Прокофьева Ольга Константиновна. Разработка системы банковского надзора в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 1996 131 c. РГБ ОД, 61:97-8/290-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Становление банковского надзора в России в период формирования рыночной экономики 9

1.1. Рыночная трансформация банковской системы Российской Федерации 9

1.2. Необходимость, цели и задачи банковского надзора 19

1.3. Опыт организации банковского надзора 26

Глава II. Законодательная база осуществления банковского надзора в России. 33

2.1. Необходимость законодательной базы для осуществления банковского надзора 33

2.2. Законодательная база банковского надзора в России 42

2.3. Пути совершенствования законодательной базы банковского надзора 45

Глава III. Методология банковского надзора 53

3.1. Методы банковского надзора, используемые в зарубежных странах 53

3.2. Организация и методология банковского надзора в России 80

Заключение 108

Список использованной литературы 113

Приложения:

**Введение к работе**

Актуальность исследования.

Кредитно-денежная система играет весьма важную роль в обеспечении функционирования рыночной системы хозяйствования любого государства. И не только потому, что она обслуживает отношения обращения, накопления и платежа хозяйствующих субъектов, но и потому, что она способна создавать кредитные деньги, составляющие основу денежной массы развитых стран и обеспечивающие их достаточно стабильное экономическое развитие.

Вместе с тем, кредитно-денежная система, как это было убедительно показано в трудах известного американского экономиста М.Фридмена, в случае серьезных нарушений основных принципов ее функционирования сама может явиться источником экономической нестабильности. Чрезмерный рост денежной массы, нарушение платежей, "наплыв требований" в банковские институты из-за снижения доверия к ним общественности могут привести к крушению банковской системы, экономическому спаду, сокращению доходов населения и росту социальной напряженности. Предотвратить эти негативные явления призвана система надзора за их деятельностью.

В развитых зарубежных странах теория и практика проведения банковского надзора (пруденциального - документарного дистанционного и надзора на месте - инспектирования) имеет многолетнюю историю. Здесь уже сложились эффективные структуры надзорных органов и банковского аудита, сформирован понятийный и документарный аппарат, накоплен значительный опыт инспекторских проверок, что тем не менее не предотвращает периодических банкротств кредитных учреждений и проведения государственных и других мероприятий по их санации. В то же время в большинстве государств с постплановой экономикой, где становление наиболее приемлемой для рыночных условий хозяйствования двухуровневой системы банковских и других кредитных учреждений только начинается, проведение теоретических исследований по выявлению специфических особенностей развития банковского надзора и инспектирования имеет чрезвычайно актуальный характер.

Состояние изученности проблемы. Проблемам организации банковского надзора и инспектирования посвящено немало трудов экономистов и специалистов банковского дела, прежде всего, зарубежных. В их числе можно было бы отметить работы О.Н. Антиповой, Г.Н. Белоглазовой, К. де Буасье, Э.Вайнштейна, В.В.Геращенко, Ж.Готье, А.Г.Грязновой, С.К.Дубинина, А.А.Илларионова, О.И.Лаврушина, П.А.Медведева, С.Медведкова, Р.Портера, А.Сажина, А.Ю.Симановского, Г.А.Тосуняна, А.В.Турбанова, В.М.Усоскина, А.А.Хандруева и многих других.

Вместе с тем, несмотря на значительное число публикаций, современное состояние системы банковского надзора, осуществляемого Банком России и его Главными управлениями (Национальными банками), изучено далеко недостаточно. Законодательная и нормативная база данной сферы банковской деятельности в стране еще далека от совершенства и требует выработки конкретных рекомендаций по повышению ее эффективности.

Цели и задачи исследования состоят в разработке моделей организации и стратегии развития банковского надзора в условиях российской экономики переходного периода на основе исследования и обобщения теоретических положений, анализа процессов становления и оценки эффективности деятельности надзорных органов с учетом возможности использования зарубежного опыта.

В соответствии с данными целями в диссертационной работе выполняется изучение следующих основных задач:

- изучение теоретических подходов к организации банковского надзора и его методологии;

- обобщение зарубежной практики организации банковского надзора (дистанционного и инспектирования), применения нормативов регулирования банковской деятельности;

- обоснование перспектив развития и путей совершенствования законодательной базы и методики осуществления банковского надзора;

- анализ рыночной трансформации банковской системы Российской Федерации и особенности становления банковского надзора;

- выявление тенденций и противоречий развития банковского надзора, осуществляемого Банком России и его региональными органами;

- исследование развития методологии банковского надзора. Объектом исследования является современная двухуровневая банковская система Российской Федерации, деятельность центральных и региональных служб банковского надзора. Предмет исследования -экономические и организационно-правовые отношения, связанные с осуществлением банковского надзора.

Методологической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных экономистов, отдельные разработки международных финансовых организаций, законодательные акты Российской Федерации, нормативные документы Банка России. В процессе исследований использовались монографический и статистический материал, публикации средств экономической, научно-технической и массовой информации.

Научная новизна исследования заключается в следующем: В диссертационной работе теоретически обоснованы принципиальные подходы к построению системы банковского регулирования и надзора в условиях переходной экономики. Наиболее существенными являются следующие результаты, характеризующие новизну диссертации:

- дано определение банковского надзора как особого вида контрольной и регулирующей деятельности и определены его главные задачи в системе управления национальной экономикой;

- разработана концепция организации банковского надзора и обоснована стратегия его совершенствования с учетом особенностей рыночной трансформации банковской системы России;

- предложена оптимальная организационная структура надзорных органов РФ;

- классифицированы признаки плохого управления кредитной организацией, которые должны учитывать органы надзора при выявлении проблемных банков;

- выявлены основные факторы, угрожающие надежности и стабильности банковской системы и предложены оперативные сигналы первых признаков неблагополучия банков.

Большое значение имеет также совершенствование методики осуществления банковского надзора и его инструментов.

Практическая значимость работы заключается в том, что в ней выявлены пути совершенствования организации банковского надзора. Реализация ее основных положений, выводов и предложений позволит Банку России более эффективно выполнять одну их основных своих функций - надзор за деятельностью кредитных организаций, главная цель которого поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов. Это в конечном итоге позволит ускорить формирование эффективной кредитно-финансовой сферы, что является предпосылкой для быстрейшего преодоления стагнации в экономике.

Апробация работы. Основные положения диссертации опубликованы в брошюрах и статьях общим объемом 2,2 усл. печ. листа. Они доложены на ряде международных и республиканских научно-практических конференций. Автор является руководителем и непосредственным участником работ по совершенствованию современных систем банковского надзора и регулирования в Центральном банке Российской Федерации, организатором их реализации на местах. Основные положения работы используются в учебном процессе СПб УЭФ при чтении нового спецкурса "Банковское регулирование" для студентов факультета ФК и МЭО всех форм обучения.

## Рыночная трансформация банковской системы Российской Федерации

Двухуровневая банковская система Российской Федерации начала развиваться с августа 1988 года, когда был зарегистрирован первый коммерческий банк. Затем последовала рыночная трансформация государственных специализированных банков в коммерческие, а после официально объявленного правительством курса на переход к рыночным отношениям и либерализации экономики, произошедшего в 1991 году, началось бурное становление и развитие новых коммерческих банковских и других кредитных учреждений. И это не случайно, поскольку весь мировой опыт экономического развития свидетельствует о том, что финансовый сектор экономики при переходе к рынку либерализируется и развивается в первую очередь.

Разукрупнение и ликвидация бывших государственных банков, ускоренный процесс создания новых кредитных учреждений настоятельно требовали разработки и введения нового банковского законодательства. Проблема осложнялась еще и тем, что в России организация банковского надзора и контроля за деятельностью коммерческих банков осуществлялась параллельно по времени, в то время как за рубежом эти органы функционируют более полувека и создавались, как правило, после крупных финансовых катаклизмов, накапливая опыт их преодоления. Федеральные законы РФ "О Центральном Банке Российской Федерации (Банка России)" и "О банках и банковской деятельности", более или менее адекватные условиям их функционирования в условиях рыночной экономики, вступили в действие в новой редакции соответственно в 1995 и 1996 годах.

В 1995 году замедлился процесс образования новых кредитных организаций. Если в течение 1994 года было зарегистрировано 560 кредитных организаций, то в 1995 году - лишь 86, а за 9 месяцев 1996 года -23. В то же время в 1995 году у 225 кредитных организаций в связи с нарушением ими банковского законодательства Банком России было принято решение об отзыве лицензий на совершение банковских операций (в 1994 году было 65 отзывов лицензий). Всего за период с 1991 года по сентябрь 1996 года лицензии были отозваны у 485 кредитных организаций.

По состоянию на 1 января 1996 года общее число банков и других кредитных организаций, имеющих лицензию Банка России на совершение банковских операций, составляло 2295, из которых 780 имели право на совершение операций в рублях и в иностранной валюте с ограниченным кругом операций и 272 кредитные организации имели лицензию на проведение всех видов рублевых и валютных операций (генеральную лицензию). Банки имели около 5,6 тыс. филиалов, из которых четверть составляли филиалы Агропромбанка. Сеть филиалов и отделений Сбербанка сократилась за 1995 год более чем на 3 тыс. единиц и включала в себя около 35 тыс. подразделений.

Из общего числа филиалов кредитных организаций 34 филиала расположены в ближнем Зарубежье, 10 филиалов - в дальнем Зарубежье; 39 российских банков открыли свои представительства за рубежом, общее число которых составляет 62, из них в странах СНГ - 14 представительств.

К 1 сентября 1996 года общее количество кредитных организаций уменьшилось до 2120 (Приложение 1). На начало 1996 года на территории Российской Федерации 165 кредитных организаций (7% от числа действующих кредитных организаций) осуществляли свою деятельность с участием иностранных инвестиций, из которых 11 кредитных организаций действовали полностью за счет иностранных инвестиций и в 6 кредитных организациях иностранный капитал составлял более 50%. Доля собственных средств указанных выше 17 кредитных организаций в капитале всех кредитных организаций страны сложилась в размере 4,4% (при установленном Банком России лимите 12%).

## Необходимость законодательной базы для осуществления банковского надзора

Адекватный надзор не может возникнуть сразу на голом месте. Удовлетворительная система надзора требует солидной инфраструктуры, которая включает сложное сплетение финансовых, юридических, экономических и административных связей (9,1 с. 445).

Эффективный надзор за банковской деятельностью основывается прежде всего на прочной законодательной базе.

Работники органов надзора должны иметь четко обозначенные права и полномочия для осуществления своих функций и для принятия неотложных мер по проблемным банкам. При этом законодательная база позволяет всем банкам "ознакомиться с правилами игры".

Для осуществления разумного банковского надзора законодательство должно иметь в виду две главные задачи: = макро-задача - обеспечить надежность и прочность финансовой системы

для обеспечения экономического роста; = микро-задача - защищать интересы отдельного вкладчика, поместившего в банк свои средства.

Для того, чтобы решить эти задачи, необходимо, чтобы в законодательство вошли все компоненты разумного регулирования: = контроль за регистрацией и лицензированием; = первичные и организационные требования; = ограничение некоторых видов деятельности; = отчеты для подачи в орган надзора и запросы на предоставление

информации надзорному органу; = полномочия на проведение инспекторских проверок на местах; = полномочия по принудительному исполнению; = отношения с внешними аудиторами; = прекращение деятельности и ликвидация.

Таким образом, органу надзора необходимо иметь достаточно полномочий для осуществления контроля за состоянием банков. Он должен обладать правом запрашивать от банка любую информацию, необходимую для оценки положения этого банка, входить в банк, проверять его отчетность, ставить вопросы и требовать ответы на них. Если выявленные недостатки не устранены, ему необходимы полномочия и возможности маневра в принятии соответствующих решений, включая, если это необходимо, закрытие учреждения.

Контроль за регистрацией и лицензированием - это одно из самых важных полномочий органов надзора, т.к. оно ограничивает совершение банковских операций теми экономическими субъектами, которые получили лицензию, разрешающую им осуществлять банковскую деятельность, а также одно из важнейших средств реализации главных целей надзора (40 с. 21).

Как правило, в развитых странах законодательство также отражает и требования по первоначальному капиталу, а также организационные требования, которые предусматривают санкционирование органами надзора разнообразных действий банков (утверждение или одобрение надзорным органом руководящего персонала; разрешения на открытие филиалов, на внесение значительных изменений в структуру собственных средств, на изменение названия, на слияние с другими банками и т.д.).

В законодательстве закрепляется право аннулирования лицензии в случае:

= неспособности начать операции по истечении определенного срока; = выхода за рамки условий лицензии;

= совершения действий, противоречащих закону или нормативным актам; = осуществления операций способами, приносящими ущерб интересам вкладчиков.

## Методы банковского надзора, используемые в зарубежных странах

Методы банковского надзора определяются задачами, стоящими перед органами надзора.

Банковский надзор с точки зрения его методов состоит в сочетании мер морального воздействия и мероприятий, предусмотренных законодательной базой, которая гарантирует предоставление на официальном уровне органов надзора полномочий, позволяющих последним эффективно выполнять свои функции.

Прежде всего, как показывает зарубежный опыт, следует решить следующий вопрос, а именно: как лучше использовать два основных метода надзора - метод дистанционного надзора и метод проверок на местах.

Дистанционный надзор за работой банков - это метод разумного надзора на основе анализа представляемой банками отчетности.

Этот этап является своего рода "системой раннего предупреждения", задачей которого является выявление на ранней стадии возникновения проблем, создающих угрозу неплатежеспособности и банкротства банка, опасность для его вкладчиков и клиентов, в целях проведения действенных мероприятиях по их предотвращению.

Основным материалом для оценки положения банка служат обычно периодические и ежегодные финансовые и статистические отчеты, отражающие годовой баланс, счет прибылей и убытков, различные пояснительные записки, аналитические и другие документы, определяемые нормативными актами, указаниями Центральных банков и надзорных органов. Банки ежемесячно или ежеквартально составляют в соответствии с действующими в стране положениями бухгалтерские отчеты, сведения о соблюдении экономических нормативов и другие документы. Примерно раз в год отчеты должны проверяться внешним аудитором, по которым он делает заключение.

Отчетная документация органами надзора используется для оценки финансового состояния банков. Содержащиеся в ней данные позволяют определить величину ключевых финансовых показателей банка, выявить тенденции их изменения, сопоставить с показателями других кредитных учреждений.

Общепризнанными важнейшими показателями финансового состояния банка являются достаточность капитала, качество его активов, доходность (прибыльность), ликвидность, организация внутрибанковской системы управления и контроля.

Главным средством защиты средств вкладчиков является капитал, поскольку он определяет платежеспособность банка. Зарубежные банковские аналитики исходят из того, что банк сохраняет свою платежеспособность до тех пор, пока остается нетронутым его собственный капитал. Поэтому его анализ и находится прежде всего в центре внимания дистанционного надзора.

В 1988 году Базельский Комитет выработал концепцию первого международного соглашения по стандартам достаточности банковского капитала, которое было одобрено и принято многими странами. Изучение данной концепции позволило выделить три важнейших принципа, положенных в ее основу.

Первый из этих принципов - принцип двухуровневой структуры капитала при определении его достаточности. В соответствии с ней в составе капитала банка выделяют капитал первого уровня или основной (базовый) и дополнительный. Первый в общих чертах состоит из полностью оплаченного акционерного капитала (обыкновенные акции) и публикуемых резервов - учредительской прибыли от продажи акций по цене выше номинала; дополнительных средств, вносимых акционерами; нераспределенной прибыли прошлых лет (после выплаты налогов и дивидендов). Ко второму уровню (дополнительный или вспомогательный

капитал) относят проведенные по отчету о прибылях и убытках, но непубликуемые резервы, размер которых утвержден органами банковского надзора, общие резервные отчисления на покрытие убытков будущего периода, резервы от переоценки активов, долгосрочные (со сроком не менее пяти лет) субординированные обязательства банка.

В общем смысле вспомогательный капитал также служит для защиты средств вкладчиков, но является менее постоянным, т. е. его стоимость может изменяться.

Таким образом, значение выделения двух уровней капитала при определении его достаточности заключается в том, что некоторые виды капитальных статей являются более предпочтительными, чем другие.