Муфтахетдинова, Гульнара Серверовна. Модернизация банковского надзора как фактор стабильности банковской системы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Муфтахетдинова Гульнара Серверовна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2012.- 213 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/3452

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические основы банковского надзора 3**

1.1. Сущность, цели, принципы и задачи банковского надзора 11

1.2. Роль банковского надзора в поддержании стабильности банковской системы 35

1.3. Международный опыт организации банковского надзора 41

**ГЛАВА 2. Организация банковского надзора в России 58**

2.1 Основные этапы становления банковского надзора в России 58

2.2. Экономико-правовые основы и нормативное регулирование банковского надзора в России 87

2.3. Российская модель банковского надзора: современное состояние и проблемы 115

**ГЛАВА 3. Модернизация банковского надзора в России . 133**

3.1. Концептуальные подходы к реализации банковского надзора в национальной платежной системе 133

3.2. Повышение эффективности и качества банковского надзора в учреждениях Банка России 151

3.3. Совершенствование инфраструктуры банковского надзора 163

Заключение 182

Список использованных источников 188

Приложения 204

* [Роль банковского надзора в поддержании стабильности банковской системы](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-bankovskogo-nadzora-kak-faktor-stabilnosti-bankovskoj-sistemy.html#5142681)
* [Экономико-правовые основы и нормативное регулирование банковского надзора в России](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-bankovskogo-nadzora-kak-faktor-stabilnosti-bankovskoj-sistemy.html#5142682)
* [Российская модель банковского надзора: современное состояние и проблемы](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-bankovskogo-nadzora-kak-faktor-stabilnosti-bankovskoj-sistemy.html#5142683)
* [Повышение эффективности и качества банковского надзора в учреждениях Банка России](http://www.dslib.net/finansy/modernizacija-bankovskogo-nadzora-kak-faktor-stabilnosti-bankovskoj-sistemy.html#5142684)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Для успешного преодоления последствий мировых финансовых кризисов одной из первоочередных задач любого государства становится укрепление доверия к банкам как к финансовым посредникам со стороны инвесторов, кредиторов и вкладчиков. Высокий уровень общественного доверия к кредитным организациям объективно может быть достигнут только при условии эффективного надзора за деятельностью национальных денежно-кредитных институтов. Между тем, существующие в настоящее время подходы к банковскому надзору, преимущественно опирающиеся на формальные критерии, не в полной мере соответствуют современным динамичным рыночным условиям и свойственным им новым рискам. Надзорному регулированию банковской сферы необходимо соответствующее обновление, основанное на экономических, социальных и политических предпосылках и учитывающее прогнозы развития ситуации в стране и мире. Одновременно процесс обновления банковского надзора не должен создавать угрозу дестабилизации банковской системы, а значит, он должен происходить эволюционным путем, т.е. с одной стороны, опираться на накопленный годами опыт надзорной деятельности, а с другой – адекватно реагировать на появление новых тенденций и рисков в работе банков. Поэтому в диссертации рассматриваются именно вопросы модернизации банковского надзора как поступательного введения усовершенствований существующей системы, отвечающих современным требованиям. Любое вводимое усовершенствование должно быть взаимоувязано с другими элементами системы банковского надзора и способствовать укреплению банковской стабильности в современных условиях.

Сохранение устойчивости и стабильная работа банковской системы в условиях глобализации и возникновения системных кризисов требуют поиска новых организационных форм реализации надзорных конструкций, которые смогут формировать качественно новые подходы банковского надзора и повысить ответственность банков за адекватность оценок принимаемых на себя рисков. За последние годы в большинстве стран мира происходит формирование системы содержательного надзора, которая предусматривает раннюю диагностику состояния банков с целью повышения устойчивости и надежности банковской системы. Россия также участвует в этом процессе, поскольку сложившиеся в стране организационные формы банковского надзора не вполне соответствуют современным реалиям развития отечественной банковской системы.

В ходе модернизации отечественного банковского надзора фокус внимания Банка России сосредоточился на таких основополагающих вопросах, как совершенствование нормативно-правовой базы, распознавание и управление основными финансовыми рисками, транспарентность банковской деятельности, а также оперативность, безопасность и операционная надежность функционирования финансовой системы.

Вместе с тем эффективность механизмов отечественного банковского надзора, качество методов и мер надзорного реагирования (в том числе, превентивных), технологии риск-ориентированного надзора, базирующиеся на мотивированном (профессиональном) суждении надзорного органа, пока еще остаются недостаточными и нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Самая существенная проблема, связанная с надзором за банками в российских условиях - замена формальной оценки на качественную диагностику - не решена, и находится в стадии разработки. Это затрудняет оценку надзорными органами существенных аспектов деятельности коммерческих банков исходя из экономического смысла осуществляемых операций и сделок.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена:

- необходимостью обновления надзорного регулирования банковской сферы в целях повышения эффективности надзора за деятельностью национальных денежно-кредитных институтов;

- потребностью обеспечения антикризисной устойчивости кредитных организаций и стабильности банковской системы;

- отсутствием целостной концепции совершенствования банковского надзора в России.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Стремление к созданию наиболее эффективного банковского надзора привело к развитию исследовательской работы, о чем свидетельствуют многочисленные публикации, рассматривающие различные аспекты надзора. В частности, исследовались:

- общие вопросы совершенствования банковского надзора, его взаимосвязи и организация;

- теоретические аспекты надзора: оценка надежности и риска, вопросы понимания сущности надзора;

- методологическая основа осуществления контроля за банковским сектором;

- общие вопросы реализации дистанционного надзора и инспекционных проверок, а также особенности их методологии и организации;

- вопросы сопоставления отечественного и зарубежного опыта теории и практики надзора.

Среди российских ученых и практиков банковского дела, в той или иной степени затрагивающих проблемы банковского надзора и регулирования, следует назвать О.Н. Антипову, А.Г.Аксакова, С.В. Батыреву, Г.Н. Белоглазову, А.Г. Братко, А.В. Буздалина, Н.И. Валенцеву, С.А. Голубева, М.Л.Дьяконову, С.Л. Ермакова, Е.П. Жарковскую, Е.Ф. Жукова, Н.В. Журавлеву, Ю.Б. Зеленского, А.А. Козлова, Г.Г. Коробову, Л.Н. Красавину, Л.П. Кроливецкую, О.И. Лаврушина, Л.И. Ларину, И.Д. Мамонову, О.А. Молчанову, А.В. Мурычева, Т.В. Никитину, А.А. Новикова, И.Н. Олейникову, Н.И. Парусимову, В.А. Поздышева, В.П. Полякова, Н.П. Радковскую, А.С. Селищева, В.К. Сенчагова, А.Ю. Симановского, Ю.А. Соколова, А.М. Тавасиева, З.А. Тимофееву, Г.А. Тосуняна, В.М. Усоскина, Г.Г. Фетисова, А.А. Хандруева, Г.Н. Щербакову, Ю.Н. Юденкова, М.М. Ямпольского и ряд других исследователей.

Различным аспектам проблемы банковского надзора посвящены публикации зарубежных авторов, таких как: Х.-У. Дериг, Э. Дж. Долан, Х.В. Грюнинг, Кане Эдвард, У. Кох, Р. Дж, Кэмпбелл, Дж. Ф. Синки-мл, П.С. Роуз, С. Хьюс, А. Вильпуа.

Вместе с тем, организационные принципы осуществления банковского надзора наиболее подробно исследовались в зарубежной литературе, в то время как методология надзорных проверок нашла наиболее полное отражение в трудах отечественных авторов. В многочисленных работах показаны социально-экономические последствия ненадлежащего контроля и регулирования банковской системы для экономического развития отдельных стран. Однако, несмотря на значительное количество публикаций, тема модернизации банковского надзора разработана еще недостаточно полно применительно к потребностям в эффективном надзоре и регулировании деятельности отечественного банковского сектора в современных экономических условиях. Все это диктует необходимость проведения дополнительных исследований для разработки эффективной системы банковского надзора с учетом российской действительности.

Актуальность проблемы модернизации банковского надзора как фактора стабильности банковской системы, ее недостаточная научная разработанность определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования.** Разработка концепции модернизации банковского надзора в России как фактора стабильности банковской системы.

**Задачи исследования.** В соответствии с целью диссертационного исследования автором поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

- уточнить понятийный аппарат банковского надзора и определить основные задачи его осуществления;

- исследовать систему функций банковского надзора и определить необходимость ее дальнейшего развития;

- раскрыть особую роль банковского надзора в поддержании стабильности банковской системы, и обосновать его необходимость;

- исследовать необходимость модернизации банковского надзора в России;

- обосновать концептуальные подходы к реализации банковского надзора в национальной платежной системе;

- предложить пути повышения эффективности и качества банковского надзора;

- обосновать направления совершенствования инфраструктуры банковского надзора.

**Предметом исследования** в диссертационной работе является экономические отношения, складывающиеся в процессе проведения банковского надзора.

**Объектом исследования** является российская и зарубежная системы банковского надзора за деятельностью кредитных организаций.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составили теории финансовых рынков и финансовых институтов, теория банковского менеджмента, теория принятия финансовых решений в условиях риска и неопределенности, теория стратегического менеджмента. В диссертационном исследовании использовались монографические исследования отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам деятельности надзорных органов Банка России, материалы исследований и рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору.

**Методологической основой исследования** послужил диалектический метод познания и системного подхода. В процессе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы, как научная абстракция, анализ и синтез, методы группировки, сравнения, обобщения, систематизации, принципы экспертного, статистического, логического анализа и др., что позволило обеспечить обоснованность выводов и рекомендаций, вытекающих из проведенного исследования.

**Информационной базой работы** послужили нормативно-правовые акты законодательных органов власти и Банка России, аналитические обзоры Банка России, статистические данные, опубликованные в официальных изданиях Банка России, Правительства РФ и Минфина России, материалы ГУ Банка России по Саратовской области, информационные материалы научно-практических конференций и семинаров. При написании работы также широко использовались научно-практические публикации в периодических изданиях и в сети Интернет, а также экспертные мнения представителей Минфина РФ, Банка России и крупнейших коммерческих банков страны.

**Научная новизна исследования** в целом состоит в разработке авторской концепции осуществления комплекса усовершенствований в системе банковского надзора в России, направленных на укрепление стабильности банковской системы в современных условиях.

Наиболее существенные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- предложена трактовка банковского надзора как разновидности государственного (банковского) регулирования, согласно которой банковский надзор в отличие от других форм и видов государственного (банковского) регулирования имеет специфические способы и инструменты, технологии и процедуры непрерывного наблюдения за финансовой устойчивостью кредитных организаций для достижения целей, отвечающих современным требованиям обеспечения системной стабильности банковского сектора;

- систематизированы и уточнены приоритеты современного развития банковского надзора в условиях глобализации и интеграционных процессов в финансовой сфере, доказано, что первоочередными направлениями модернизации банковского надзора должны стать усовершенствования в организации, инструментарии и структуре банковского надзора, которые обеспечат адекватные меры надзорного реагирования по направлениям деятельности банков, связанных с повышенными рисками потери их финансовой стабильности;

- в системе функций банковского надзора (превентивная, сигнальная и контрольная) дополнительно выделена стимулирующая функция, реализуемая через различные режимы контактного надзора и другие меры дифференцированного надзорного воздействия;

- дана комплексная характеристика места банковского надзора в системе государственного регулирования, определена роль банковского надзора в обеспечении стабильности и стратегического роста банковской системы страны, национальной финансовой безопасности через формирование посткризисной модели развития банковской системы, обоснована целесообразность соблюдения принципов своевременности, достаточности и последовательности при проведении модернизации банковского надзора, позволяющих достичь наибольшей эффективности в решении задачи обеспечения стабильности банковской системы;

- проведен анализ действующей практики осуществления банковского надзора в России и выделены его ключевые проблемы, к числу которых, в частности, отнесены пробелы в определении статуса профессионального суждения специалистов надзора, отсутствие требований к надзору за функционированием платежных систем и слабость стандартов и методического обеспечения управления рисками в кредитных организациях;

- даны предложения по совершенствованию методического обеспечения оценки финансовой устойчивости и экономического положения кредитных организаций, предусматривающие, в том числе, дифференциацию коэффициентов значимости групп используемых показателей, применение дополнительных показателей уровня управления каждым из наиболее существенных рисков и качества внутренних процедур банка по определению достаточности собственных средств, введение новых показателей оценки уровня рисков, связанных с бизнесом собственников, а также определение сводного рейтинга банка по всем группам показателей;

- разработана концептуальная модель осуществления надзора в национальной платежной системе, учитывающая особенности надзора в данной сфере и специфику его организации в зависимости от имеющихся рисков; предложен принцип оценки наиболее существенного для платёжной системы операционного риска;

- обоснована необходимость выделения в системе рисков, связанных с функционированием национальной платежной системы, особого вида риска - риска непроведения расчетов, характеризующего появление в этой системе новых интегративных качеств, не свойственных ее компонентам в виде кредитного риска, риска ликвидности и иных рисков; предложены методические подходы к выявлению, измерению и контролю данного вида рисков;

- разработаны пути повышения эффективности банковского надзора в учреждениях Банка России, предусматривающие применение нового алгоритма действий специалистов надзорного блока по выявлению зон нетранспарентности и неуправляемости рисков и внедрение системы текущего наблюдения и контроля показателей деятельности кредитной организации;

- рекомендованы мероприятия по совершенствованию инфраструктуры банковского надзора, предусматривающие создание межрегиональных центров по надзору за деятельностью кредитных организаций, и обосновано предложение по организации специальных надзорных групп при осуществлении надзора за деятельностью банковских групп и банков, имеющих разветвлённую филиальную сеть.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационного исследования состоит в развитии недостаточно разработанного в экономической науке направления, связанного с модернизацией банковского надзора, расширяет его методологический и методический аппарат. Оно направлено на совершенствования надзорной функции Банка России и его территориальных учреждений.

Практическая значимость полученных результатов заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций концептуального, организационного и методологического характера по совершенствованию организационно-экономических отношений, складывающихся в области банковского надзора в России.

**Апробация работы.** Основные положения диссертации обсуждены и получили апробацию в тезисах, статьях и выступлениях автора на научных конференциях, проходивших в городах Саратове и Балашове в 2008-2011 гг. Практические результаты исследования в области осуществления банковского надзора был представлен и получил одобрение специалистов на всероссийских и межрегиональных совещаниях, организовывавшихся центральным аппаратом Банка России в 2003-2011 гг.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 9 научных публикациях общим объёмом 4,4 п.л., в том числе в 3 научных публикациях объемом 1,6 п.л. в изданиях, рекомендованных ВАК.

Предлагаемые автором практические рекомендации по организации банковского надзора нашли применение в деятельности Главного управления Центрального банка РФ по Саратовской области. Выполненные научные разработки также используются в учебном процессе кафедрой банковского дела при преподавании дисциплин "Организация деятельности Центрального банка", "Банковский надзор", "Банковский мониторинг". Практическое использование результатов исследования подтверждено справками о внедрении.

**Объем и структура работы.** Работа имеет следующую структуру, определенную логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

## Роль банковского надзора в поддержании стабильности банковской системы

Отдельные выводы и замечания по поводу роли банковского надзора в поддержании стабильности банковской системы содержатся в очень большом числе экономических работ. К примеру, А.Г.Аксаков отмечает, что потребность в институте банковского надзора возникла по причине особой социальной значимости и ответственности банков перед обществом.40

А.В. Мурычев полагает, что надзор и регулирование банковской деятельности выступают одним из основных условий и факторов обеспечения финансовой стабильности, поскольку банковское дело по своей сути основано на доверии к собственникам и менеджерам кредитной организации со стороны клиента и вкладчика. Автор утверждает, что кризис доверия к банковским институтам вследствие их неспособности выполнять взятые на себя обязательства имеет своим следствием «набеги» вкладчиков и, как результат, дезорганизацию денежной сферы и рост социальной напряженности. По этой причине банки традиционно находятся под пристальным присмотром специально созданных для этого надзорных органов.41

Ю.С. Голикова и М.А. Хохленкова считают, что процессы регулирования деятельности банков и надзора за ними следует рассматривать в качестве составной части системы государственного регулирования общеэкономических процессов. Авторы приходят к выводу, что исторически осознание необходимости создания действенной системы банковского надзора появилось не сразу, а, как правило, после крупных банковских крахов, чувствительных для всей экономики. Этим и объясняется значимость и особая роль банковского надзора при регулировании банковской сферы и экономики в целом.42

А.Ю. Симановский, характеризуя выполняемые Центральным банком надзорные и контрольные функции, одновременно отмечает, что международная практика организации надзора за деятельностью финансовых посредников являет широкое разнообразие вариантов решения этой общей для всех стран проблемы. Существование самой проблемы автор обусловливает тем, что риск невыполнения обязательств (дефолта), или тем более банкротства финансового посредника может иметь более существенные системные последствия, чем риск дефолта или банкротства сопоставимого по размеру предприятия нефинансового сектора экономики. И далее тот же автор указывает, что банковский надзор наряду со своими непосредственными задачами (защита интересов вкладчиков и иных кредиторов банка), а точнее, в рамках решения этих задач, одновременно способствует решению конституционной задачи - обеспечению стабильности денежной единицы, а отсюда и денежной системы.

Точку зрения А. Ю. Симановского разделяют Г.Н. Белоглазова и Л.П. Кроливецкая. Они утверждают, что проблемы одного банка провоцируют возникновение проблем в других банках, поскольку все они тесно связаны между собой через межбанковский рынок и систему межбанковских расчетов. Проблемы банков затрудняют нормальное проведение в жизнь денежно-кредитной политики центральным банком, вынуждают его активно вмешиваться в работу межбанковского и других секторов финансового рынка, требуют увеличения финансирования коммерческих банков и правительства. Поэтому, учитывая важные функции, которые выполняют банки в рыночной экономике, и тяжелые макроэкономические и социальные последствия банковских кризисов, во всех развитых странах постепенно складывается особая система мер, направленньгх на сохранение доверия к банкам и предотвращение разрастания их финансовых проблем до размеров системного банковского кризиса.45

В работе A.M. Тавасиева отмечается, что идеальной системы надзора, которая могла бы полностью обеспечивать устойчивость банковского сектора, не существует. Однако, на его взгляд, рациональный надзор и эффективное регулирование может предотвратить, или, по крайней мере, ограничить тот ущерб, которым может быть причинен вкладчикам, клиентам и банковской системе в целом из-за неправильного управления тем или иным банком. В отличие от других авторов, A.M. Тавасиев заострял внимание на роли банковского надзора в качестве инструмента, способного не только пресекать конкретные нарушения, но и выявлять типовые проблемы в банковской сфере; выяснять способность банков выполнять свои обязательства в ближайшем будущем и в обозримой перспективе.46

Анализ экономической литературы показывает, что необходимость банковского надзора признают практически все исследователи. Однако при аргументации этого некоторые из авторов используют несовместимые характеристики.

Так, например, Е.П. Жарковская справедливо считает, что необходимость банковского надзора и контроля со стороны Центрального банка за деятельностью кредитных институтов обусловлена выполнением им важной роли посредника в рыночной экономике. Она отмечает существующую взаимосвязь между хорошо функционирующей экономикой и отлаженной банковской системой: если экономика испытывает трудности вследствие циклического спада, то банки становятся своего рода амортизаторами -источниками финансовых ресурсов для стабилизации ситуации. Вместе с тем, по мнению данного автора, контроль над работой банков проводится для того, чтобы обеспечить устойчивость некоторых из них, и предусматривает целостный и непрерывный надзор за осуществлением каждым банком его функций в соответствии с действующим законодательством и инструкциями.4

В рассуждениях данного автора нами усматривается некоторая противоречивость: на наш взгляд, логичнее было бы утверждение, что для предотвращения системных кризисов контроль и надзор Центрального банка должен распространяться на обеспечение устойчивости всех банков системы, а не только некоторых из них. Кроме того, автор трактует банковский надзор исключительно как контроль за соблюдением кредитной организацией законодательных актов и инструктивных указаний надзорного органа, что, на наш взгляд, умаляет роль банковского надзора, функционирующего на современном этапе своего развития в качестве регулятора стабильности всего банковского сектора.

## Экономико-правовые основы и нормативное регулирование банковского надзора в России

Полномочия Центрального Банка России по осуществлению банковского надзора были впервые законодательно закреплены в 1990 году, в Законе РСФСР от 2 декабря 1990 года № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и в Законе РСФСР от 2 декабря 1990 года . № 395-1 «О банках и банковской деятельности». В этих документах сказано, что Центральный банк осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций, устанавливает для них обязательные нормативы, проводит проверки на месте соблюдения кредитными организациями и их филиалами действующего законодательства и нормативных актов Банка России.

Однако первоначально в законах не был четко прописан порядок банковского надзора за деятельностью кредитных организаций. На это обстоятельство справедливо указал О.И. Лаврушин, добавив при этом, что только новая редакция законов в 1995 и 1996 годах существенно расширила изложение данного вопроса. Именно тогда законодательно были зафиксированы процедуры выдачи и отзыва лицензий на банковскую деятельность; порядок представления отчетности в Банк России; способы обеспечения стабильности банковской системы; экономические нормативы, которых должны придерживаться коммерческие банки; основные подходы к организации и проведению инспекционных проверок.97

Российское законодательство закрепило в гл. X Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» главную цель банковского регулирования и надзора, которая состоит в поддержании стабильности банковской системы, защите интересов вкладчиков и кредиторов. По нашему мнению, такое изначально четкое целеполагание имело исключительно важное значение для реализации надзорной деятельности. Как отмечал А.Ю. Симановский, во главу угла всех решений, принимаемых по линии банковского надзора, должна ставиться цель, определенная банковскому надзору законодательством. Предельно точно, на наш взгляд, по этому же поводу высказался Ю.Б. Зеленский, подчеркнув, что, формируя взаимодействие с банковским сектором, Банк России исходит из законодательно определенных целей своей деятельности. Отсюда становится очевидным, что главная цель банковского надзора преследуется при реализации любых надзорных мероприятий. Таким образом, целевые ориентиры банковского надзора не приобретают самостоятельного значения, они занимают подчиненное положение по отношению к общим целям регулирования банковской системы.

В соответствии со статьей 56 закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» органом банковского регулирования и надзора признан Банк России. Именно он осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. При этом в законе указано, что Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Все банки, по словам А.Ю. Симановского, в соответствии с их статусом имеют универсальные возможности. Они вправе решать самостоятельно, на чем им специализироваться.101 Таким образом, кредитная организация как коммерческое предприятие свободна в принятии решений, выборе партнеров, работе на рынке в пределах своей лицензии, в выработке кредитной, депозитной, процентной и иной политики.

Анализируя положения ст. 56 закона «О Центральном банке», А.Г.Братко провел разграничение полномочий, которыми Федеральный закон наделил Банк России. Данный автор уточняет, что Банку России не предоставлены административные полномочия по управлению кредитными организациями, вследствие чего он не вправе контролировать целесообразность деятельности коммерческих банков. Банку России предоставлены права осуществлять надзор, то есть наблюдать за кредитной организацией с точки зрения нормативности принимаемых ею решений. Это означает, что Банк России может проверять соблюдение кредитной организацией законов, установленных нормативов и нормативных актов Банка России. К аналогичному выводу приходят многие другие исследователи.103 Развивая выводы А.Г.Братко, Л.Т. Казакбиева отмечает, что, применяя меры надзорного реагирования, предъявляя требования об их осуществлении и надзирая за их выполнением, Банк России в то же время не переступает границу, разделяющую надзорную деятельность за реализацией предъявленного требования с самой его реализацией.

Приведенные выше результаты теоретических исследований правовых основ банковского надзора, на наш взгляд, оказывают серьезное влияние на формирование практических подходов к организации банковского надзора.

По мере развития банковского законодательства нормативная база банковского надзора менялась и существенно расширялась за счет принятия ряда новых законов. В настоящее время к основным Федеральным законодательным актам, касающимся надзорной сферы, помимо современной редакции законов «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности», можно отнести: S Конституцию Российской Федерации.

Необходимо отметить, что конституционность банковского надзора была подробно исследована А.Ю. Симановским. Рассматривая наиболее важные предпосылки, объективно определяющие характер системы надзора, автор выделяет среди них такие, как: исходные основы организации государства, общая структура власти, принципы распределения функций по реализации задач государственной экономической политики. Все они определяются Конституцией Российской Федерации. Кроме того, в соответствии со статьей 75 Конституции, основной функцией Банка России, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти, является защита и обеспечение устойчивости рубля. Это по существу обусловливает целесообразность наделения Банка России широким спектром надзорных функций, поскольку делает принципиально важным условием устойчивости денежной системы стабильную банковскую систему. В свою очередь, признанным фактором укрепления банковской системы выступает надлежащий банковский надзор. Логика исследования подводит автора к выводу, что банковский надзор наряду со своими непосредственными задачами (защита интересов вкладчиков и иных кредиторов банков), а точнее, в рамках решения этих задач, одновременно способствует решению конституционной - и ключевой для Банка России задачи - обеспечения стабильности денежной единицы, а отсюда и денежной системы.1 5

## Российская модель банковского надзора: современное состояние и проблемы

В 2010 году прекратилось негативное влияние мирового финансово-экономического кризиса на российскую экономику, и ситуация в банковском секторе в основном нормализовалась. ] Более того, по информации Банка России, прибыль, полученная банками по итогам 2010 года, была максимальной за последнее десятилетие и позволила компенсировать потери, понесенные в кризис.

Полностью нормализовалась ситуация с текущей ликвидностью банков, что с учетом общего оживления экономики позволило постепенно сворачивать антикризисные меры. Развитие платежной системы характеризовалось дальнейшим расширением функциональных возможностей и повышением эффективности проведения платежных операций, что было обусловлено модернизацией ее инфраструктуры и совершенствованием правового обеспечения.

В условиях возврата к докризисному режиму регулирования кредитные организации наращивали ресурсную базу, в первую очередь за счет сбережений населения, уровень доверия которого банковскому сектору поддерживался эффективным функционированием системы страхования вкладов. По имеющейся информации, в 2010 году более чем на 2 трлн. 300 млрд. рублей увеличился объём вкладов граждан, их рост составил 31,2%. Число банковских вкладчиков в период кризиса не снизилось и составляло около 40% взрослого населения России. На динамику ресурсной базы повлиял также рост средств, привлеченных от организаций: их объем за 2010 год вырос на 16,4%. По мере стабилизации макроэкономической ситуации кредитные организации стали постепенно отходить от консервативной политики, что привело к росту активов банковского сектора (за 2010 год они выросли на 14,9%). Кредитный портфель банков в 2010 году увеличился на 12%. Объём выданных кредитов нефинансовым организациям и физическим лицам на начало 2011 года достиг 18 трлн. рублей.133

Вместе с тем, риски, присущие банковской деятельности, в том числе, связанные с последствиями кризиса, оставались значительными. Например, достаточно высоким оставался уровень «плохих» долгов в банковских портфелях. Оценка устойчивости банковского сектора, проведенная Банком России по данным отчетности кредитных организаций по состоянию на 01.01.11 года методом стресс-тестирования, подтвердила, что наиболее существенным для российского банковского сектора остается кредитный риск (потери могут составить 24,2% капитала банковского сектора). В результате стресса доля «плохих» ссуд в портфеле кредитов юридическим лицам в целом по банковскому сектору могла увеличиться с 9,3 до 14,9%; в портфеле кредитов физическим лицам - с 10,2 до 13,6%.

Проведенный Банком России анализ причин возникновения проблем у крупных и средних банков, которые в течение 2009-2010 годов попали под процедуры санации или отзыва лицензии, показал, что в абсолютном большинстве случаев проблемы возникли у тех банков, которые кредитовали бизнес своих собственников. Причем явные юридические связи между заемщиками и собственниками банка могли отсутствовать. Истинная картина выяснялась позже, после прихода в банк сотрудников Агентства по страхованию вкладов.

В материалах XIX Международного банковского конгресса «Банки: жизнь после кризиса» содержатся указания на ряд других серьезных внутренних проблем банковской системы, выявленных кризисом: неудовлетворительное в значительном числе случаев состояние корпоративного управления банками и - как следствие - слабые системы управления рисками; - неоправданно агрессивная коммерческая политика менеджмента и владельцев в погоне за прибылью (долей рынка) в ущерб финансовой устойчивости кредитной организации; - низкая диверсификация (повышенная концентрация) рисков на объекты инвестиций, эмитентов ценных бумаг, экономически связанных заемщиков, отдельные отрасли и подотрасли, сегменты рынка, зачастую - в обход действующих нормативных требований и рекомендаций Банка России по ограничению рисков; - масштабное использование банками манипулятивных схем, приводивших к существенной недостоверности учета и отчетности, в целях сокрытия реальной ситуации с уровнем рисков, то есть, непрозрачность деятельности для надзорного органа; - недостаточный уровень ответственности владельцев и топ-менеджеров за принимаемые решения, а также за транспарентность деятельности и за качество информации о финансовом состоянии банков. Установленные факты требовали повышенного внимания органов надзора, а также использования мотивированного (профессионального) суждения в надзорной практике. Таким образом, кризис обнажил слабые и наиболее уязвимые места банковского надзора, заставил иначе расставить акценты при определении приоритетных областей надзорного реагирования. 15 апреля 2011 года Правительство Российской Федерации и Банк России совместно приняли Стратегию развития банковского сектора на период до 2015 года. Ожидаемые результаты развития банковского сектора базировались на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года. Цель принятой стратегии - изменение модели развития банковского сектора России. Стратегия до 2015 года обозначила основной вектор дальнейшего развития банковского сектора и банковского надзора, который должен быть направлен на переход от интенсивной модели к интенсивной, при условии сохранения устойчивости финансовой системы.

К характерным чертам банковского сектора при реализации экстенсивной модели развития относятся: немногочисленный перечень предоставляемых банковских услуг, низкая диверсификация активов, высокая концентрация рисков, недостаточный уровень конкурентной среды, использование в критических случаях государственной помощи. Разработчики Стратегии дополнительно отметили ряд недостатков, присущих деятельности некоторых кредитных организаций, в их числе неудовлетворительное состояние управления, недостаточная транспарентность деятельности и технологическая ненадежность информационных систем. Авторы стратегии уверены - чтобы изменить ситуацию, надо перейти от экстенсивной модели развития банковского сектора к интенсивной. В результате можно повысить уровень конкуренции, транспарентности и капитализации кредитных организаций, добиться появления разветвленной современной инфраструктуры, повысить управление рисками и обеспечить масштабное кредитование экономики. Достичь желаемых результатов предполагается, в частности, за счет усиления системы банковского надзора. Для этой системы переход от экстенсивной к интенсивной модели означает дальнейшее развитие риск-ориентированных подходов и методик, направленных на выявление в деятельности кредитных организаций областей повышенного риска и концентрацию на них надзорных ресурсов. Ключевые запланированные изменения регулирования российского банковского сектора, которые, без сомнения, серьезно отразятся на надзорной деятельности, включают:139

## Повышение эффективности и качества банковского надзора в учреждениях Банка России

При отказе в регистрации Банка России должен мотивировать свое решение. Перечень оснований для отказа в регистрации является закрытым и дифференцированным, то есть, кредитной организации можно отказать в случае: - представления неполного пакета документов; - несоответствия разработанных правил платежной системы требованиям Федерального закона №161-ФЗ. Для некредитной организации дополнительной причиной отказа в регистрации может стать ее несоответствие требованиям к размеру чистых активов и квалификации руководителей. Перечень оснований для решения об исключении сведений об организации из реестра операторов платежных систем также является закрытым. Следует отметить, что в настоящее время статья 34 Федерального закона №161-ФЗ, которая определяет состав действий и мер принуждения, применяемых Банком России в случае нарушения поднадзорной организацией законодательных и нормативных требований, еще не вступила в силу. Поэтому перечень оснований для решения об исключении организации из реестра операторов платежных систем содержит лишь минимум причин и поводов для прекращения деятельности в платежной системе, которые пока никак не связаны с результатами надзорной деятельности. Например, среди этих причин указаны: добровольная подача заявления организацией об исключении сведений о ней из реестра операторов платежных систем (31.1), невыполнение предписаний Банка России (31.2), отзыв лицензии у кредитной организации (31.4). Очевидно, что отсутствие в законодательстве четких оснований для принудительного вывода из платежной системы недобросовестных организаций-участников, а также достаточно либеральный порядок регистрации операторов платежных систем связаны с общей неразвитостью концептуальных подходов к реализации банковского надзора в национальной платежной системе. Однако сейчас мягкие условия регистрации и выхода из платежной системы способствуют допуску в платежную систему потенциально ненадежных и неустойчивых партнеров, которые могут отрицательно повлиять на стабильность платежной системы. По этой причине мы считаем целесообразным уже на этом, незавершенном этапе нормотворчества внести предложения, касающиеся порядка регистрации операторов платежных систем. 1) По нашему мнению, необходимо разработать правила ведения реестра операторов платежных систем по аналогии с порядком ведения книги государственной регистрации кредитных организаций. Тогда в реестр операторов платежных систем некредитных организаций будет, как минимум, включена информация: о наименовании оператора; его организационно-правовой форме; филиалах и представительствах; идентификаторах государственной статистики; местонахождении; учредительных документах; регистрационном номере, присвоенном Банком России; дате включения в реестр и исключения из него; сведения о кредитной организации, привлеченной в качестве расчетного центра; персональные данные о единоличном исполнительном органе оператора и главном бухгалтере. Разработанная нами полная форма реестра операторов платежных систем приведена в Приложении №5.

Платежная система с недостаточно регулируемыми рисками может вызывать системные кризисы, передавая финансовые сбои от одного участника к другому. Вследствие этого она нуждается в достаточном количестве хорошо подготовленного, компетентного и надежного персонала, который должен уметь эффективно управлять системой и гарантировать выполнение надлежащих операционных процедур и процедур управления рисками в обычных и чрезвычайных ситуациях.

Все участники платежной системы должны усвоить необходимые правила и процедуры, в результате чего у них должно сформироваться четкое понимание воздействия платежной системы на каждый из финансовых рисков, которым они подвергаются из-за участия в ней. Плохое понимание может создать иллюзию безопасности и привести участников платежной системы к недооценке операционного риска, риска непроведения расчетов, иных рисков.

Хотя основную ответственность за своевременную выработку понятных правил и процедур несет оператор, ответственность за ознакомление с соответствующими материалами и их понимание лежит на участниках платежной системы. Следует учесть, что политика в области безопасности и уровень операционных услуг в платежной системе меняются с развитием рынка и технологий, поэтому система подготовки персонала должна быть разработана и функционировать таким образом, чтобы учитывать это развитие.

Между тем многие руководители небанковских организаций - участников платежной системы в недостаточной степени обладают необходимыми профессиональными знаниями и опытом для принятия надлежащих управленческих решений. Такие руководители не смогут организовать должную подготовку менеджеров и отслеживать их действия в целях проверки соблюдения правил и стандартов платежной системы, поскольку они сами нуждаются в обучении и (или) регулярной профессиональной переподготовке.

В целях повышения квалификации руководителей высшего звена небанковских организаций - участников платежной системы и обеспечения тем самым безопасного и эффективного функционирования этой системы мы предлагаем включить в число критериев доступа в систему, помимо существующих требований к образованию и деловой репутации руководителей, наличие у них обязательного профессионального сертификата. Такой документ может быть выдан аккредитованным образовательным учреждением или учебно - методическим центром после освоения претендентом базового специализированного курса и сдачи экзамена; он, на наш взгляд должен подтверждаться на регулярной основе по мере освоения программ профессиональной переподготовки. II. Сбор, систематизация и анализ документов и информации (в том числе, данных обязательной отчетности), которые касаются деятельности поднадзорных организаций и участников платежных систем, а также функционирования платежных систем. В соответствии с законодательством, при осуществлении надзора в национальной платежной системе Банк России вправе запрашивать и получать от поднадзорных организаций и участников платежной системы документы и иную необходимую информацию, в том числе содержащую персональные данные. Законодательство уполномочило Банк России также определять формы и сроки предоставления отчетности, в том числе, отчетности поднадзорной организации и сводной отчетности по платежной системе, а также методику составления указанной отчетности. Мы предлагаем доработать нормативную базу Банка России и ввести новую форму отчетности для операторов значимых платежных систем, включив ряд показателей, использование которых позволит определить в рамках отчетного периода: - состав участников платежной инфраструктуры и их долю в совокупном обороте; - установленный способ оценки и управления рисками в платежной системе; - объем и структуру платежного оборота; - достаточность размера гарантийного фонда, частоту его использования; - наличие ожидаемых и неожиданных операционных и других сбоев функционирования платежной системы.