Никифоров Андрей Александрович. Банковский надзор в денежно-кредитной политике государства : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 156 с. РГБ ОД, 61:06-8/551

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Система банковского регулирования и надзора 9

1.1. Сущность системы банковского регулирования и надзора и ее роль в поддержании стабильности банковской системы 9

1.2. Нормативно-правовые основы банковского надзора 23

1.3. Международный опыт организации системы банковского надзора 38

Глава 2. Перспективы банковского регулирования и надзора 49

2.1. Институциональное реформирование российского банковского надзора 49

2.2. Развитие содержательных подходов в надзоре 59

2.3. Применение международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) в российской банковской практике 66

Глава 3. Основные направления совершенствования банковского надзора

3.1. Повышение эффективности банковского надзора

3.2. Процесс аналитического обследования 86

3.3. Построение универсальной системы надзора 118

Заключение. 13.1

Библиография 136

Приложения. 145

**Введение к работе**

В условиях переходной экономики Российской Федерации развивается объективная необходимость в стабильной и эффективной банковской системе, которая бы выполняла присущие ей фунісции по атасумулированию и распределению капитала, способствуя развитию наиболее эффективных я перспективных отраслей экономики.

На протяжении последнего десятилетия в процессе стремительной либерализации, в России сложилась двухуровневая банковская система, которая еще находится в процессе своего становления. В силу ряда макроэкономических причин, а также из-за своей внутренней слабости она уязвима для системных кризисных явлений.

Государственная Программа экономических реформ предусматривает создание стабильной и эффективной банковской системы. Идёт поиск оптимальных форм институционального устройства финансово-кредитной системы, изменяются отношения внутри оашсовского сектора, принципы управления и контроля со стороны государства. Реформирование денежно-кредитной системы можно считать одним из іслгочевьіх. процессов перехода к рыночной экономике.

Финансовый кризис августа 1998 г. стал моментом истины, выявив слабость банковского надзорного и регулятивного института, что было подтверждено представителями Центрального банка. Кризис показал объективную необходимость создания комплексной системы банковского надзора. Серьезным отрицательным результатом кризиса стал кризис доверия к отечественным банкам со стороны общества, что становится ощутимым тормозом в экономическом развитии.

Многие отечественные и зарубежные стіециалрістьі сходятся во мнении, что основной причиной прошедших масштабных финансовых потрясений в США и Японии, Корее и Мексике, Индии и Венгрии, а также в России послужило недостаточное качество банковского регулирования и надзора.

За последние годы в развитии банковской системы РФ произошли значительные сдвиги. Коммерческие банки осваивают новые механизмы и инструменты денежного рынка, разработанные банками развитых стран. Органы государственного управления также перенимают позитивный зарубежный опыт. На фоне перехода России на систему международных стандартов финансовой отчетности а также переговоров по вступлению России в ВТО особое значение приобретает вопрос о повышении качества банковского надзора, оптимизации содержания и методов банковского надзора в направлении профессиональной и своевременной диагностики состояния банка.

В настоящее время проблема реформирования системы банковского надзора активно обсуждается в научных, деловых и политических кругах в связи с тем, что отечественные и международные финансовые институты настаивают на дальнейшей финансовой либерализации. Зарубежные исследователи отмечают, что либерализация всегда сопровождается повышением уровня нестабильности в финансовой системе. Поэтому она всегда должна сопровождаться мерами по совершенствованию пруденциального надзора и регулирования. Все вышеперечисленное подчеркивает актуальность выбранной темы, исследования.

Целью диссертации является определение путей повышения эффективности банковского регулирования и надзора применительно к нынешнему уровню развития экономики и банковской системы Российской Федерации.

Достижение данной цели предполагает решение следующих задач: ° провести анализ современной российской системы банковского регулирования и надзора, ее нормативно-правовой базы и организационной структуры; о осз ществить сравотггельньга анализ стандартов и подходов, используемых в процессе построения эффективного банковского регулирования и надзора в разных странах и разработать методические рекомендации, повышающие качество российского банковского регулирования и надзора: выявить текущие проблемы и обосновать направления реформирования российского банковского надзора и регулирования в сторону повышения эффективности банковского надзора; о разработать концепции универсального (единого) профилактического регулирования и надзора для всех основных участников финансового рынка, включая небанковские финансовые организации; в дать практические рекомендации по реализации разработанных в диссертационном исследовании подходов.

Объектом исследования является существующие системы банковского надзора я контроля за различными финансовыми институтами в России и за рубежом.

Предметом исследования является методология построения и функционирования системы банковского надзора, осуществляемого в рамках единой системы контроля на базе аналитического подхода к организации надзора.

Степень разработанности проблемы. Данная тема получила определенное освещение не только в научных, но и практических кругах. Достаточно вспомнить таких отечественных исследователей как, И.Д. Мамонова, А.В. Молчанов, А.Ю. Симановский, Сухов М.И., А.М. Тавасиев, Г.А. Тосунян, А.А. Хандруев, а также много внимания уделяют данной теме зарубежные исследователи, такие как Р. Барт, Д. Виттас, А. Демиргук-Кант, Г. Каприо, Р. Левайн, М. Росси, Л. Саммере, Дж-. Стиглиц. Однако, пока еще не было попыток общего сравнения систем финансового надзора в индустриальных и развивающихся странах.

Экономисты не могут прийти к заключению, какие пути наиболее эффективны в предотвращении проблем у банков: ужесточение требований к достаточности капитала, обязательная строгая классификация проблемных кредитов, рассмотрение банковского надзора как части более общей системы контроля или же внедрение мировых стандартов надзора. В подобной ситуации эзссперты сетуют на недостаток систематизированной: информации о практической деятельности монетарных властей развивающихся стран, которая необходима, чтобы выработать набор конкретных регулятивных мер и стандартов надзора. Данная работа призвана, в определенной степени, восполнить этот недостаток.

Границы исследования очерчиваются исследованием повышения эффективности пруденциального банковского надзора, которое рассматривается в контексте повышения эффективности института надзора за всеми операторами финансового рынка в целом.

Теоретическую п методологическую основу диссертационной работы. составили законодательные и нормативные акты органов государственной власти и управления, монографии, учебные и методические пособия по финансово-банковской тематике и разработки зарубежных ученых и специалистов.

В ходе исследования были использованы методы статистического, системного, логического и ситуационного анализа, а также элементы имитационного моделирования.

Информационная база исследования: Федеральные законы и нормативные документы Банка России; статистические сборники Центрального банка РФ и Мирового банка, а также экономические обзоры по Российской Федерации Международного Валютного Фонда. Новые научные результаты, полученные в исследовании.

Научная новизна диссертации исследования определяется разработкой теоретических и методологических подходов к организации банковского надзора и стратегии его совершенствования в России с учетом рекомендаций международных организаций банковского надзора. Наиболее существенными являются следующие результаты, характеризующие новизну диссертации:

1. Доказана объективная необходимость банковского надзора, вытекающая из природы коммерческих банков и характера рыночной конкуренции на банковском рынке, уточнено понятие банковского надзора как комплекса взаимосвязанных мер, направленных на предотвращение системных банковских кризисов и снижение остроты их последствий;

2. На основе исследования и анализа существующей системы банковского надзора, нацеленной преимущественно на контроль за формальным исполнением банками установленных законодательством нормативов, предложен новый подход, предполагающий переход банковского надзора в направлении смещения акцентов с формальной оценки количественных параметров на профессиональную и своевременную диагностику состояния банка, развитие содержательного начала (компонента) банковского надзора и его ориентацию на реальные риски банковской деятельности.

3. Предложена модель анализа баланса банка, которая рассматривает структуру банковского баланса в целом с выделением дисбалансов и рассогласований, представляющих для банка потенциальный финансовый риск. Банковский надзор, основанный на постоянном аналитическом обследовании банков, обслуживает общественные потребности., являясь одним из ключевых, факторов поддержания стабильности и надежности финансовой системы. В ходе такого обследования органы надзора выявляют не только реальные проблемы деятельности банка на ранней стадии, но и саму подверженность его проблемам, с тем, чтобы определить режим надзора, а при наличии реальных проблем и меры надзорного реагирования, которые наиболее показаны в данной ситуации.

4. Разработан вариант полисубъектной структуры верхнего уровня банковской, системы, в соответствии с которым функции регулирования и надзора будет выполнять отдельный орган, и предложены аргументы в пользу данного подхода.

5. Обоснована целесообразность применения единого (универсального) подхода к регулированию и надзору за деятельностью всех участников финансового рынка, разработана концепция банковского надзора, осуществляемого в единой системе контроля, и определены альтернативные пути ее реализации;

Практический значимость результатов исследования состоит в том, что они могут быть использованы для разработок по вопросам совершенствования механизма банковского контроля и регулирования; при реформировании системы банковского надзора.

Предложенная модель анализа баланса банка полезна для осуществления как пруденциальных, так и инспекционных мероприятий.

Реализация основных положений, выводов и предложений, сформулированных в диссертации позволит Банку России более эффективно выполнять одну из основных своих ф\тжций - фушщгао надзора 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 системы, что является предпосылкой для обретения подлинной стабильности в экономике страны и обеспечения ее динамичного роста.

Апробация работы. Результаты диссертации были использованы в работе коммерческого банка КБ «Юниаструм Банк» (ООО), а также представлены: в опубликованных журнальных, статьях.

Логика и структура исследования. Диссертационное исследование состоит из введенім, трех глав, заключения и приложений. В первой главе рассматривается существующая система банковского надзора и ее роль в развитии банковской системы. Исследована нормативно-правовая база банковского регулирования и надзора. Проведен детальный анализ роли Центрального банка России в осуществлении регулирования и надзора, а также изучен международный опыт организации надзора и регулирования с выделением опыта, применимого в России.

Вторая глава посвящена анализу текущей ситуации в области организации банковского надзора и регулирования, где выявляются текущие проблемы и предлагаются направления совершенствования банковского регулирования и надзора. Определены особенности применения международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) в Российской банковской практике.

В третьей главе предложена универсальная концепция совершенствования системы финансового надзора.

В заключении приводятся результаты проведенной работы, резюмируются выводы и предложения.

## Сущность системы банковского регулирования и надзора и ее роль в поддержании стабильности банковской системы

Переход России в рыночную экономику и создание двухуровневой банковской системы стал значительным продвижением в сторону эффективного регулирования российской финансовой системы. В настоящее время российская банковская система вступает в новый этап своего развития. Преодолены последствия финансового кризиса і998 г. На. повестке дня - обретение подлинной стабильности и обеспечение динамичного роста. Решение этой сложной задачи требует повышения уровня комплексного управления и надзора за банковской системой. Особую актуальность этому вопросу придает переход России на систему международных стандартов финансовой отчетности и переговоры по вступлению России в ВТО. Процесс либерализации банковского сектора требует дальнейших шагов, на которых особенно настаивают международные финансовые институты.

В общем, эти шаги можно охарактеризовать как сокращение государственного вмешательства в экономику путем ухода от финансовых репрессий как политики финансирования фискального дисбаланса и прямого субсидирования приоритетных секторов экономики.

«Финансовые репрессии», вынуждая финансовые институты платить низкие и зачастую отрицательные реальные процентные ставки, снижают уровень частных сбережений, и соответственно, сводят на нет ресурсы для аккумуляции финансового капитала.

Во избежание подобной перспективы, развивающиеся страны посредством финансовой либерализации могут стимулировать рост внутренних сбережений и ослабить сверхзависммоеть от иностранных потоков капитала. То есть, соответствующая монетарная политика станет основным фактором повыпгения нормы сбережений, в то время как стабильная банковская система будет ответственна за сокращение разрыва между сбережениями и инвестициями. Как видно из графика 1 , в результате кризиса 1998 года доходы и потребление населения России резко сократились — в минимуме более чем на 30%. Потребление упало позднее и менее глубоко, чем доходы, за счет резкого сокращения нормы сбережений.

## Институциональное реформирование российского банковского надзора

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу определила два основных направления совершенствования системы банковского регулирования и надзора: повышение устойчивости и надежности банков, а также защита интересов их кредиторов и вкладчиков.

Анализ мирового опыта свидетельствует, что для обеспечения стабильности банковской системы и недопущения разрушительного действия системного банковского кризиса необходимо построить эффективную систему безопасности оанков. о настоящее время используются два титга систем оезопясностгг." последующая (ex post) и превентивная (ex ante).

Первая система создается в том случае, если проблемы с платежеспособностью уже возникли, т.е. для зашиты интересов кредиторов и вкладчиков банков. Во втором случае данная система направлена на профилактику возможных проблем, т.е. на повышение устойчивости и надежности банковской системы. Необходимым, хотя и недостаточным, условием создания второй системы является осознание ее важности в плане обеспечения стабильности банков экономическими агентами, от решений и действий которых зависит реализация данного институционального проекта.

Важнейшее преимущество второй системы состоит в том, что она с самого начала настраивает соответствующим образом стимулы всех заинтересованных сторон.

Анализ задач надзорной деятельности в банковской сфере приводит к формулированию двл Х следутощих концептуальных направлений институционального реформирования, банковского надзора в России.

Первое направление определяется тем, что реформирование системы банковского надзора необходимо рассматривать в рамках создания профилактической системы надзора, охватывающей все операции кредитно-финансовых институтов на финансовом, рынке.

Второе направление реформирования обуславливается необходимостью построения эффективном системы безопасности на случай возникновения кризисных ситуации. толчком к котооъш ПОСЛУЖИЛ так называемый «пакет законов МВФ», получила широкий резонанс в финансовой печати.

По мнению некоторых законодателей, осуществление функций денежно-кредитного регулирования и банковского надзора одним органом крайне нежелательно и чревато конфликтом интересов внутри самого ЦБ.

Чрезмерное обилие функций и полномочий Банка России привело к тому, что отдельные важнейшие управленческие функции, такие как банковский надзор

Августовский кризис 1998 г. обнажил проблему неэффективности системы налзооа.. построенной Центральным банком.

Аргументация авторов отсылает к международному опыту в данной области. В странах с развитой финансовой системой, монополией на банковский надзор обладают только Центральные банки Нидерландов и Австралии.

В то время как в Австрии, Великобритании, Канаде, Швейцарии, Японии и в целом ряде скандинавских стран единой надзорной деятельностью (деятельностью по надзору за операторами трех основных сегментов финансового рынка) занимаются самостоятельные государственные агентства.

## Повышение эффективности банковского надзора

Повышение функциональной эффективности предполагает развитие содержателърюго начала (компонента) банковского надзора и его ориентацию на реальные риски банковской деятельности. Это должно быть обеспечено развитием методики банковского регулирования, отвечающей задачам риск-ориентированного надзора, развитием практических навыков сотрудников, выполняющих надзорные функции, и развитием организационных форм надзора. В настоящее время Центральный Банк уже принимает меры направленные на перевод системы банковского надзора в русло содержательного, аналитического подхода. В целях реализации Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» Банком России в 2003 году разработано Указание Банка России № 1379У «Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов», которое устанавливает состав показателей, методики их расчета и определения обобщающего результата по ним в целях признания финансовой устойчивости банка достаточной для участия в системе страхования вкладов. В данном Указании реализованы подходы к оценке деятельности банков, ориентированные на всестороннюю оценку деятельности банков, которые, в отличие 07? ныне действующей системы оценки, предусматривают оценку деятельности банка не только исходя непосредственно из его финансового состояния, но и из прозрачности структуры собственности и качества управления.

Другим аспектом повышения эффективности банковского надзора является прагматическая задача достижения целей надзора меньшими ресурсами, т. е. задача повышения операционной эффективности, или «производительности» надзора. Подходы, выработанные мировой практикой в целях повышения производительности банковского надзора, также в общем и целом сводятся: к переходу на риск-ориентированный надзор (далее - РОН). Сам РОН может рассматриваться в широком и узком смысле. В широком смысле это - система, которая затрагивает по существу все компоненты надзора, включая анализ отчетности, систему раннего предупреждения (СРП), надзорные системы классификации кредитных организаций по степени финансовой устойчивости (так называемые надзорные рейтинговые системы), а также подходы к оценке системной устойчивости банковского сектора. Реализация системы РОН. обеспечивает повышение функциональной эффективности банковского надзора. Собственно риск-ориентированный надзор (РОН в узком смысле) состоит в выявлении в деятельности кредитных организаций (в основном методами документарного надзора) зон (областей) повышенного риска, проверке на месте состояния кредитных организаций по соответствующим направлениям, установлении степени реальных либо потенциальных проблем и определении режима банковского надзора, т. е. степени, интенсивности и характера требований, предъявляемых к кредитным организациям, включая, при необходимости, характер мер надзорного воздействия. Использование методов РОИ в узком смысле позволяет: повысить операционную эффективность надзора.