

© **Г.П. Чубарова**
ст. преподаватель кафедры
«Банковское дело» РГЭУ «РИНХ»

БАНКОВСКИЙ НАДЗОР В ЕДИНОМ ПРОЦЕССЕ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Термин «управление» в данном контексте употребляется в широком смысле, имея в виду не узко административное управление, а, прежде всего, применение косвенных методов в рамках государственной денежно-кредитной политики и ее методов. По нашему мнению, между надзором, контролем и аудитом как составляющими элементами единого процесса существует единство. Банковский надзор представляет собой наиболее общий компонент этой системы, который не может быть осуществлен эффективно без банковского контроля и аудита. Кроме того, организационный момент банковского надзора гораздо хуже разработан, чем его методология, т. е. фундамент надзора создан, но задача состоит в том, чтобы, не прекращая совершенствования методологии, одновременно существенно продвинуться в деле организации банковского надзора.

Банковский надзор представляет собой хоть и относительно самостоятельный, но все же один из элементов системы регулирования экономики, поэтому эффективность его работы во многом определяется внешними условиями функционирования. Вот почему одним из 25 основополагающих принципов эффективного банковского надзора, сформулированных Базельским комитетом, является создание предпосылок для успешной деятельности надзорных органов. Такие предварительные условия эффективного банковского надзора предполагают наличие в стране соответствующей нормативно-правовой базы, которая обеспечивает оперативную самостоятельность надзорных органов, создает правовые рамки для выполнения ими своих функций и гарантирует правовую защиту тех, кто осуществляет надзор.

Сложный механизм поддержания стабильности на финансовых рынках, частью которого

является банковский надзор, должен включать в себя:

- разумную и последовательную макроэкономическую политику;
- хорошо развитую инфраструктуру регулирования экономики, в том числе соответствующее хозяйственное законодательство, международно признанные нормы учета и отчетности, систему независимого аудита, эффективный надзор за деятельностью кредитных организаций, а также за функционированием других финансовых рынков и при необходимости и за их участниками, надежную и эффективную систему платежей и клиринговых расчетов;
- эффективное с точки зрения организации, правовой защищенности, приемлемого уровня риска и прибыльности функционирование рынков;
- наличие процедур для эффективного разрешения возникающих у банков проблем;
- механизмы обеспечения устойчивости банковской системы в целом, прежде всего в виде системы страхования вкладов населения.

Говорить о соблюдении в России в настоящее время всех этих идеальных условий, естественно, не приходится, хотя правовая основа банковского регулирования и надзора, в целом отвечающая принципам мировой практики, в нашей стране заложена.

Правовое регулирование банковской деятельности в России осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», другими федеральными законами и нормативными актами Банка России. Этими документами определены органы, осуществляющие надзор за кредитными организациями, очерчен круг их обязанностей и полномочий, сформулированы принципы их взаимодействия.

Законодательно установлены система обязательных нормативов деятельности кредитных организаций и их предельных значений, порядок надзора за их соблюдением, определены санкции к кредитным организациям, нарушающим федеральное законодательство, нормативные акты и предписания органов надзора.

В России функции надзора за кредитными организациями возложены на Центральный банк Российской Федерации, который призван осуществлять постоянный контроль за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, нормативных актов Банка России.

Итак, банковский надзор составляет основу государственного денежно-кредитного регулирования и включает как административные, так и экономические методы (см. рис. 1).

Организация денежно-кредитного регулирования достигается путем разработки и реализации комплекса мер на макроэкономическом уровне и регулирования операций банков на



Рис. 1. Методы денежно-кредитного регулирования в системе банковского надзора

микроуровне с помощью административных (прямых) и экономических (косвенных) методов воздействия на деятельность банков.

К *административным* методам относится использование *лимитов* (прямых ограничений) или запретов, устанавливаемых ЦБ РФ по отношению к *количественным и качественным показателям* деятельности коммерческих банков. При этих методах воздействия в современной России наиболее широко распространены:

- квотирование отдельных видов пассивных и активных операций (увеличение или уменьшение вкладов и кредитов коммерческих банков. Однако ЦБ РФ не определяет объём этих операций, а только воздействует на их динамику через требования о создании обязательных резервов);
- введение лимитов на выдачу различных видов кредитов и на привлечение кредитных ресурсов (прямое ограничение размеров кредитов для отдельных банков или выдачу конкретных видов кредитов; ограничение на привлечение вкладов физических лиц; установление процентной маржи);
- ограничение на открытие филиалов коммерческих банков;
- лимитирование процентных ставок (через изменение ставок рефинансирования ЦБ РФ);
- лицензирование определенных видов банковских операций, в том числе регистрация банков, допущенных к отдельным видам банковских операций;
- определение видов обеспечения кредита (например, при ломбардном кредитовании);
- регулирование условий выпуска ценных бумаг.

Начальным этапом банковского надзора, в широком смысле, является контроль над созданием кредитных организаций, призванный ограничить совершение банковских операций только теми экономическими субъектами, которые получили разрешение на их осуществление от уполномоченного органа. Лицензирование банковской деятельности дает возможность надзорным органам уже на стадии организации банка отсеивать потенциально нежизнеспособные или с повышенной степенью риска организации, избирательно подходить к предполагаемым будущим владельцам и управляющим. Кроме того, благодаря лицензированию надзорные органы располагают точной информацией о количестве и первоначальном качестве кредитных организаций в стране.

Международно признанные требования к процедурам лицензирования банковской деятельности (2-й и 3-й основополагающие принципы эффективного банковского надзора Базельского комитета) предусматривают:

- допуск к приему вкладов населения только тех институтов, которые получили банковскую лицензию и подлежат надзору в качестве банков;
- четкое определение самого термина «банк» и жесткий контроль над использованием этого слова и любых производных от «банка» слов, включая «банковский», в названиях организаций, чтобы не вводить население в заблуждение;
- установление ряда критериев (в отношении структуры собственности, размера капитала, состава руководства, системы внутреннего контроля и т.п.), соответствие которым необходимо для получения организацией банковской лицензии.

Практически во всех странах банковская деятельность является лицензируемой. Для проведения банковских операций в США необходимо получить чартер (лицензию) либо от властей соответствующего штата (при организации банка штата), либо от Управления контролера денежного обращения (при создании банка федерального, национального значения). В Германии выдачей лицензий ведаёт Федеральное ведомство по контролю над банками, в Японии Министерство финансов и т.д. Вновь образуемый банк может получить лицензию, если он отвечает специальным требованиям по формированию минимальной величины первоначального уставного капитала и по кандидатурам руководителей. Вместе с заявкой на получение лицензии должны предоставляться обоснование необходимости создания нового банка, информация об основных акционерах и руководителях банка, расчётный баланс и т.д. В зависимости от конкретной страны перечень основных необходимых документов может варьироваться.

В России вхождение в банковскую сферу контролируется Банком России. ЦБ РФ регистрирует кредитные организации в Книге государственной регистрации кредитных организаций и выдает им лицензии на осуществление банковских операций. Кроме того, ЦБ РФ осуществляет лицензирование и контроль над такими видами профессиональной деятельности кредитных организаций на рынке ценных бумаг, как брокерская, дилерская, депозитарная и клиринговая, а также доверительное управление ценными бумагами.

На 1 сентября 2002 г. Банком России было зарегистрировано 1920 кредитных организаций, из них 1872 банка (97 %). В 27 кредитных организациях (1 %) капитал полностью принадлежал нерезидентам. Действующими с правом на осуществление банковских операций на эту дату являлись 1335 кредитных организаций (69 %), в том числе 1268 банков (66 %). При этом имели лицензии (разрешения) на привлечение вкладов населения 1208 кредитных организаций (62 %), на проведение операций в иностранной валюте — 833 (43 %), генеральные — 281 кредитная организация (14 %), на операции с драгоценными металлами — 168 (8 %) [1].

Международная практика показала обязательность контроля со стороны органов банковского надзора за структурой собственности кредитных организаций как на стадии создания последних, так и при последующем их функционировании. Преследуя цель минимизировать вероятность потерь для вкладчиков и кредиторов банка, надзорные органы должны быть убеждены в том, что прямыми или косвенными владельцами кредитной организации являются лица с незапятнанной репутацией, способные при необходимости оказать ей дополнительную финан-

совую помощь. Они должны быть уверены, что банк не превратится в источник финансирования своих собственников и, в случае включения его через соглашения или участие в капитале и т.п. в некую более крупную организацию, не будет использоваться для покрытия убытков других предприятий, входящих в нее.

Оценка надзорными органами на стадии лицензирования корпоративных связей и структуры создаваемого банка весьма важна. Она создает основу для последующего эффективного надзора за кредитной организацией, позволяет предотвратить установление контроля над банком со стороны структур, не попадающих в поле зрения органов банковского надзора, обеспечить достаточную транспарентность и автономность деятельности банка. Последняя дает возможность лицам, отвечающим за надежность банковских операций, быстро реагировать на рекомендации и требования органов надзора.

В этих целях в России на этапе лицензирования оценивается бизнес-план кредитной организации, проверяется финансовое состояние учредителей, наличие у организации отвечающего всем требованиям здания (помещения) и необходимого для ведения банковских операций оборудования и т.п.

Одним из важнейших моментов в процессе принятия решения о выдаче организации банковской лицензии является рассмотрение вопроса подбора кадров директоров и высших управляющих банка, так как от компетентности, квалификации, соответствия предполагаемой должности, порядочности этих руководителей во многом зависят результаты деятельности кредитной организации и степень риска, которому подвергаются ее вкладчики и кредиторы.

В России кандидатуры на должности руководителей исполнительных органов кредитной организации — председателя правления (директора, генерального директора и т. п.) и его заместителей, а также на должность главного бухгалтера должны соответствовать квалификационным требованиям, сформулированным в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности». Кандидатами на эти должности должны быть лица:

- имеющие высшее юридическое или экономическое образование и опыт руководства отделом или иным подразделением кредитной организации, связанным с проведением банковских операций, не менее одного года;
- при отсутствии специального образования — обладающие опытом руководства таким подразделением не менее двух лет;
- не имеющие судимости за совершение преступлений против собственности, а также хозяйственных и должностных преступлений;
- не совершившие в течение года в области торговли и финансов деяния, квалифицирован-

ного как административное правонарушение вступившим в законную силу постановлением органа, который уполномочен рассматривать дела о правонарушениях подобного рода;

- с которыми в течение последних двух лет администрацией не расторгался трудовой договор (контракт) по основаниям, предусмотренным п. 2 ст. 254 Кодекса законов о труде Российской Федерации, т. е. из-за совершения работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, приводящих к потере доверия к нему со стороны администрации и т.д.

Эти правила, однако, содержат нормы в основном для администрирования, ничего не говорится о деловых качествах кандидата, его знании банковского дела. Даже наоборот, почему-то требуется юридическое образование вместо специального экономического, когда требуется и то и другое. На наш взгляд, это является ключевым моментом при подборе кадров, ведь международные стандарты банковской деятельности предполагают переход к экономическим методам работы и надзора, а администрирование никогда еще эффекта не давало.

Организация, выполнившая на стадии создания все необходимые требования, получает соответствующую лицензию и может приступить к разрешенной ей деятельности.

С момента начала ее функционирования в качестве кредитной организации того или иного вида за ней осуществляется постоянный надзор со стороны Банка России. При этом сохраняется преемственность в установлении для кредитных организаций норм, которые должны выполняться ими на этапе создания и в дальнейшем в процессе работы. Так, надзорные органы продолжают контролировать структуру собственности банка, состав его высшего руководства в целях недопущения нежелательных с точки зрения надзора изменений, чреватых отрицательными последствиями для платежеспособности и ликвидности банка, соблюдения интересов его кредиторов и вкладчиков.

Такой подход полностью соответствует 4-ому и 5-ому основополагающим принципам эффективного банковского надзора, зафиксированным в документах Базельского комитета. Следование данным принципам предполагает, что банк обязательно должен уведомлять надзорные органы или предварительно получать их согласие на определенные изменения в собственности кредитных организаций или участия в других структурах. Это необходимо для того, чтобы уполномоченные органы могли заранее определить степень риска предполагаемых изменений, проверить наличие у банка достаточных для этого ресурсов, соблюдение законодательных и нормативных актов при совершении им подобных сделок.

Органы банковского надзора должны обладать полномочиями рассматривать и отклонять любые предложения по передаче значительной (сверх установленного ими предела) доли собственности или контрольного пакета акций существующих банков другим сторонам, если реализация подобных предложений может иметь отрицательные последствия для кредитной организации и ее клиентов. Кроме того, надзорные органы должны быть вправе устанавливать критерии для проверки крупных участков в капитале и инвестиций банка и добиваться того, чтобы корпоративные связи и структуры не подвергали банк чрезмерным рискам и не мешали эффективному надзору за ним.

Согласованию с Банком России и регистрации в установленном порядке подлежат все изменения и дополнения, вносимые в устав кредитной организации, в учредительный договор кредитной организации, действующей в форме общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью, в состав участников и руководителей исполнительных органов кредитной организации (руководителей филиала), а также — замена главного бухгалтера кредитной организации (филиала). Такой порядок обеспечивает стабильность деятельности кредитной организации, преемственность в политике, которую проводит банк в сфере бизнеса.

Банковский надзор не исключает вероятности банкротства отдельных кредитных организаций. Любая коммерческая деятельность сопряжена с принятием на себя хозяйствующим субъектом определенного риска, и, как правило, уровень доходности предприятия напрямую связан со степенью рисковости его деятельности. Поэтому надзор призван не устранять, а лишь ограничивать риски, которым подвергаются кредитные организации. Ставя перед собой в качестве основной цели поддержание финансовой стабильности в стране, сведение к минимуму вероятности системных кризисов банковской системы в целом, органы надзора стремятся обеспечить функционирование кредитных организаций на надежной, здоровой основе. Побуждая, а при необходимости и принуждая их ограничивать риски разумными пределами, надзор должен добиваться того, чтобы банки соизмеряли свои желания с возможностями и подкрепляли действия по наращиванию доходов за счет проведения более рискованных операций соответствующими шагами по усилению контроля за рисками и созданию определенного рода резервов для возмещения в случае неблагоприятного развития событий потерь не за счет средств вкладчиков и кредиторов, а за свой собственный счет.

Средствами достижения таких целей служат установление надзорными органами пруденциальных норм и требований к кредитным органи-

зациям и контроль за их соблюдением. Эти направления являются основными в деятельности органов банковского надзора, и стандарты их реализации описывают десять из 25 (6 - 15-й) международно признанных принципов эффективно-го банковского надзора.

Прежде всего речь идет о необходимости установления органами банковского надзора разумных минимальных требований достаточности капитала для всех кредитных организаций. Эти нормы должны отражать риски, принимаемые на себя банками, и определять составляющие капитала с учетом их способности покрывать убытки, поскольку, хотя потребность банков в ресурсах удовлетворяется за счёт собственного капитала лишь на 12-20 %, роль капитала в обеспечении устойчивости банка и эффективности его работы велика. По крайней мере, для банков, действующих в международном масштабе, эти требования должны быть не ниже установленных в Базельском соглашении по капиталу и поправках к нему.

Достаточный капитал — это средство:

- поддержания доверия клиентов к банку и убеждения кредиторов в его финансовой устойчивости;
- доступа к рынкам финансовых ресурсов;
- сдерживания спекулятивного роста активов и снижения рисков за счёт необходимости поддержания на определённом уровне установленных нормативов;
- защиты интересов вкладчиков (играет роль амортизатора и выступает гарантом надежности кредитной организации).

Поэтому в России надзорными органами определяется не только минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций, но и устанавливается минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций как в абсолютном, так и в относительном выражении.

Банком России установлено, что с 1 января 1999 г. минимальная величина собственных средств (капитала) банка, определяемых как сумма уставного капитала, фондов банка и нераспределенной прибыли, должна быть эквивалентна 5 млн евро.

С 1 января 1999 г. рублевый эквивалент собственных средств (капитала) кредитных организаций, начиная с отчетности на первую месячную дату каждого квартала, принимается в расчет, исходя из установленного Банком России курса евро по состоянию на последний рабочий день предшествующего квартала.

Экономические (косвенные) методы предполагают высокую степень развития процессов саморегулирования на макроэкономическом уровне. В условиях России это пока не достигнуто. Известно, что денежно-кредитная политика зависит от финансовой политики государства.

К экономическим методам регулирования деятельности банков относятся (см. рис. 1): на-

логовые, корректирующие и нормативные методы. *Налоговые методы* используются финансовыми органами; *корректирующие методы* — ЦБ РФ путем проведения кредитных аукционов, т. е. операций на открытом рынке; *нормативные методы* — ЦБ РФ с учетом его полномочий в области денежно-кредитного регулирования путем разработки экономических нормативов регулирования деятельности коммерческих банков. Такое положение пока не отвечает не только международным стандартам, но просто высокоразвитому банковскому делу. Требуется существенное развитие экономических методов регулирования и соответственное использование их в банковском надзоре.

В условиях рыночных отношений и развития коммерческих банков проявляется конкуренция между ними за привлечение клиентов, депозитов, межбанковского кредита и других кредитных ресурсов. Успех ведения банковского дела, стабильность банка, степень делового доверия к нему со стороны учредителей, акционеров и клиентов во многом зависят от правильной организации управления его деятельностью, уровня информированности управленческих кадров.

Коммерческие банки должны располагать достоверной информацией о состоянии дел на различных участках банковской деятельности для поддержания устойчивости работы банка, соблюдения интересов учредителей, акционеров, клиентов и сотрудников, регулирования депозитно-кредитных операций, обеспечения сохранности денег, ценностей и имущества. Этим определяется необходимость управления ликвидностью и платежеспособностью банка.

В отечественной практике ликвидность коммерческих банков оценивается с помощью определенных коэффициентов, установленных Банком России в Инструкции №1 «О порядке регулирования деятельности кредитных организаций» от 1 октября 1997 г. В ее основу были положены рекомендации Базельского комитета по разработке экономических нормативов деятельности коммерческих банков. В Инструкции №1 закладывается единая для всех банков система показателей ликвидности, которая означает наличие единых критериев и требований к банкам в целях обеспечения их стабильности и устойчивости.

К основным целям анализа ликвидности банков относятся:

- подтверждение правильности и полноты расчетов системы коэффициентов ликвидности банка;
- формирование выводов о состоянии ликвидности банка;
- выявление реальных или потенциальных отрицательных тенденций, свидетельствующих об ухудшении ликвидности баланса банка;

- исследование факторов, вызвавших отрицательные тенденции;
- выработка рекомендаций по результатам анализа и проверки ликвидности баланса банка.

Функционально такой полный анализ возможен в рамках самоконтроля и аудита. Органы внутреннего контроля банка при их уровне информированности должны осуществлять мониторинг ликвидности. Внешний аудит, опираясь не только на факт выполнения нормативов ликвидности на отчетную (на 1-е число каждого месяца) дату, но и на выработанные аудиторами

внутрифирменные стандарты и качественные показатели, способен получить достоверную информацию о качестве управления ликвидностью банка.

Россия — не единственная страна, где банковское регулирование, надзор и контроль уполномочен осуществлять исключительно центральный банк. Тот же порядок принят в Великобритании, Италии, Нидерландах. В США, Германии, Франции, Японии существует смешанная система банковского надзора, в рамках которой центральный банк разделяет обязанности по надзору

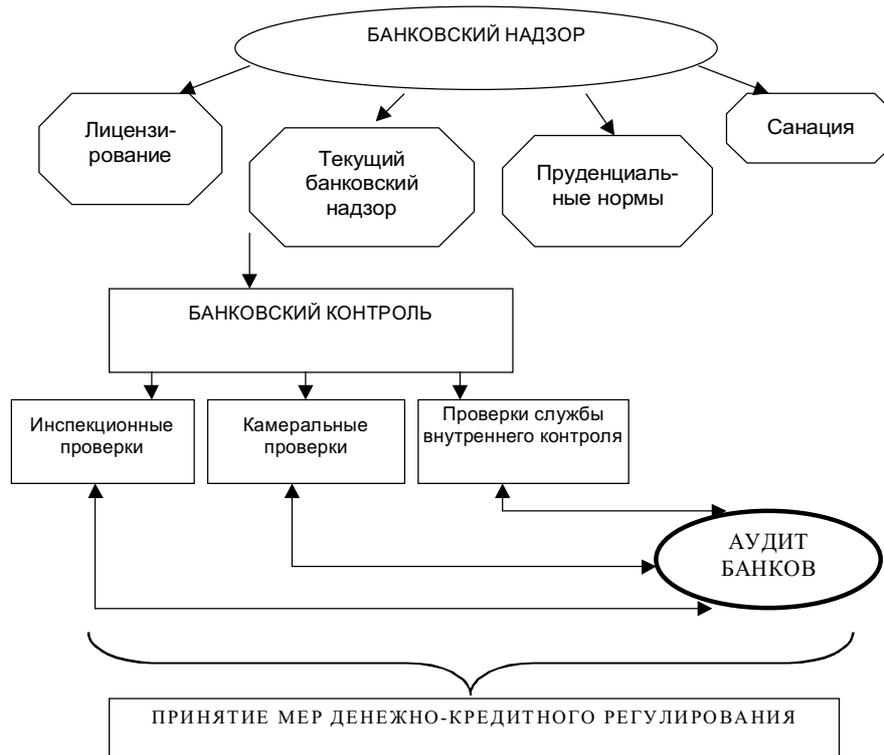


Рис. 2. Модель взаимодействия банковского надзора, контроля и аудита

с другими уполномоченными органами. В Канаде и Швейцарии органы надзора отделены от центрального банка.

Процесс контроля над банками основан на обработке и анализе поступающей отчетности и материалах параллельно проводимых проверок — инспекциями ЦБ РФ, внешними аудиторами, службой внутреннего контроля банка.

Систему надзора, контроля и аудита в банках можно, следовательно, представить в виде следующей модели (см. рис. 2).

Рассмотрение проблем банковского надзора, банковского контроля и аудита позволяет устано-

вить, что их основой являются, с одной стороны, нормы и требования, а с другой — меры денежно-кредитного регулирования экономики. Последние требуют глубокой проработки и контроля, что и обязан обеспечить банковский надзор. Поскольку речь идет о повышении его действенности, то особое значение приобретает комплексность всех его сторон, быстрота и объективность. Поэтому и необходима ранняя диагностика неблагополучия в банках, которая может быть достигнута на основе интеграции инжиниринг-подходов с комплексностью надзора, контроля и аудита.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюллетень банковской статистики. 2002. №9 (112); проценты указаны от общего числа зарегистрированных кредитных организаций.