемая форма для осуществления функций саморегулирования25.

## Реализуемые программы: МСФО и система страхования вкладов

Продолжающийся уже несколько лет в России процесс внедрения международных стандартов финансовой отчетности вступает в завершаю стадию. Предстоящий переход банков и крупных предприятий на составленной отчетности по международным стандартам (МСФО) будет проходить в течение небольшого периода времени. Он потребует подготовки и повышения квалификации большого количества банковских бухгалтеров, аудиторов, разработчиков программных продуктов46.

При этом важно рассмотреть хронологию перевода банковской системы России, а также небанковского сектора на МСФО.

В 1973 году был образован Комитет по международным стандартам бухгалтерского учета (КМСФО) как независимый орган частного сектора на основании договора между профессиональными организациями бухгалтеров и аудиторов Великобритании, Германий, Франции, США, Японии и других стран. Он включает уже более 130 членов - профессиональных организаций бухгалтеров и аудиторов разных стран. В России первый перевод зарубежного издания книги «International accounting standards» состоялся лишь в 1993 году.

После первого перевода МСФО на русский язык принятие его идей в России произошло не сразу. Банк России 24.08.1993 утвердил Инструкцию №17 «О составлении общей финансовой отчетности коммерческими банками», которая вводила дополнительно к основной финансовой отчетности коммерческих банков еще около 20 форм отчетов, составленных исходя из принципов МСФО. И только спустя 10 лет эта Инструкция претерпела изменения и дополнения - Письмо Банка России от 25.12.2003 №181-Т «О методических рекомендациях «О порядке составления и представления кредитными организациями финансовой отчетности».

В 1996 году был принят Федеральный закон от 21.11.1996 Х2І29-ФЗ «О бухгалтерском учете». Он включил в себя лишь несколько положений МСФО. Вслед за ним Минфин РФ принял Положение по бухгалтерскому учету №1 «Учетная политика организации», которое до 1998 года, распространялось и на банки. Этот документ был разработан на базе МСФО (IAS 1-75 «Учетная политика в финансовых отчетах»), но значительно отличался от этого стандарта. Начиная с 1997 года этот стандарт в новой редакции стал называться «Представление финансовой отчетности».

В 1997 году в России создан Институт профессиональных бухгалтеров Российской Федерации (ИНЬ России), а 14 марта 1998 года - Международный центр реформы системы бухгалтерского учета (МЦРСБУ). Учредителями МЦРСБУ стали:

Американская торговая палата, ЕБРР, Союз немецкой экономики в России, Консультационный совет по иностранным инвестициям при Правительстве Российской Федерации, ИПБ России47.

Одним из первых документов МЦРСБУ были «Рекомендации по реформе бухгалтерского учета», в которых в качестве отдельной важной задачи был выделен немедленный переход на МСФО банков, котируемых на биржах компаний и ряда других структур (по желанию). Согласно этому документу процесс должен был начаться с полной замены до 31 декабря 2001 года отчетности по российским стандартам на отчетность в соответствии с МСФО в банках и иных финансовых учреждениях, а также с перехода на составление консолидированной отчетности в соответствии с МСФО тех предприятий, ценные бумаги которых обращаются на открытом рынке.

После принятия Закона «О бухгалтерском учете» банки начали составлять учетную политику и представлять ее в составе годового отчета в налоговые инспекции. Минфин РФ продолжал выпускать новые Положения по бухгалтерскому учету, значительно отличающиеся по содержанию от аналогичных по названию МСФО, но с 1998 года они уже не распространялись на коммерческие банки, которые использовали «Правила ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории российской Федерации» (Правила №61). Сейчас Правила несколько поменялись - Банк России издал Положение о правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации №205-П от 05.12.2002.

Источники зарубежной информации остаются дорогими и малораспространенными. В переложении на отечественные нормативные документы они сильно изменяются . Предполагаемые исполнители нормативных документов (бухгалтеры банков, аудиторы, разработчики автоматизированных банковских систем) не имеют голоса при разработке новых нормативных документов, в обсуждении их проектов не участвуют. Это значительно отличает процедуру разработки нововведений в бухгалтерском учете и составления отчетности в России