Хабитежев Султан Хабасович. Совершенствование организации инспекционной деятельности Центрального банка : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Хабитежев Султан Хабасович; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2009.- 163 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2128

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические и правовые основы организации инспекционной деятельности центрального банка

1.1. Сущность, принципы и место инспекционной деятельности центрального банка в осуществлении банковского надзора 12

1.2. Основные этапы-развития контактного надзора в Банке России и его правовые основы

1.3. Значение инспекционной деятельности Банка России в обеспечении стабильности банковской системы

Глава 2. Инспекционная деятельность Банка России: федеральный и региональный аспекты

2.1. Основы организации инспекционной деятельности Банка России 54

2.2. Взаимодействие инспекционных проверок и дистанционного надзора как взаимозависимых инструментов эффективной организации надзорной деятельности Банка России 79

2.3. Проблемы привлечения внешних аудиторов к инспекционным проверкам Банка России

Глава 3. Основные направления развития инспекционной деятельности центрального банка

3.1. Проблемы адаптации в России зарубежного опыта инспектирования кредитных организаций

3.2. Профессиональное суждение как основа принятия мер воздействия в содержательном надзоре

3.3. Мегарегулятор: перспективы внедрения в российскую надзорную практику

Выводы и предложения 128

Литература

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Ведение банковского бизнеса характеризуется значительной подверженностью рискам; особенности которых предполагают создание надзорным органом эффективного механизма регулирования деятельности кредитных организаций. Одним- из таких, механизмов регулирования является инспекционная деятельность, в процессе которой надзорный орган определяет реальное финансовое положение кредитной организации и своевременно принимает меры по устранению возникающих у нее недостатков. Несмотря на то что инспекционная деятельность.уже имеет определенную историю становления, она остается недостаточно изученной и требует серьезного научного исследования.

Вопросы теории и методологии организации инспекционной деятельности нуждаются в соответствующих научных исследованиях. Данная проблема приобретает повышенную1 актуальность в условиях внедрения, в России риск-ориентированного надзора, предполагающего разработку инструментария организации, инспекционной деятельности надзорным органом. Существующая в настоящее время«, нормативная база-, определяющая стандарты реализации инспекторами' своих полномочий, также остается еще недостаточно проработанной. Несмотря.на то.что оценка качественных аспектов деятельности банков производится- на^ основе профессиональных суждений инспекторов, до сих пор ни на уровне нормативных изданий, ни тем более на законодательной- основе не существует документа, регламентирующего право принятия мер надзорного реагирования на основании подготовленного мотивированного (профессионального) суждения.

Между тем в международной практике уже\*на протяжении длительного периода профессиональное суждение используется как основной инструмент содержательного надзора.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена:

во-первых, отсутствием научного и методологического обоснования понятия «инспекционная деятельность»;

во-вторых, назревшей необходимостью усиления содержательного (риск-ориентированного) подхода к оценке деятельности кредитной организации и повышения его значимости в совершенствовании контактного надзора и поддержании стабильности банковской системы;

в-третьих, отсутствием документа, регламентирующего на законодательном уровне право на принятие мер надзорного реагирования Центрального банка РФ к кредитным организациям на основании профессионального суждения, подготовленного по результатам инспекционной поверки.

**Степень разработанности проблемы.**Рассматриваемая тема диссертационной работы редко являлась предметом специальных научных исследований. Поэтому она остается недостаточно изученной и не нашла развернутого отражения в публикуемых изданиях.

Вопросы теории банков, в том числе функционирования центрального банка, включая содержание банковского регулирования и надзора нашли отражение в работах А.Г. Аксакова, Ю.А. Бабичевой, СМ. Игнатьева, А.А. Козлова, О.И. Лаврушина, А.И. Милюкова, А.В. Мурычева, И.Д. Мамоновой, Г.С. Пановой, В.А. Поздышева, А.Ю. Симановского, Г.А. Тосуняна и др.

В работе проведен анализ теоретических и практических аспектов организации банковского инспектирования в рамках банковского надзора. В связи с чем при исследовании большую значимость имели труды ученых О.Н. Антиповой, М.П. Березиной, СВ. Батыревой, Ю.С Голиковой, СЕ. Дубовой, В.Б. Зайцева, Г.Г. Меликьяна, Т.Ю. Морозовой, Ю.А. Соколова, М.Н. Скурихина, A.M. Тавасиева, Д.В. Тулина, Г.Г. Фетисова, А.А. Хандруева и др.

Значительную роль при подготовке диссертационной работьь имел анализ зарубежного опыта организации банковского- надзора-, в связи с чем- были\* использованы труды Р; Дорнбуша,. Mi Олсэна, Р.Л.Миллера, ДэвидаД: Ван-Хуза, Р: Хэйнсворта.

Несмотря на наблюдавшиеся последние несколько лет значительные: позитивные тенденции^ в совершенствовании: инспекционной: деятельности, ее развитие все еще- не успевает за> динамично\* развивающимся рынком банковских услуг. Требует дальнейшей проработки;: нормативная^ база; что?; будет способствовать разработке ишринятию регулятивных норм ЦБ РФІ

Тащ остаются открытыми ряд вопросов, в частности: .

недостаточно проработан: понятийный, аппарат,, раскрывающий;  
сущность инспекционной; деятельности;;

требуют рассмотрения» зоны взаимодействия- дистанционного- и:  
контактного надзоров; определение слабых мест й« разработкам  
подходов;, способствующих достижению эффективности' ш

: оперативности в- обмене' информацией: ПО' интересующему кредитному учреждению;-.

проблемы привлечения аудиторов к инспекционным' проверкам;

правомерность и целесообразность применения мотивированного суждения для принятия» на его? основании' мер надзорного реагирования.

Актуальность и недостаточная научная разработанность инспекционной деятельности легли в основу выбора темы, предопределив также цели и задачи: диссертационного исследования.

**Целью диссертационного исследования является**формирование комплекса теоретико-методологических положений? и практических рекомендаций\* по совершенствованию инспекционной деятельности Центральногобанка" (ЦБ) в банковской^ системе.

Постановка цели-исследования определиларешение следующих **задач:**

**5;**

провести теоретический анализ и дать характеристику понятию «инспекционная деятельность» с учетом составляющих ее элементов. Дать развернутое толкование сущности инспекционной деятельности. Центрального банка;

провести ретроспективный анализ развития банковского инспектирования осуществляемого Банком России с периода его существования в структуре регулятора; сформулировать основные тенденции его развития;

определить роль инспекционной деятельности центрального банка в обеспечении стабильности развития банковского сектора;

проанализировать структуру организации инспекционнойдеятельности Банка России. Сформировать подход к организации взаимодействия подразделений Инспекции кредитных организаций Банка. России, способствующий увеличению- эффективности5 определения, рисков и их предупреждениюна стадии зарождения;

обосновать взаимозависимость и необходимость усиления\* взаимодействия\* дистанционного и контактного надзоров для достижения эффективности в осуществлении инспекционной деятельности;

разработать предложения по организации инспекционной деятельности с привлечением внешних аудиторов;

рассмотреть вопрос о регламенте применения профессионального суждения в качестве инструмента при принятии мер надзорного реагирования;

исследовать вопрос целесообразности создания *мегарегулятора*как единого надзорного органа для всех финансовых институтов в современных российских условиях.

**Предметом диссертационного исследования**являются экономические, правовые и организационные отношения, возникающие между центральным банком и коммерческими банками.

**Объектом: исследования\***является деятельность^ надзорного блока центрального банка в реализации своих полномочий по инспектированию банков.

**Методологическую основу работы**составили комплексный и системный подходы, общенаучный диалектический- метод познания; методьт планирования^ и прогнозирования развития; рассматриваемого в научной^ работе процесса; методы сравнения и группировок, имевшие особую значимость, при анализе зарубежного опыта и генезиса становления контактного надзора в структуре Банка России: Сделанные в работе выводы и предложенные рекомендации основываются^ на изучении научных трудов, отечественных и: зарубежных ученых, федеральных законов, указаний,, положений, инструкций; регулирующих деятельность коммерческих банков:

Работа выполнена в рамках пп. 9.6; 9:7, 9:17, 9:18 паспорта специальности «08:00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит».

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается\* в^ разработке1 и обосновании концепции организации-, инспекционной деятельности и проведения инспекционных проверок.центральным банком- в-кредитных организациях..

... Результатом, научных разработок, выносимых на защиту, являются следующие положения:

1. Уточнено содержание термина «инспекционная деятельность», которое раскрывает особенности современной формы контактного надзора (его тесную взаимосвязь с. дистанционным надзором, непрерывность процесса инспекционной деятельности) и его ориентированность на выявление нарушений и предупреждение возможных рисков.
2. Разработана система взаимодействия, инспекционных; подразделений и Территориальных учреждений ЦБ\* РФ (наделение: ТУ ЦБ« правом самостоятельного принятия отдельных решений), которые позволят повысить. своевременность реагирования- на развитие негативных тенденций в-деятельности кредитной организации.

**.'.'...'' . 7 "**

3. Проведено обоснование необходимости и выделены зоны  
взаимодействия подразделений дистанционного и контактного надзоров Банка  
России:

на стадии формирования Сводного плана выездных инспекционных проверок;

при внесении изменений в Сводный план, т.е. инициации внеплановых инспекционных проверок;

на этапе формирования вопросов, подлежащих проверке, а также в ходе осуществления предпроверочной подготовки;

на этапе рассмотрения результатов проверки и выработки надзорных решений.

4. Выявлены причины, сдерживающие привлечение внешних аудиторов к  
взаимодействию с ЦБ в вопросах обмена информацией и принятия\* участия в  
инспекционных проверках. Предложено:

реализовать практику по обязанности аудиторов следовать указаниям ЦБ и наделить законодательно последнего\* правом применения соответствующих санкций;

ввести платность услуг аудиторов при их привлечении к инспекционным проверкам;

выделять средства на оплату услуг аудиторов из прибыли, получаемой Банком России от своей деятельности.

1. Доказана роль профессионального суждения инспекторов как эффективного контрольного рычага ЦБ в принятии мер надзорного реагирования по выявленным рискам в деятельности кредитной организации.
2. Разработана модель организации надзора, учитывающая динамичное развитие, интеграционных процессов, на финансовом рынке (формирование банковских групп, банковских холдингов), предполагающая создание единого надзорного органа (мегарегулятора) при Банке России для регулирования и контроля деятельности всех финансовых институтов.

**8>**

**Теоретическая и практическая значимость исследования. *Теоретическая значимость***заключается в расширении теоретических представлений об инспекционной деятельности, рассматриваемой как непрерывный процесс по получению достоверной информации о финансовом состоянии кредитной организации на основе контактного надзора.

***Практическая значимость***исследования заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации диссертации ориентированы на широкое использование в деятельности центрального банка в области надзора за кредитными организациями:

предложена система организации проверок с привлечением внешних аудиторов и разработана схема, конкретизирующая взаимоотношения между центральным банком и новым участником, упрощающая и способствующая повышению эффективности надзора за банками и финансовыми институтами;

даны практические рекомендации, способствующие привлечению внешних аудиторов к инспекционным проверкам Центрального банка и активному обмену информацией;

разработаны подходы к организации надзора, учитывающие развитие интеграционных процессов (формирование банковских групп, банковских холдингов), предполагающие создание *мегарегулятора,*при Центральном банке Российской Федерации, на который следует возложить регулирование и контроль за деятельностью всех финансовых институтов.

**Апробация работы.**Предложенные методические рекомендации по совершенствованию механизма инспекционной деятельности применяются в практической работе Управления инспектирования и валютного контроля кредитных организаций Национального банка Кабардино-Балкарской Республики и используются при организации и осуществлении инспекционных проверок кредитных организаций, функционирующих на территории республики. Выводы и основные положения работы

способствуют повышению эффективности функционирования кредитных учреждений, осуществляющих свою деятельность в республике.

Материалы исследования нашли применение в учебном процессе на кафедре «Денежно-кредитные отношения и банки» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации при преподавании специальных дисциплин по банковскому делу, таких как «Организация деятельности центрального банка», «Деньги, кредит, банки».

**Публикации по теме исследования.**По теме работы опубликовано 3 работы общим объемом 1,3 п.л., в том числе в две публикации объемом 0,9 п.л. - в журналах, рекомендованных ВАК.

**Структура диссертационной работы.**Структура диссертации обусловлена целью и задачами, поставленными для рассмотрения, существующей методологической базой и современными взглядами на возникшую необходимость совершенствования исследуемой проблемы.

Работа (145 стр.) состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Предложения и основные идеи проиллюстрированы в 4 таблицах, 10 схемах и в 16 приложениях. Список использованной литературы содержит 162 наименования.

В первой главе диссертации «Теоретические и правовые основы организации инспекционной деятельности центрального банка» рассматриваются сущность и принципы инспекционной деятельности, дается ее расширенное определение; рассматриваются этапы ее становления, тенденции развития; определяется значение инспекционной деятельности в банковском надзоре.

Вторая глава «Инспекционная деятельность Банка России: федеральный и региональный аспекты» посвящена исследованию взаимосвязи дистанционного надзора и инспекционных проверок, организации инспекционной деятельности в Центральном банке РФ, а также разработке способов привлечения внешних аудиторов к этой деятельности.

В третьей главе «Основные направления повышения эффективности инспекционной деятельности» исследуются зарубежный опыт организации банковского надзора и адекватность осуществляемой надзорным блоком Банка России регулятивной и контрольной деятельности современным тенденциям, принятым в мировом сообществе. Предложена приемлемая форма создания модели мегарегулятора и прогнозируемые пути развития контактного надзора.

## Сущность, принципы и место инспекционной деятельности центрального банка в осуществлении банковского надзора

Раскрытие сущности инспекционной деятельности центрального банка следует начать с анализа понятийного аппарата.

В современной экономической литературе для характеристики инспекционной деятельности используются различные термины — инспекционная проверка, инспектирование и др. Так, в «Финансово-кредитном энциклопедическом словаре» под редакцией А.Г. Грязновой дается определение понятию «инспекторская проверка», которое, на наш взгляд тождественно инспекционной проверке. Инспекторская проверка определяется в данном случае как деятельность органов управления, выполняющих функции надзора, проверки, контроля за надлежащим исполнением официально установленных правил и норм работы, а также призванных выявлять нарушения и принимать меры к их устранению1. Таким образом, в этой трактовке, инспекторская проверка определяется как деятельность соответствующих органов, объектом проверки которой являются используемые официально установленные правила и нормы.

Ю.С. Голикова и М.А. Хохленкова используют уже другой термин -«инспектирование», под которым понимают проверку деятельности кредитной организации с выездом на место и сопоставлением первичной документации кредитной организации с данными отчетности, предоставленными в ЦБ РФ в рамках дистанционного надзора . Такое определение не раскрывает полностью сущности проводимой инспекционной проверки и может пониматься только как подтверждение того, верна ли информация, указанная в отчете. Получается, что инспектора занимаются только дублированием функции документарного (пруденциального) надзора и. перепроверкой проделанной соответствующей службой кредитной организации работы, при составлении отчетности. Однако в этом определении, на наш взгляд, удачно отмечена такая важная черта инспектирования, как выездной характер проверки.

Как видно, указанные авторы, используя различные термины, по существу, пишут о проверках, характерными чертами которых является выезд в кредитную организацию выявление имеющих место нарушений.

В1 нормативных документах Центрального банка Российской Федерации используется термин «инспекционная деятельность», который трактуется как составная часть банковского регулирования и банковского надзора, включающий в себя непосредственное — с выездом- на место, проведение проверок кредитных организаций (их филиалов) и их организационное, информационное, методическое и иное обеспечение.

Признавая обоснованность применения термина: «инспекционная деятельность», следует отметить, что в данном контексте этот термин используется, по существу, как синоним инспекционной проверки.

## Основы организации инспекционной деятельности Банка России

Процесс реформирования ЦБ РФ начался в 1990-1991 гг. и по мере того, как в отечественной экономике создаются условия для реализации каких-либо функций, Банк России реагирует на них преобразованиями в своей структуре. В1 частности, начиная с указанного периода в области совершенствования надзора за деятельностью кредитных организаций, происходило усиление контрольно-инспекционных и аналитических служб в центральном аппарате и территориальных учреждениях Банка России.

Свои полномочия по надзору (дистанционному и контактному) за деятельностью кредитных организаций ЦБ РФ осуществляет с помощью своих следующих подразделений:

Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций Банка России;

Департамент банковского регулирования и надзора Банка России;

Главная инспекция кредитных организаций Банка России.

В настоящее время первые два Департамента реорганизованы и объединены в Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций. А полномочия по лицензированию и регулированию аудиторской деятельности были выделены из структуры Центрального Банка и переданы Министерству финансов.

Департамент пруденциального банковского надзора также был преобразован в Департамент банковского регулирования и надзора.

В целях контроля за операциями с валютными ценностями был создан Департамент валютного регулирования и валютного контроля. А в настоящее время функции по регулированию и контролю операций кредитных организаций с валютой закреплены за Департаментом финансового мониторинга и валютного контроля. В территориальных учреждениях Банка России валютный контроль закреплен в основном за инспекционным подразделением и осуществляется Управлением инспектирования и валютного контроля кредитных организаций. Рассмотрим полномочия по осуществлению своих функций подразделениями. Департамент лицензирования деятельности кредитных организаций и их финансового оздоровления проводит надзор на этапе-государственной регистрации и лицензирования банка, текущий надзор за деятельностью уже действующих банков организуется Департаментом банковского регулирования и надзора. Выданном случае надзор заключается в проверке соответствия предоставляемой кредитными организациями отчетности установленным для них требованиям, своевременности ее предоставления, а также разработке и совершенствованию регулятивных норм.

В- компетенцию Департамента лицензирования деятельности кредитных организаций входит надзор за соблюдением кредитными организациями требований федерального законодательства, подзаконных нормативных документов Банка России на стадии их регистрации и выдачи лицензии.

## Проблемы адаптации в России зарубежного опыта инспектирования кредитных организаций

Государства выбирали приемлемую для своей экономики и особенностей осуществления банковского бизнеса форму надзора за кредитными институтами страны, которые имеют свойство меняться вместе с изменением приоритетов и новых ориентиров развития банковского сектора.

Рассмотрим первую модель организации надзора и особенности ее организации в странах применения — как наиболее близкую для нашей страны модель надзора.

Во Франции полномочия по осуществлению надзора разделены между тремя независимыми государственными коллегиальными органами: Комитетом по банковской регламентации, Комитетом кредитных учреждений и Банковской комиссией (БК). Председатель Банка Франции в силу предоставленных ему полномочий имеет возможность оказывать влияние на коллегиальные органы. .

Функции надзора за выполнением банками законодательства возлагаются; в основном: на Банковскую комиссию. Она регулярно получает от банков: отчеты- по их деятельности, которые служат основанием назначения инспекционных проверок в; самих банках, а после назначает встречи руководству банка для обсуждения» выявленных недостатков, и определения путей их устранения. Банковская комиссия наделена необходимым перечнем «инструментов» для реализации своих надзорных функций. Руководствуясь результатами проверок полученной финансовой документации, она; принимает решение о назначении? проверки. Частота инспекционных проверок зависит от размера; и состояния; банковского учреждения; Небольшие банки проверяются; один разв; четыре или пять лет, но; если? банк имеет нестабильное финансовое; состояние; он. может проверяться; и ежегодно..

Банки со значительными активами подвергаются: проверкам раз в; два; года, а в случае необходимости и ежегодно. При этом инспектора особое внимание уделяют вопросам резервирования и рыночным рискам. Выявление недостатков и; нарушений предусматривает применение санкций к нарушителям. Помимо предупредительных мер используются: запрещение либо ограничение деятельности, временное отстранение руководителей от работы и их: официальное разжалование, аннулирование лицензий, денежные штрафы. Но, как правило, нарушения, носят не существенный характер, в связи с чем предпочтение отдается предупредительным мерам воздействия, которые; адресуются руководителю кредитной организации с требованием приведения деятельности банка к установленным; стандартам.

Надзор в Соединеных Штатах Америки имеет усложненную и разветвленную структуру, связанную со; сложностью получения; права на ведение финансово-кредитных операций. Следует уточнить, что именно\в, США функционирует самое большое количество банков - более 7500 (два года назад их насчитывалось более 8500). Но никтоіне воспринимает это как чрезмерную проблему, потому что там отработаны процедуры оздоровления и присоединения одного проблемного банка к другому, о чем клиенты, как правило, даже Hev подозревают. В США действуют не по принципу сокращения количества, а путем борьбы с неустойчивыми кредитными организациями, а такие и среди крупных банков найдутся17.