

**С.Е. Дубова, А.С. Кутузова**

**РАЗВИТИЕ РИСКОРИЕНТИРОВАННЫХ ПОДХОДОВ  
В БАНКОВСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И НАДЗОРЕ**

Монография

Москва  
Издательство «ФЛИНТА»  
Издательство «Наука»  
2012

УДК 336.71  
ББК 65.262.1  
Д79

**Рецензенты:**

д-р экон. наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ *Ю.А. Соколов*  
(ФГБОУ ВПО «Ивановский государственный университет»);  
д-р экон. наук, профессор *В.Е. Леонтьев*  
(ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет  
экономики и финансов»)

**Дубова С.Е.**

Д79 Развитие рискориентированных подходов в банковском регулировании и надзоре: монография / С.Е. Дубова, А.С. Кутузова. – М.: ФЛИНТА : Наука, 2012. – 184 с.

ISBN 978-5-9765-1336-5 (ФЛИНТА)

ISBN 978-5-02-037741-7 (Наука)

Рассматриваются теоретические и методологические основы реализации концепции рискориентированного банковского надзора в Российской Федерации через формулировку его цели, задач, принципов и механизма. Особое внимание уделено исследованию процесса банковского надзора, которое осуществляется в разрезе его отдельных стадий с выделением соответствующих методов и инструментария. Впервые приводится определение режима банковского надзора и предлагаются критерии и методика его дифференциации.

Студентам, аспирантам и всем интересующимся проблемами банковского регулирования и надзора.

УДК 336.71  
ББК 65.262.1

ISBN 978-5-9765-1336-5 (ФЛИНТА)  
ISBN 978-5-02-037741-7 (Наука)

© Дубова С.Е., Кутузова А.С., 2012  
© Издательство «ФЛИНТА», 2012

**Оглавление**

Предисловие .....	4
Глава 1. Теоретические аспекты банковского регулирования и надзора .....	6
1.1. Понятие и место банковского надзора в системе регулирования банковской деятельности .....	6
1.2. Анализ и оценка системы банковского надзора с позиции реализации рискориентированных подходов .....	29
1.3. Дифференциация режима банковского надзора как элемент концепции рискориентированного надзора .....	42
Глава 2. Механизм реализации рискориентированного банковского надзора .....	55
2.1. Методы и инструментарий банковского надзора на микроуровне .....	55
2.2. Методы и инструментарий банковского надзора на макроуровне .....	88
2.3. Принципы реализации методов и инструментов банковского надзора .....	104
Глава 3. Институциональные основы банковского регулирования и надзора .....	112
3.1. Теоретические подходы к формированию институтов банковского регулирования и надзора .....	112
3.2. Институциональная характеристика банковского регулирования и надзора на международном уровне .....	126
3.3. Негосударственные формы контроля как необходимый элемент в институциональной структуре банковского регулирования и надзора .....	133
Литература .....	145
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	153

## Предисловие

Сегодня банковская система Российской Федерации переживает этап интенсивного развития, предполагающего как наращивание объемов ресурсов и активных операций, повышение степени распространенности и доступности банковских услуг, так и развитие общей культуры ведения банковского бизнеса. Данные позитивные тенденции отмечаются на фоне усложнения банковских технологий, развития хозяйственных связей банков с другими экономическими субъектами, расширения спектра банковских операций, стирания национальных границ и интеграции российской банковской системы в мировую экономику. Банковская деятельность становится все более универсальной и многогранной, более сложной и динамичной. Указанные прогрессивные изменения тем не менее, помимо положительного эффекта, означают также привнесение в банковскую систему новых рисков, формирующихся в сфере новых клиентов, контрагентов, зарубежных партнеров, а также новых технологий и процессов. Кроме того, популяризация и активное продвижение на рынок банковских услуг должны влечь за собой повышение степени ответственности банковского бизнеса перед обществом, ведь при отсутствии доверия к банкам само их дальнейшее существование представляется сомнительным.

В этой связи возрастает значимость регулирующих институтов как гарантов стабильности на рынках капиталов. Особая потребность в грамотных и обоснованных действиях регуляторов возникает в периоды рыночных потрясений и кризисов, от которых, как показывает опыт, не застрахована даже высокоорганизованная рыночная система. Отсюда ясна актуальность проблемы совершенствования банковского регулирования и его важнейшей компоненты – банковского надзора. Совершенно очевидно, что высокому уровню организации банковского дела должна соответствовать адекватная система банковского надзора, которая наряду с поднадзорным субъектом должна претерпевать прогрессивные изменения.

На сегодняшний день формализованная система банковского надзора карательного типа не удовлетворяет современным требованиям развития банковского бизнеса. Реализация концепции рискориентированного банковского надзора в России призвана обеспечить развитие содержательных механизмов, направленных на комплексную оценку адекватности принимаемых кредитными организациями рисков, а

также методов и процедур риск-менеджмента в рамках процесса корпоративного управления. Несмотря на обращение Банка России при реализации функции надзора к ключевым положениям и принципам, признанным международным банковским сообществом, имеется значительное число неиспользованных возможностей и нереализованных перспектив применения инструментария Центрального банка Российской Федерации в целях реализации концепции риск-менеджмента в системе банковского надзора.

Как качественно новый этап развития надзора концепция рискориентированного банковского надзора требует формирования обширной теоретической базы и значительных прикладных исследований, которые позволят определить основные параметры основанного на риске надзора, его цель и задачи, механизм реализации, а также пути практического применения его принципов в контексте российской специфики.

## ГЛАВА 1. Теоретические аспекты банковского регулирования и надзора

### 1.1. Понятие и место банковского надзора в системе регулирования банковской деятельности

Коммерческие банки выступают важнейшими игроками в институциональной структуре рынка капитала, являющегося связующим звеном между секторами экономики, осуществляющего взаимодействие между инвестором и потребителем капитала.

«...Эффективно работающие финансовые рынки помогают достичь больших темпов прироста инвестиций/сбережений, что приводит к ускорению экономического роста. Именно поэтому необходимы хорошая организация и регулирование финансовых рынков... Экономическая теория указывает, что способность финансовых рынков привлекать частный капитал во многом зависит от институционального устройства этих рынков, что, в свою очередь, определяется системой регулирования...»<sup>1</sup>.

В настоящее время существуют две основные модели рынка капитала, отличающиеся составом участников: первая основана на коммерческих банках как основных игроках рынка, вторая – на привлечении частных лиц и компаний к прямому и непосредственному инвестированию накоплений, расширению круга инвесторов.

Следуя из анализа российской практики, можно сказать, что в РФ принята «банковская» модель финансового рынка.

«Банки хранят основную часть сбережений, создаваемых в экономике в форме депозитов, размещенных компаниями и частными лицами... Банки не только дают деньги в займы, но также являются основными покупателями акций и облигаций компаний. Они владеют акциями и контролируют торговлю ими, а также доминируют на рынках ценных бумаг»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Jack Glen. International Comparison of Stock Trading Practices. Paper presented at the World Bank Conference on Stock Markets, Corporate Finance and Economic Growth, February 16–17, 1995. – P. 2.

<sup>2</sup>Asian Development Bank. Capital Market Development in Selected Developing Member Countries of the Asian Development Bank (undated report of study). – P. 4–5 // URL://http://www.adb.org/ (дата обращения: 10.10.2008).

Исходя из обозначенной выше исключительной роли рынка капитала в экономике и значительного места коммерческих банков в его институциональной структуре, банковская деятельность традиционно относится к числу наиболее регулируемых. Она попадает в сферу банковского регулирования, банковского надзора, подлежит обязательному аудиту. Кроме того, банковская система как система рыночного типа способна к саморегуляции.

Прежде всего следует разграничить понятия «регулирование деятельности коммерческого банка» и «банковское регулирование».

Деятельность современного коммерческого банка как хозяйствующего субъекта многогранна и представляет интерес для многих государственных органов. В России к ним относятся, например, Федеральная налоговая служба (в части налогового регулирования), Федеральная таможенная служба (в части таможенного регулирования), Федеральная служба по финансовым рынкам (в части регулирования деятельности банка как профессионального участника рынка ценных бумаг), Федеральная антимонопольная служба (в части соблюдения соответствующего законодательства). Кроме того, коммерческие банки вместе с другими экономическими субъектами подпадают под денежно-кредитное регулирование центрального банка. Все эти органы осуществляют «регулирование деятельности коммерческого банка», каждый в пределах своей компетенции и по интересующему кругу вопросов. Каждый из указанных институтов в равной мере осуществляет регулирование и иных (небанковских) субъектов, если их деятельность попадает в сферу его компетенции.

В то же время банк является особой организацией, специфическим хозяйствующим субъектом. Его специфика отражена в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности», где установлено, что банк – это кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 // СЗ РФ 05.02.1996. – № 6. – Ст. 492.

Специфику банка как организации составляют банковские операции, перечень которых зафиксирован в статье 5 вышеуказанного закона. Так, к банковским операциям относятся: привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок); размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; выдача банковских гарантий; осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Банковским регулированием, на наш взгляд, можно назвать только то регулирование деятельности коммерческих банков, которое вытекает из специфики банка как субъекта хозяйствования. Таким образом, регулирование деятельности коммерческих банков и банковское регулирование соотносятся как общее и частное.

Являясь высокорисковой по своей природе, банковская деятельность подлежит регулированию и надзору со стороны соответствующего уполномоченного органа. Здесь и далее мы рассматриваем регулирование деятельности банков только в части проведения ими специфических банковских операций, оставляя за пределами изучения все остальные сферы (связанные с налоговым регулированием, антимонопольным регулированием, таможенным регулированием и т.д.).

Необходимость банковского регулирования вытекает из отмеченной выше значительной роли банков в экономике и высокорискового характера банковской деятельности.

Как отмечают исследователи, специфичность банков и их роли в экономике связана как с характером банковской деятельности, так и с функциональной и структурной спецификой банковской системы и определяется следующими положениями<sup>1</sup>:

- общество является коллективным клиентом банковской системы. Централизация и высокая степень интеграции банковской системы

<sup>1</sup> Гореликов К.А. Антикризисное регулирование банковского сектора в условиях российской экономики: дис. ... канд. экономических наук : 08.00.10. – М., 2003. – С. 18.

связаны с функцией обеспечения расчетов, поддержания финансовых связей субъектов экономики, что предопределяет непосредственность и мобильность координационных и субординационных связей как внутри системы, так и внешних – с хозяйственным механизмом в целом. Подобная интеграция дает преимущества в реализации мер государственного воздействия, но и чревата потрясениями: неплатежеспособность даже одного банка, особенно если он обладает разветвленной сетью филиалов, может спровоцировать проблемы в банковской системе в целом, для предприятий, вкладчиков и целых отраслей производства;

- важнейшие функции банковской системы, включающие в себя обеспечение системы расчетов, кредитование экономики, обслуживание сбережений населения и внешних операций, делают возможным перераспределение финансовых потоков, аккумулирование сбережений, ресурсов для инвестиций и как итог – поддержание воспроизводственной функции экономики;

- финансовая информация обладает высокой степенью мобильности и оперативности, и банковская система подвержена существенно влиянию колебаний экономической конъюнктуры, что усугубляет опасность дестабилизации, но, с другой стороны, позволяет ей (системе) служить поставщиком информации и оператором мониторинга состояния различных отраслей экономики для органов, ответственных за выработку государственной экономической политики.

Регулирование – наиболее широкий и всеобъемлющий вид воздействия на банковскую сферу. Согласно изначальному лексическому значению глагола «регулировать» это действие определяют как «направлять развитие, движение, с целью привести в порядок систему»<sup>1</sup> или как «приводить в такое состояние, которое обеспечивает нормальную и правильную работу»<sup>2</sup>.

В экономическом словаре банковское регулирование определено как «активное упорядочивающее воздействие на деятельность кредитных организаций с помощью различного рода инструментов и методов»<sup>3</sup>. Другой авторский коллектив под банковским регулированием подразумевает «систему мер, с помощью которых государство через

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1990. – С. 671.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 1999. – С. 833.

центральный банк занимается обеспечением стабильного и безопасного функционирования банков, предотвращением дестабилизирующих тенденций»<sup>1</sup>. Согласно иной трактовке «под регулированием банковской деятельности подразумевается разработка и издание уполномоченными учреждениями конкретных правил и инструкций, базирующихся на действующем законодательстве и определяющих способы осуществления банковского дела»<sup>2</sup>.

Отметим, что первое и второе приведенные нами определения не включают в себя содержательную компоненту, в силу чего невозможно определить суть процесса регулирования. В третьем определении, на наш взгляд, отражена лишь одна содержательная сторона регулирования, заключающаяся в установлении правил, и поэтому определение является неполным.

Если рассматривать банковское регулирование как одно из направлений государственного регулирования экономики, его можно определить как «сознательное нерыночное централизованное воздействие государства на систему рыночных отношений»<sup>3</sup>. Однако представляется, что данное определение не может в полной мере быть применено к банковскому регулированию, так как последнее может и должно осуществляться не только административными, но и рыночными методами.

Таким образом, согласно вышеперечисленным трактовкам главным в процессе банковского регулирования является то, что это сознательное внешнее воздействие уполномоченных органов на деятельность кредитных организаций, необходимость которого вытекает из специфики банковских операций. При этом регулирование само по себе не является самоцелью. В экономической литературе часто в качестве целевых ориентиров банковского регулирования указываются: обеспечение нормальной и правильной работы банков, стабильное и безопасное функционирование банков, предотвращение дестабилизирующих тенденций, защита интересов вкладчиков и кредиторов, эф-

<sup>1</sup> Банковская система России. Настольная книга банкира. Кн.1. – М.: Дека, 1995. – С. 440.

<sup>2</sup> Поляков В.П., Московкина Л.А. Структура и функции центральных банков. Зарубежный опыт. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 139.

<sup>3</sup> Василишен Э.Н., Маршавина Л.Я. Механизм регулирования деятельности коммерческих банков в России на макро- и микроуровне. – М.: Экономика, 1999. – С. 13.

фективность банковской деятельности, развитие банковской системы. Все эти позиции, на наш взгляд, могут быть возведены в ранг целевых ориентиров банковского регулирования. Нормативно целевая установка банковского регулирования в России изложена в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее Закон о Банке России)<sup>1</sup> – поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов.

В наиболее общем виде целевой ориентир банковского регулирования можно представить как достижение устойчивости и поступательного развития, а также предотвращение негативных явлений, связанных с реализацией банковских рисков, в банковской системе в целом и отдельно взятом банке.

Важным аспектом данной целевой установки является то, что регулирование осуществляется как в отношении каждого банка, так и в отношении системы в целом. В данном случае справедлив тезис: «Рискованный участник представляет потенциальный риск для стабильности работы системы и других участников, и, напротив, система, которая ненадежна, несет потенциальный риск для самих участников»<sup>2</sup>.

Содержательная компонента в определении банковского регулирования необходима для того, чтобы отграничить его от централизованного управления банковской системой, что является неприемлемым в условиях рыночной экономики. Регулирующий орган не осуществляет управления, он лишь задает определенные ориентиры, определенные параметры по наиболее важным либо наиболее проблемным участкам деятельности регулируемого, надзирает за соблюдением этих ориентиров и параметров, проводит анализ состояния регулируемой сферы и в случае необходимости осуществляет определенные превентивные и корректирующие мероприятия.

Таким образом, исходя из вышесказанного, мы можем сформулировать существенные признаки банковского регулирования:

- является сознательным внешним воздействием на банковскую деятельность;
- осуществляется уполномоченными органами;

<sup>1</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. – 15.07.2002. – № 28 – Ст. 2790.

<sup>2</sup> Oversight of payment and securities settlement systems. Policy document. – Central Bank of Cyprus, October 2005. – P. 8.

- вытекает из специфики банковской деятельности;
- направлено на достижение устойчивости и поступательного развития банка и всей банковской системы;
- реализуется путем установления определенных ориентиров и параметров по наиболее важным и проблемным участкам банковской деятельности, надзора за соблюдением этих ориентиров и параметров, проведения анализа состояния регулируемой сферы и в случае необходимости осуществления определенных превентивных и корректирующих мероприятий.

Отметим, что регулирование банковской деятельности может осуществляться на национальном уровне и международном. Так примером международного банковского регулирования может служить деятельность Базельского комитета по банковскому надзору. В целом международное регулирование подходит под признаки банковского регулирования, но с той оговоркой, что его нормы носят рекомендательный характер, и соответственно в этом случае уполномоченный орган лишен права требовать соблюдения установленных им правил.

На национальном уровне регулирование банковской деятельности может осуществляться на уровне государства и специально уполномоченного органа банковского регулирования. На уровне государства установление правил, ориентиров и параметров реализуется путем принятия законов и некоторых подзаконных актов. Так в РФ Парламент (Федеральное собрание) издает законы, в которых устанавливаются общие правовые рамки осуществления банковской деятельности, а Правительство – подзаконные акты (постановления, распоряжения и т.д.), на основании и во исполнение законов, содержащие специальные нормы.

Статус специального уполномоченного регулирующего органа зависит от организации системы банковского регулирования и надзора в государстве. В ряде стран (Австралия, Италия, Россия) надзорная и контрольная деятельность осуществляется исключительно Центральным банком (далее ЦБ); в других (Германия, США, Швейцария, Франция) – ЦБ совместно с другими органами (казначейством, банковской комиссией и др.); а в некоторых странах (Австрия, Дания, Канада, Норвегия) – не ЦБ, а иными органами.

Когда банковское регулирование и надзор осуществляются надзорным органом вместе с надзором за страховыми компаниями, участниками рынка ценных бумаг, инвестиционными фондами и другими

субъектами, оказывающими финансовые услуги, создается единый надзорный орган общей компетенции, выходящей за пределы банковской системы. «Такой надзорный орган создается в странах, где банковский бизнес плотно сращивается со страхованием, инвестиционной деятельностью, трастовым и иным бизнесом. При этом все виды надзора могут объединяться в ЦБ (этот вариант, как правило, неприемлем для ЦБ) или специальном агентстве, либо в ЦБ и агентстве совместно (наиболее предпочтительный вариант)»<sup>1</sup>.

При этом в рамках подхода, при котором ЦБ делит полномочия по регулированию и надзору с другими органами, можно выделить несколько моделей: германская (агентство по надзору занимается только банками и является органом специальной компетенции); английская (надзор за различными секторами финансового рынка ведет единое агентство, которое для банков является органом общей компетенции и может входить в состав верхнего уровня банковской системы только как условный элемент); американская (банковский надзор условно разделяется не по функциональному, а по целевому принципу – за системную стабильность отвечает ФРС, которая надзирает за банками, составляющими основу национальной платежной системы, а за защиту кредиторов и вкладчиков отвечают иные регулирующие органы).

В РФ специализированным органом банковского регулирования и надзора является орган с особым статусом – Банк России. Именно это регулирование, осуществляемое органом специальной компетенции, в рамках данной работы представляет для нас наибольший интерес.

Банковское регулирование, осуществляемое Центральным банком Российской Федерации (далее ЦБ РФ), исходя из общеправового принципа законности, основано на нормах законодательства, которое имеет приоритет над нормами, содержащимися в актах ЦБ РФ, и содержит большую по сравнению с государственными детализацию правил и процедур банковской деятельности. Таким образом, регулирующие правила и стандарты, устанавливаемые государством и Банком России, соотносятся как общие и специальные.

Функция банковского регулирования и надзора вменена Банку России законодательно (ст. 4 Закона о Банке России<sup>2</sup>). Эта функция логи-

<sup>1</sup> Тавасиев А.М., Акимов О.М. Нужен ли независимый орган для надзора за банковским сектором? // Банковское дело. – 2004. – № 8. – С. 20.

<sup>2</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. – 15.07.2002. – № 28. – Ст. 2790.

чески связана с целями и другими функциями Банка России. Реализуя функцию регулирования в том числе, ЦБ РФ способствует достижению одной из трех поставленных перед ним целей – развития и укрепления банковской системы страны. Кроме того, эффективная реализация регулирующей функции создает надежную предпосылку и основу для реализации основной функции ЦБ РФ – денежно кредитного регулирования, а соответственно и всех остальных целей и задач, поставленных перед центральным банком.

В последнее время неоднократно обсуждается вопрос о создании в России единого мегарегулятора рынка финансово-банковских услуг.

«Сущность мегарегулирования заключается в консолидации в одной структуре надзора за деятельностью кредитных организаций, страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг и иных институтов, осуществляющих привлечение и размещение денежных средств»<sup>1</sup>.

«Идея мегарегулирования рынка финансово-банковских услуг основана на комплексном подходе к анализу состояния и развития финансового рынка и его участников. Мегарегулирование позволяет преодолеть ведомственные барьеры и осуществлять мониторинг рисков не просто в группе однородных юридических лиц, подотчетных тому или иному контролирующему органу, а во всей системе аккумуляции и движения капитала...

На роль мегарегулятора в РФ могут претендовать Банк России, Министерство финансов, ФСФР, Росфинмониторинг... Мегарегулятор должен соответствовать следующим требованиям: во-первых, обладать наиболее полной картиной состояния финансового рынка, во-вторых, располагать инфраструктурой (квалифицированный персонал, сеть отделений в регионах, в-третьих, иметь возможности оперативного влияния на конъюнктуру рынка»<sup>2</sup>.

Точка зрения указанного автора поддерживается многими исследователями, однако большинство из них приходит к выводу, что одномоментное перераспределение функций между различными ведомствами может спровоцировать ведомственную войну и ослабление эффек-

<sup>1</sup> Котляров М.А. Направления и перспективы реформы банковского регулирования в России // Финансы и кредит. – 2008. – № 12. – С. 3.

<sup>2</sup> Котляров М.А. Реформа банковского надзора в России: от ведомственного контроля к мегарегулированию // Банковское дело. – 2007. – № 4. – С. 14.

тивности надзора. В этой связи переход к мегарегулированию (если в отношении этого в России будет принято соответствующее решение), на наш взгляд, должен происходить поэтапно и постепенно. В пользу этого говорит и мировой опыт. Как отмечают аналитики, в Европейском союзе переход к мегарегулированию к началу 2007 г. произошел в восьми странах и в каждом случае являлся результатом многолетней подготовительной работы. Так, в Великобритании процесс создания мегарегулятора занял более 10 лет<sup>1</sup>.

Регулирование банковской деятельности с точки зрения своего содержания представляет собой сложный процесс, состоящий из взаимосвязанных стадий.

«Регулирование банковской деятельности – процесс воздействия регулирующего органа (совокупности органов) в форме установления обязательных для выполнения правил и норм, определяющих способы ведения банковского дела, а также применение упорядочивающего воздействия на деятельность кредитных организаций с целью направления их развития, обеспечения безопасного функционирования банковской системы и предотвращения дестабилизирующих тенденций»<sup>2</sup>.

Большая советская энциклопедия дает следующие определения процесса: процесс (от лат. processus — продвижение): 1) последовательная смена состояний стадий развития; 2) совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата<sup>3</sup>.

Экономико-математический словарь различает процессы вещественные и информационные, управляемые (регулируемые) и неуправляемые; детерминированные и случайные (стохастические), дискретные и непрерывные.

Очевидно, что процесс банковского регулирования является управляемым и детерминируемым.

Процесс – это действие, направленное на достижение результата, которое может корректироваться при его выполнении и которое сосредоточено на достижении конечного результата при оптимальном ис-

<sup>1</sup> Банковский надзор: европейский опыт и российская практика / под ред. М. Олсена: ТАСИС. – 2006. – С. 51.

<sup>2</sup> Дубова С.Е. Развитие банковского регулирования и надзора в Российской Федерации: дис. ... доктора экон. наук: 08.00.10: защищена 24.06.2006. – Иваново, 2006. – С. 32.

<sup>3</sup> Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 16. – С. 359.

пользовании ресурсов<sup>1</sup>. Процесс – это циклический и воспроизводимый набор логически связанных действий, направленных на достижение общих целей, описанных процедурами<sup>2</sup>.

Из этих определений следует, что действия логически связаны, процесс должен управляться (корректироваться) и его надо строить оптимально.

Процесс складывается из стадий.

Стадия (греч. *stádion*) – период, фаза, ступень экономического процесса<sup>3</sup>. Стадия – определенная ступень (период, этап) в развитии чего-либо, имеющая свои качественные особенности<sup>4</sup>.

Итак, процесс регулирования складывается из определенных стадий:

1-я стадия. Определение регулируемых сфер – объектов регулирования. Регулирование может быть эффективным, только если осуществляется в определенных пределах, которые очерчивают границы вмешательства регулятора в регулируемую сферу. Как правило, эти границы закрепляются в нормативном порядке.

Так, Закон о Банке России (гл. 10) предусматривает полномочия ЦБ РФ по установлению правил проведения банковских операций, перечень которых определен в Законе «О банках и банковской деятельности», бухгалтерского учета и отчетности, организации внутреннего контроля, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности, регулированию размеров и порядка учета открытой позиции кредитных организаций по валютному, процентному и иным финансовым рискам, определению порядка формирования и размера образуемых до налогообложения резервов кредитных организаций, установлению обязательных нормативов для кредитных организаций, установлению методик определения собственных средств (капитала) кредитной организации, активов, пассивов и размеров риска по активам для каждого норматива.

<sup>1</sup> Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь // URL:// <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 12.02.2008).

<sup>2</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Большая российская энциклопедия, 2001. – С. 995.

<sup>3</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007. – С.81.

<sup>4</sup> Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 18. – С. 198.

Таким образом, в общем виде в главе 10 указанного закона определены границы банковского регулирования в РФ.

Исходя из исследования нормативно-правовых актов, касающихся вопросов банковского регулирования, мы можем сказать, что границы регулирования очерчивают области реализации банковских рисков, тех, которые могут непосредственно угрожать интересам вкладчиков, кредиторов, контрагентов банка и потенциально нести угрозу для банка как элемента банковской системы, а соответственно и для всей системы в целом.

Не могут и не должны подпадать под регулирующее воздействие те сферы, вмешательство в которые нарушает внутреннюю операционную самостоятельность банка как хозяйствующего субъекта, так как по общему принципу регулирование не должно нарушать рыночных конкурентных механизмов.

Так, в уже упомянутой нами главе 10 Закона о Банке России указано, что Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, не вправе требовать от кредитных организаций выполнения несвойственных им функций, не вправе устанавливать прямо или косвенно не предусмотренные федеральными законами ограничения на проведение операций клиентами кредитных организаций.

Нормативное закрепление границ регулирования позволяет обезопасить кредитные организации от необоснованного вмешательства в их деятельность, а само регулирование позволяет отграничить от оперативного централизованного управления банковской системой, неприемлемого в условиях рыночных отношений.

2-я стадия. Установление определенных норм, стандартов и принципов в рамках границ регулирования. Данные параметры могут устанавливаться как нормы законов, подзаконных актов, в том числе нормативных актов ЦБ РФ, как рекомендации (например, содержащиеся в ненормативных актах ЦБ РФ), а также отражаться в концепциях, стратегиях, принципах, обозначающих определенную направленность регулирования.

3-я стадия. Надзор за соблюдением установленных норм, стандартов и принципов, реализацией стратегических и концептуальных установок.

4-я стадия. Применение в случае выявления каких-либо отклонений превентивных и корректирующих мероприятий.

Отметим, что процесс регулирования является согласно приведенной нами классификации детерминированным. Он подчинен вышеуказанной цели. Его стадии связаны и непрерывно сменяют друг друга. Так, в процессе надзора могут выявляться новые риски, которые создают новые объекты регулирования, расширяя его границы, в ходе анализа могут выявляться какие-либо отклонения и диспропорции, которые в свою очередь могут создавать новые нормы и стандарты, отменять старые либо изменять существующие.

Процесс регулирования и место в нем банковского надзора можно представить в виде схемы (рис. 1, приложение 1).

Исходя из сказанного нами выше, банковский надзор является одной из стадий процесса банковского регулирования. То есть банковское регулирование и банковский надзор соотносятся как целое и часть.

Отметим, что по вопросу о соотношении понятий «банковское регулирование» и «банковский надзор» среди ученых в настоящее время нет единства.

Согласно одной из точек зрения банковский надзор – более узкая категория, чем банковское регулирование, так как «представляет собой разновидность государственного (банковского) регулирования, осуществляемого надзорным органом посредством специфических процедур, технологий и инструментов»<sup>1</sup>. Эти же авторы отмечают, что в широком смысле банковский надзор и представляет собой регулирование. Как мы видим, приведенная точка зрения отождествляет регулирование и надзор, называя последнее разновидностью первого.

Не разделяют регулирование и надзор и авторы учебно-методического пособия «Банковский надзор. Банк России как регулирующий и надзорный орган», определяя, что «банковское регулирование и надзор – одна из функций Центрального банка Российской Федерации по обеспечению законности банковских отношений с целью поддержки стабильности банковской системы, защиты интересов вкладчиков и кредиторов»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонова И.Д. Организация деятельности центрального банка. М.: Кнорус. – 2006. – С. 366.

<sup>2</sup> Семенова Н.В., Шеменко Т.А. Банковский надзор. Банк России как регулирующий и надзорный орган. – Тверь: Учебно-методический центр Банка России, 2001. – С. 164.

По мнению А.Г. Братко, существует надзор в широком смысле слова, т.е. имеющий своим объектом всю банковскую систему, а банковское регулирование при этом является средством надзора за банковской системой в целом. Также существует надзор в узком смысле, объект которого отдельные кредитные организации. В этом случае банковский надзор – средство обеспечения пруденциального регулирования.

Для уяснения сущности банковского надзора обратимся к изначальному лексическому толкованию термина «надзор» и тем дефинициям, что существуют в современной экономической литературе.

Исходя из буквального толкования термина, «надзор – это наблюдение с целью присмотра, проверки, а также орган, группа лиц для наблюдения за чем-либо, за соблюдением каких-либо правил»<sup>1</sup>.

Ряд определений, сформулированных современными исследователями, акцентируют внимание на содержании надзора.

«Банковский надзор – это наблюдение Банка России за исполнением и соблюдением кредитными организациями законодательства, регулирующего банковскую деятельность, установленных им нормативных актов (в том числе финансовых нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности), а также применение предусмотренных банковским правом санкций в случае их нарушения»<sup>2</sup>. На наш взгляд, это определение сводит надзор лишь к проверке формальных требований, при том, что содержание банковского надзора этим не исчерпывается. К тому же, на наш взгляд, применение санкций, являясь частью процесса регулирования, выходит за пределы процесса надзора.

Большой экономический словарь дает следующее определение надзора за деятельностью банков – это «комплекс мероприятий, который направлен на обеспечение регулярного наблюдения и периодических проверок финансово-хозяйственной деятельности и организации работы в банке и его учреждениях»<sup>3</sup>. В этом определении, на наш взгляд, не отражена специфика банковского надзора, оно в полной мере может подойти и к термину «контроль».

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1990. – С. 258.

<sup>2</sup> Братко А.Г. Банковское право России. – М.: Юридическая литература, 2003. – С. 478.

<sup>3</sup> Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 1999. – С. 495.

Ряд определений включает в себя помимо содержательной еще и целевую компоненту надзора. «Надзор – это процесс внешнего контроля: отслеживания, наблюдения, проверок и анализа всех параметров деятельности банка, существенных с точки зрения надзорного органа, включая как характеристики самой деятельности, так и ее результаты, с целью контроля соблюдения банком и его сотрудниками норм законодательства, банковских правил, устанавливаемых центральным банком и внутренними документами самого поднадзорного банка»<sup>1</sup>. Данное определение неправомерно отождествляет надзор и контроль – понятия, которые, как будет показано нами ниже, не являются синонимами.

С точки зрения правоведов «банковский надзор – это осуществляемое специальными государственными органами постоянное наблюдение за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушения законности»<sup>2</sup>. В этом определении рамки банковского надзора сужены до проверки соответствия деятельности поднадзорных законам, что вновь не отражает полного содержания надзорной деятельности.

«Банковский надзор проводится с целью обеспечения надежности и устойчивости отдельных банков и предусматривает целостный и непрерывный надзор за осуществлением банками своей деятельности в соответствии с действующим законодательством и инструкциями»<sup>3</sup>. В данном определении, так же как и в вышеприведенных, отсутствует отражение специфики банковского надзора, а также, на наш взгляд, узко сформулирована цель – ведь надзор осуществляется не только в интересах отдельных банков, но и всей системы, и кредиторов, и вкладчиков.

«Надзор за кредитно-финансовыми учреждениями, в том числе за банками, представляет собой комплекс взаимосвязанных мер, направленных на поддержание стабильности кредитно-финансовой системы, предотвращение системных рисков, а также защиту интересов кредиторов и вкладчиков, вложивших свои средства в кредитно-финансовые организации»<sup>4</sup>. В этом определении также не отражена

<sup>1</sup> Банковское дело. Управление и технологии / под ред. А.М. Тавасиева – М., 2001. – С. 176.

<sup>2</sup> Гейвандов Я.А. Центральный банк РФ. Юридический статус. Организация. Функции. Полномочия. – М., 1997. – С. 154.

<sup>3</sup> Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М.: Спарк, 2001. – С. 201.

<sup>4</sup> Антипова О.Н. Международные стандарты банковского надзора. М.: ЦПП ЦБ РФ, 1997. – С. 11.

специфика банковского надзора, а лишь указана его целевая составляющая.

«Банковский надзор можно определить как комплекс мер, проводимых уполномоченными банками в целях получения необходимой информации о состоянии как конкретного банка, так и всей банковской системы, а также с целью проверки соблюдения коммерческими банками законодательных и нормативных актов и принятия адекватных мер реагирования»<sup>1</sup>. В этом определении остается неясен субъектный состав банковского надзора и, так же как и в вышеперечисленных, не отражены специфические для него черты.

«Пруденциальный надзор – это система мер, при которой органы надзора, опираясь на требования законодательства, обеспечивают стабильность работы кредитной организации, не вмешиваясь в ее оперативную самостоятельность до момента появления потенциальной или реальной угрозы интересам кредиторов и вкладчиков»<sup>2</sup>. Это определение, несмотря на отражение некоторых специфических черт надзора, не включает в себя его содержательную компоненту, без которой невозможно уяснение его сущности.

Итак, основными недостатками вышеприведенных определений, на наш взгляд, является неполное раскрытие содержательной стороны банковского надзора и его специфических черт, способных отграничить его от таких понятий, как, например, «контроль», «управление», «прокурорский надзор» и др.

Для полного уяснения сущности надзора необходимо заметить, что, так же как и в вышеописанном случае с регулированием деятельности коммерческих банков, надзор за деятельностью коммерческих банков в силу ее многогранности осуществляется не только центральным банком. Так, например, согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup> в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор

<sup>1</sup> Голубев С.А. Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы. М.: Юстицинформ, 2000. – С. 47.

<sup>2</sup> Котляров М.А. Проблемы совершенствования пруденциального банковского надзора в России // Банковское дело. – 2004. – № 3. – С. 21.

<sup>3</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4472.

за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Как следует из вышеприведенной нормы, так же как и иные коммерческие организации, банки попадают в сферу прокурорского надзора. Отметим, что деятельность прокуратуры называется именно надзором в силу отсутствия отношений подчиненности между надзирателем и поднадзорным. В отношении банков проверки и контрольно-ревизионные мероприятия имеют право осуществлять также Федеральная служба по финансовым рынкам, налоговые инспекции и иные органы по вопросам, отнесенным к их компетенции. Однако банковским надзором функции указанных органов назвать нельзя, поскольку банковский надзор, как и банковское регулирование, должен вытекать из специфики банковской деятельности, которая была обозначена нами выше.

Таким образом, в рамках данного исследования под банковским надзором мы понимаем только тот надзор за деятельностью коммерческих банков, который непосредственно обусловлен специфичностью этой деятельности и который осуществляется специализированным органом банковского надзора. В России таким органом является Банк России.

Как нами уже отмечалось, банковский надзор является стадией в процессе банковского регулирования. После определения границ регулирования и установления норм, стандартов и принципов необходимо осуществлять проверку соблюдения кредитными организациями этих параметров, одновременно отслеживая макроэкономическую ситуацию в банковской системе и микроэкономическую ситуацию в конкретном банке для оценки адекватности принятия рисков. Все это создает необходимую информационную основу для применения соответствующих превентивных и корректирующих мер на микро- и макроуровне, а также мер ответственности.

Исходя из выявленных нами характеристик банковского регулирования и соотношений понятий «регулирование» и «надзор», **сущностные признаки банковского надзора** можно сформулировать так:

– Осуществляется уполномоченным органом. В отличие от банковского регулирования, которое осуществляется также на уровне государственной власти, банковский надзор имеет иную институциональную структуру – специализированный надзорный орган, в данном случае – Центральный банк Российской Федерации.

– Осуществляется в нормативно установленном порядке, исключает вмешательство в операционную самостоятельность поднадзорных. В сферу банковского надзора попадают только те вопросы, которые очерчены границами регулирования. Надзорный орган не вправе вмешиваться в нерегулируемые аспекты и нарушать самостоятельность банка как хозяйствующего субъекта.

– Содержательно реализуется в проверке соблюдения поднадзорными субъектами норм, стандартов и принципов, заданных в рамках регулирования, выявлении рискованных факторов, анализе и прогнозировании рисков микро- и макроуровня, оценке адекватности принятия рисков, выявлении нарушений и дестабилизирующих тенденций, обосновании применения мер воздействия.

– Необходимость надзора вытекает из специфики банковской деятельности.

– Направлен на объективную оценку соответствия деятельности поднадзорных установленным нормам, стандартам и принципам для информационного обеспечения банковского регулирования.

На основе названных признаков можно предложить следующее определение банковского надзора:

**Банковский надзор** – это вытекающая из специфики банковского дела, осуществляемая уполномоченным органом в установленном порядке деятельность по проверке и оценке соблюдения кредитными организациями заданных регулятором норм, стандартов и принципов, направленная на создание необходимой информационной основы для реализации целей банковского регулирования.

Мы перечислили основные сущностные характеристики банковского надзора. На наш взгляд, именно эти составляющие конструируют содержание надзорной деятельности ЦБ РФ.

Для более полного уяснения сущности банковского надзора проведем различие между терминами «надзор» и «контроль».

Разграничение надзорных и контрольных функций в деятельности государственных органов сегодня имеет важное теоретическое и прикладное значение. Данное разграничение позволяет избегать термино-

логической путаницы, правильно понимать статус рассматриваемого органа, определять стержень и направления его деятельности, а также уяснить характер и природу взаимоотношений контрольного и надзорного института соответственно с подконтрольным и поднадзорным субъектом.

Как вытекает из приведенных нами выше определений, многие авторы отождествляют банковский надзор и контроль, подменяя тем самым надзорную деятельность Банка России государственным контролем. При этом, исходя из анализа этих определений, очевидно, имеется в виду некий внешний банковский контроль. Представляется, что банки как самостоятельные хозяйствующие субъекты не могут подвергаться внешнему контролю вообще.

В настоящее время в экономической и юридической литературе, а также многих нормативных актах термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы. Так в пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314<sup>1</sup> закреплено следующее: «Под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения».

Приведенная норма дает основание утверждать о единстве для законодателя категорий «контроль» и «надзор».

В современной литературе высказываются мнения о соотношении контроля и надзора как целого и части, общего и частного. Наиболее полно эти категории исследованы юристами.

Надзор иногда называют разновидностью контроля<sup>2</sup>, формой контроля<sup>3</sup>, частью контроля<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // СЗ РФ. – № 11. – 15.03.2004. – Ст. 945.

<sup>2</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2000. – С. 241.

<sup>3</sup> Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. – М., 2001. – С. 1.

<sup>4</sup> Петров Е.Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 7.

При этом достаточно большое число исследователей считают надзор самостоятельным видом деятельности, отличным от контроля. «Целесообразно определить надзор как самостоятельный способ обеспечения законности и дисциплины, заключающийся в систематическом наблюдении за деятельностью поднадзорных объектов, не находящихся в организационном подчинении у надзирающего субъекта, с целью проверки соответствия их деятельности правовым предписаниям и в случае выявления нарушений установленных правил и норм привлечения виновных к ответственности»<sup>1</sup>.

Для характеристики и индивидуализации контроля и надзора приведем следующие критерии их различия (заимствованные нами из административного права):

1. Подконтрольный орган (его должностное лицо), как правило, связан с контролирующим органом (его должностным лицом) отношениями подчиненности (подведомственности). И наоборот, надзор уполномоченного государственного органа (его должностного лица) направлен на систематическое наблюдение за деятельностью не подчиненных ему органов (их должностных лиц).

2. Объект контроля – законность и целесообразность деятельности контролируемого. Объект надзора – законность в деятельности надзираемого по довольно узкому перечню специальных вопросов (нормы, правила, требования, стандарты, закрепленные в нормативных актах). Таким образом, надзорная деятельность имеет специальный объект.

3. Контролирующий орган наделен правом вмешательства в административно-хозяйственную деятельность контролируемого субъекта. При надзоре подобное исключено.

4. Контролирующий орган (его должностное лицо) зачастую наделен правом на отмену решения контролируемого органа (его должностного лица), что недопустимо при надзоре<sup>2</sup>.

В теории менеджмента контроль является самостоятельной функцией управления, представляющей собой «систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта с целью оценить обоснованность и эффективность принятых управленческих решений,

<sup>1</sup> Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства: Теоретический аспект: дис. ... канд. юридических наук: 12.00.01. – М., 2006. – С. 43.

<sup>2</sup> Овсянко Д.В. Административное право: учеб. пособие. – М.: Юристъ, 2000. – С. 183–185, 203.

выявить степень их реализации, наличие отклонений и принять соответствующие меры по устранению неблагоприятных результатов и взысканию с виновных лиц»<sup>1</sup>.

Многие исследователи отмечают, что контроль является главной составляющей более широкого понятия – администрирование<sup>2</sup>.

Исходя из анализа специальной литературы, администрирование является организационно-управленческой деятельностью<sup>3</sup>. Или, иными словами, администрирование представляет собой своеобразный инструмент управления процессами в контролируемой сфере<sup>4</sup>.

Отметим, что регулирование не является централизованным управлением банковской системой. Регулирующий орган не осуществляет управления, он лишь задает определенные ориентиры, определенные параметры по наиболее важным и проблемным участкам деятельности регулируемого, надзирает за их соблюдением, проводит анализ и в случае необходимости осуществляет превентивные и корректирующие мероприятия.

Как мы уже обозначали выше, контроль является частью процесса администрирования, который по своей сути является организационно-управленческим. При этом банковский надзор – это часть банковского регулирования, которое по своей экономической сущности не может быть охарактеризовано как управленческое воздействие.

Как уже отмечалось нами выше, контроль является функцией управления. Очевидно, что центральный банк не осуществляет управление деятельностью кредитных организаций, не может ставить перед ними какие-либо цели, так как банки являются самостоятельными хозяйствующими субъектами. В этой связи прослеживается основное отличие надзора от контроля, состоящее в обязанности надзорного органа не нарушать операционную самостоятельность поднадзорного лица.

Далее можно проследить отличие надзора от контроля по такому критерию, как широта спектра исследуемых вопросов в деятельности

подконтрольного/поднадзорного субъекта. Здесь необходимо рассмотреть проблему определения объекта контроля и надзора. В случае с внешним контролем контролер может проверять неограниченно широкий спектр вопросов, попадающих в сферу контроля и проверять их настолько глубоко, насколько сочтет нужным. Так, например, в случае с налоговым контролем специфика состоит в большой степени императивности контролируемых отношений, которая им свойственна. Все их аспекты, как правило, регулируются законодательством, и, следовательно, объект контроля широк.

В случае с банковским надзором объект значительно сужен. Банковская деятельность, несмотря на то что во всем мире она является наиболее регулируемой, все же не может подлежать тотальному контролю. Банки – это самостоятельные хозяйствующие субъекты и контролироваться кем-либо извне не могут. Отношениям в сфере совершения банковских операций свойственна большая степень диспозитивности.

В сферу банковского надзора попадают не все, а только регулируемые аспекты деятельности банков и, как предписывает концепция рискориентированного надзора, зоны повышенного риска. В этой связи также следует еще раз подчеркнуть, что Банк России, как надзорный орган, не может оценивать деятельность поднадзорных кредитных организаций с точки зрения целесообразности и давать коммерческим банкам указания, как и какую деятельность осуществлять на рынке банковских услуг, это определено не входит в компетенцию ЦБ РФ.

Немаловажным критерием разграничения контроля и надзора является широта круга подконтрольных/поднадзорных субъектов. Так, в случае с контролем круг подконтрольных субъектов, как правило, широк (например, в случае с налоговым контролем налоговые отношения так или иначе затрагивают всех юридических и физических лиц, в случае с таможенным контролем – всех лиц, перемещающих товары через таможенную границу и т.д.). В случае с банковским надзором мы, по сути, имеем специального субъекта – юридическое лицо – кредитную организацию, имеющую соответствующую лицензию. И при этом сама необходимость и существование надзора обусловлены спецификой общественных отношений, входящих в предмет надзора, спецификой деятельности поднадзорного, в данном случае – важной ролью банков в экономике, их высокорисковой по своей природе деятельностью, работой с чужими деньгами.

<sup>1</sup> Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Менеджмент. – М., 1999. – С. 197.

<sup>2</sup> Пономарев А.И., Игнатова Т.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации. – М., 2006. – С. 45.

<sup>3</sup> Иванов А.Г. Понятие администрирования налогов // Финансовое право. – 2005. – № 9. – С.11; Клементьева Т.Н. Некоторые вопросы налогового администрирования // Финансовое право. – 2007. – № 9. – С. 21.

<sup>4</sup> Митрофанова И.А., Левковская Е.В. О новой парадигме налогового администрирования // Налоги и налогообложение. – 2007. – № 3. – С. 31.

Наконец, контроль и надзор различаются еще и своими целевыми ориентирами. Государственный контроль осуществляется в интересах государства, обусловлен необходимостью выполнения им своих функций (так, например, в случае с налоговым контролем – фискальной функцией), помогает обеспечивать порядок государственного управления и направлен на обеспечение соблюдения законов и подзаконных актов. Надзор же, как уже было сказано выше, обусловлен спецификой деятельности поднадзорного и осуществляется прежде всего в его интересах (как отдельного субъекта, так и системы в целом).

Разные целевые ориентиры и разные объекты, безусловно, предполагают отличия надзора и контроля и в части статуса надзирающего/контролирующего органа. В случае с контролем таким органом либо является вышестоящая организация, и присутствуют отношения подчиненности (подведомственности), либо уполномоченный орган государственной власти, осуществляющий государственный финансовый контроль. В случае с банковским надзором ЦБ РФ не является органом государственной власти и, более того, является независимым от государства институтом.

Исходя из вышеперечисленных различий, логично предположить, что надзор и контроль различаются и по характеру применяемых мер воздействия в случае выявления нарушений. К подконтрольным субъектам-нарушителям, как правило, применяются санкции, которые носят выраженный карательный характер. Кроме того, часто контролирующий орган имеет право отменять решения подконтрольного субъекта.

Так, «результатом налогового контроля является выявление нарушений законодательства о налогах и сборах и фиксация в акте сведений об этих нарушениях, имеющих значение для привлечения лиц к ответственности и принудительного взыскания обязательных платежей. В рамках налогового контрольного производства могут совершаться различные процессуальные действия. Одни из них носят организационный характер и направлены на выявление и фиксацию нарушений законодательства о налогах и сборах, другие же – на принудительное исполнение обязанности по уплате обязательных платежей и возбуждение производства по делу о налоговом правонарушении»<sup>1</sup>.

В соответствии со сложившейся надзорной практикой основным способом реагирования на выявленные нарушения в процессе осу-

<sup>1</sup> Деготь Б.Е. Налоговое контрольное производство // Налоги и налогообложение. – 2006. – № 2. – С. 18.

ществления банковского надзора являются предписания об их устранении, разъяснения, рекомендации менеджменту банка. Применение санкций, хотя, безусловно, и имеет место, не является основополагающим. Надзорный орган действует не как каратель, а как опекун.

Таким образом, надзор и контроль, имея в своей основе проверку поднадзорных и подконтрольных объектов, различаются по масштабам проведения (надзор проверяет лишь то, что является объектом регулирования), характеру применяемых мер воздействия, степени вмешательства в деятельность проверяемого, кругом проверяемых субъектов, целевыми ориентирами, статусом проверяющего института.

На наш взгляд, термин «банковский контроль» в банковском деле применим только к внутреннему контролю. Требования к организации системы внутреннего контроля, в свою очередь, попадают в сферу банковского надзора.

Таким образом, банковское регулирование и банковский надзор вытекают из специфики банка как хозяйствующего субъекта, специфики его деятельности и роли банковской системы в экономике. Необходимо разделять понятия банковского надзора и банковского регулирования. Банковский надзор является этапом в процессе банковского регулирования, имеет характерный инструментарий, процедуры и собственные целевые установки, через достижение которых реализуется цель банковского регулирования как цель более высокого порядка. Соотносясь как целое и часть, регулирование и надзор различаются также такими характеристиками, как задачи, функции, объект, предмет, определение которых является необходимым для уяснения сущности, места и назначения банковского надзора в системе регулирования деятельности коммерческих банков.

## **1.2. Анализ и оценка системы банковского надзора с позиции реализации рискориентированных подходов**

В последние годы особое внимание банковской общественности обращено к аспекту банковского надзора, связанному с выявлением рисков.

Как уже было нами выявлено ранее, банковский надзор – это вытекающая из специфики банковского дела, осуществляемая уполномоченным органом в установленном порядке деятельность по проверке и

оценке соблюдения кредитными организациями заданных регулятором норм, стандартов и принципов, направленная на создание необходимой информационной основы для реализации целей банковского регулирования.

Банковский надзор имеет две составляющие – надзор за формальными требованиями, заданными регулятором (количественными и качественными), и надзор за соблюдением общепризнанных стандартов и принципов, регулирующих адекватность принятия рисков банками. Эти две стороны надзора являются взаимодополняющими. Невозможно осуществление эффективного регулирования без установления формальных требований (например, обязательные нормативы, наличие обязательных внутрибанковских положений и методик). При этом нельзя ограничиваться только надзором за соблюдением формальных требований, без дополнения его оценкой рисков и их адекватного принятия как для единично взятого банка, так и для банковской системы в целом. В итоге степень «рискоориентированности» надзора будет определяться соотношением этих двух компонентов.

Концепция основанного на риске надзора (risk based supervision) была принята некоторыми органами банковского надзора с момента введения Базельских принципов эффективного банковского надзора в 1997 г. Пересмотренная в 2006 г. версия Базельских принципов предполагает расширение практики осуществления надзора и распределения ресурсов с учетом рисков, принятых отдельными банками и банковскими группами.

«Изменения, внесенные в текст указанных принципов, направлены на закрепление концепции рискоориентированного надзора, усилено значение контактов надзорных органов с руководством банка, подчеркивается важность осуществления надзорным органом оценок рисков, принимаемых банковским сектором в целом, и тенденций их изменения. Большое значение также придается необходимости сосредоточения ресурсов надзора на сферах деятельности банка, связанных с принятием повышенного риска»<sup>1</sup>.

«Рискоориентированный надзор предполагает внимание надзорного органа к тем направлениям, которые могут оказать существен-

<sup>1</sup> Козлов А.А. Вопросы реализации Базельских рекомендаций в области банковского надзора в России. Выступление на XV Международном банковском конгрессе // Деньги и кредит. – 2006. – № 6. – С. 7.

ное воздействие на финансовую устойчивость банка... В процессе рискоориентированного надзора предпринимается попытка выявить и устранить именно причину нестабильности»<sup>1</sup>. Как отмечают аналитики, следование данной концепции, закрепленной в нормативных документах, в частности в Базеле II, могло бы «если не предотвратить, то существенно снизить последствия финансового кризиса 2007–2008 гг. на западных рынках. Это позволило бы до наступления наиболее негативных проявлений более точно оценить риски, связанные с использованием отдельных финансовых инструментов банками, а также создать основу для своевременного предъявления требований по увеличению размера капитала до соответствующего (превышающего) имеющийся уровень рисков»<sup>2</sup>.

С точки зрения своей сущности, рискоориентированный надзор – это качественно новый этап развития надзорной практики, означающий переход от анализа и рассмотрения всех регулируемых аспектов деятельности банка к рассмотрению ее с точки зрения подверженности рискам, акцентирование внимания и сосредоточение основных надзорных ресурсов на зонах повышенного риска в каждом конкретном банке.

С точки зрения содержания, рискоориентированный надзор – это деятельность надзорного органа по выявлению зон повышенного риска в каждом поднадзорном банке, оценке методов управления рисками, анализу и отслеживанию тенденций в банковской системе в целом с целью создания объективной информационной основы для своевременного принятия превентивных и корректирующих мер.

Как мы видим, следование указанной концепции предполагает определенную степень индивидуализации надзорных процедур с учетом специфики рискового профиля каждого отдельного банка. Кроме индивидуального подхода к поднадзорным ее преимуществами являются:

- экономия трудовых и материальных ресурсов надзорного органа из-за сужения масштабов проверок,
- своевременное выявление угроз устойчивости банка путем реализации превентивной функции,

<sup>1</sup> Беляев М.К. Макроэкономические аспекты банковского регулирования // Банковское дело. – 2006. – № 3. – С. 20.

<sup>2</sup> Марданов Р.Х. Кризис на финансовых рынках и новые вызовы для банковского регулирования и надзора // Банковское дело. – 2008. – № 8. – С. 34.

- возможность предотвращения наступления негативных последствий из-за реализации рисков путем принятия корректирующих мер,
- возможность обобщения сведений о рисках и выявления факторов-угроз, общих для банков определенных регионов, определенных банковских операций и др.

Рассмотрим понятие банковского надзора с системных позиций, а также с позиции внедрения в надзорный процесс рискоориентированных подходов.

Системный подход к пониманию сущности банковского надзора предполагает рассмотрение данного объекта как системы. В философской онтологии общепринятым является следующее определение системы: «Система – совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»<sup>1</sup>.

Элементами существующей надзорной системы мы считаем объект надзора, субъект надзора и механизм надзора (рис. 2, Приложение 2). Рассмотрим и теоретически обоснуем данные категории.

Итак, важнейшим элементом надзорной системы является объект надзора (управляемая подсистема).

Заметим, что по вопросу об объекте банковского надзора среди исследователей нет единства. Одни авторы под объектом банковского надзора понимают сами кредитные организации, другие – различные направления деятельности кредитных организаций. Также иногда в качестве объекта банковского надзора называют различные виды рисков, присущих банковской деятельности и системам управления рисками<sup>2</sup>.

Как отмечают Г.Г. Фетисов, О.И. Лаврушин, И.Д. Мамонова, объектом банковского надзора в современных условиях являются процессы вступления (выхода) кредитных организаций в банковскую среду, текущая деятельность и управление ею, состояние учета и отчетности в кредитных организациях.

Заметим, что в процессе осуществления надзорной деятельности центральные банки интересуют не сама кредитная организация как таковая и не ее хозяйственная деятельность (так как она является

<sup>1</sup> Туркин Ю.С. Теория систем. – М., 1995. – С. 10.

<sup>2</sup> Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика. Пособие, подготовленное в рамках проекта «Обучение персонала Банка России. Этап III» / под ред. М. Олсена. М.: Представительство Европейской комиссии в России, 2005. – С. 42.

многогранной и представляет интерес и для других лиц – налоговых органов, антимонопольных органов, органов федеральной службы безопасности и др.). Деятельность банка интересует надзорные органы именно с точки зрения соблюдения им тех норм, положений и правил, надзор за которыми отнесен к их компетенции, а также с точки зрения адекватности процедур оценки и управления рисками. Сами же риски банковской деятельности, на наш взгляд, являются объектом банковского регулирования, а не надзора, поскольку в рамках регулирования осуществляется отражение рисков в нормативных актах регулятора, а надзорная деятельность, в свою очередь, направлена на проверку соблюдения норм данных актов.

Как отмечает Р.Х. Марданов, «рискоориентированный надзор развивает надзор, основанный на качественных требованиях, делая акцент на оценке адекватности способов и методов управления рисками. Способ ведения деятельности с учетом рисков, с которыми сталкивается или может столкнуться банк, – это и есть, по своей сути, тот самый способ «осторожного» ведения бизнеса, который необходим для того, чтобы обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость банка»<sup>1</sup>.

В этой связи, на наш взгляд, **объектом** банковского надзора является соответствие деятельности кредитных организаций нормам, стандартам и принципам, заданным регулятором. Данные нормы, стандарты и принципы, как уже отмечалось выше, могут существовать как в форме общеобязательных формальных предписаний, так и в форме рекомендаций и признанных стандартов (в том числе международно признанных), они могут содержать технические, организационные требования, требования, касающиеся оценки и управления банковскими рисками и другие.

Исходя из философского понимания, что предмет – это конкретизированный объект, **предметом** банковского надзора в этой связи является соблюдение количественных и качественных требований (как формальных, так и связанных с величиной принимаемых рисков) и адекватных микро- и макроэкономической ситуации методик оценки и управления рисками.

**Субъектами** банковского надзора (управляющая подсистема) являются орган банковского надзора и поднадзорные институты – ком-

<sup>1</sup> Марданов Р.Х. Кризис на финансовых рынках и новые вызовы для банковского регулирования и надзора // Банковское дело. – 2008. – № 8. – С. 35.

мерческие банки. Отметим, что коммерческие банки, на наш взгляд, должны быть включены в состав субъектов надзора, так как они в надзорном процессе являются не пассивными наблюдателями, а его активными участниками, способными воздействовать на объект.

Как следует из философского определения системы, объект и субъект находятся во взаимосвязи и взаимодействии, которое в данном случае осуществляется в рамках надзорного механизма (он подробно рассматривается нами в главе 2 монографии).

Взаимодействие субъекта и объекта в рамках надзорного механизма осуществляется в определенной форме. Форма – это внешняя характеристика системы. Банковский надзор осуществляется в форме дистанционного и контактного надзора.

Этим формам надзорной деятельности присущи специфические методы реализации. Метод – это конкретный способ реализации надзорных мероприятий. Так, в случае дистанционного надзора методами его проведения являются, например, дистанционный анализ отчетности, предпроверочные подготовки; методами контактного надзора – инспекционные проверки, проверки куратора кредитной организации.

Особое место среди методов банковского надзора (более подробно они рассматриваются нами во второй главе) занимает инспектирование. Инспекционные проверки в теории обычно делят на плановые и внеплановые; комплексные и тематические. Представляется, что данная классификация не отражает всего многообразия инспекционных проверок. Исходя из анализа Инструкций Банка России № 108-И<sup>1</sup> и №105-И<sup>2</sup>, а также практики инспекционных подразделений Банка России, мы можем предложить следующую классификацию инспекционных проверок:

- в зависимости от широты охвата направлений деятельности кредитной организации – на комплексные и тематические;
- тематические проверки могут классифицироваться в зависимости от тематики изучаемых вопросов;

<sup>1</sup> Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России): Инструкция ЦБ РФ от 1.12.2003 № 108-И (в ред. указ. от 13.01.05) // Вестник Банка России. – 09.12.03. – № 67.

<sup>2</sup> О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации: Инструкция ЦБ РФ от 25.08.2003 № 105-И // Вестник Банка России. – 09.12.03. – № 67.

- в зависимости от поднадзорности структурных подразделений кредитной организации, проверяемых в течение одной проверки, – на региональные и межрегиональные;
- в зависимости от координации территориальных учреждений межрегиональными инспекциями межрегиональные проверки делятся на окружные и осуществляемые территориальными учреждениями, координируемые разными межрегиональными инспекциями (межокружные);
- в зависимости от объема анализируемых данных в рамках проверки – на сплошные и выборочные;
- в зависимости от факта отражения в Сводном годовом плане комплексных и тематических проверок – на плановые и внеплановые;
- в зависимости от способа проведения предпроверочной подготовки – на проверки с предварительным уведомлением и без предварительного уведомления;
- в зависимости от основания проведения – на первоначальные проверки и повторные проверки;
- повторные проверки в свою очередь также могут различаться по основаниям проведения – проводимые в связи с наличием признаков неустойчивого финансового состояния кредитной организации, проводимые в связи с реорганизацией или ликвидацией кредитной организации, проводимые в порядке контроля за деятельностью ТУ Банка России, проводившего предыдущую проверку кредитной организации;
- по субъектному составу проверяющих – проверки, проводящиеся исключительно служащими центрального банка, и проверки, проводящиеся с привлечением специалистов из сторонних организаций (работников Агентства по страхованию вкладов – далее АСВ), проверки, проводящиеся аудиторами;
- проверки, проводящиеся служащими центрального банка, можно разделить на проверки, проводящиеся специалистами одного инспекционного подразделения, проводящиеся работниками нескольких инспекционных подразделений, проводящиеся с привлечением специалистов иных подразделений Банка России;
- по инициативе включения проверки в сводный план выделяют: проверки, проводимые по инициативе уполномоченных лиц Центрального аппарата, проверки, проводимые по инициативе структурных подразделений Банка России, проверки, проводимые по инициативе АСВ, проверки, проводимые по инициативе надзорного органа иностранного государства;

• по виду проверяемого поднадзорного: проверки кредитных организаций, действующих на территории РФ, проверки структурных подразделений кредитных организаций, проверки филиалов и представительств уполномоченных банков, находящихся за пределами РФ, проверки на дочерних кредитных организациях уполномоченных банков, находящихся за пределами Российской Федерации.

Взаимодействие субъекта и объекта в рамках системы, как и само существование системы, подчинено определенной цели. Цель системы банковского надзора задается системой банковского регулирования как системой более высокого порядка.

Говоря о цели банковского надзора, отметим, что некоторые ученые ее определяют как «своевременное реагирование на нарушения и негативные тенденции в деятельности банков для нормализации, упрочнения их финансового положения и поддержания стабильности и надежности как каждого из них, так и банковской системы в целом»<sup>1</sup>. Также ее определяют как «сохранение общей стабильности денежно-кредитных рынков, предотвращение системных кризисов»<sup>2</sup>. О.Н. Антипова отмечает, что целью банковского надзора является «поддержание финансовой стабильности в стране, сведение к минимуму вероятности краха банковской системы в целом, а также защита кредиторов и вкладчиков»<sup>3</sup>. Кроме того, целью банковского надзора называют «обеспечение устойчивости банковского сектора для защиты вкладчиков и создания и поддержания в банковском секторе конкурентной среды»<sup>4</sup>. А.Ю. Симановский определяет цель надзора как «способствование устойчивости и надежности банковской системы»<sup>5</sup>. На способствовании достижению финансовой устойчивости как целевой установке надзора акцентирует свое внимание и А.А. Никифоров<sup>6</sup>. Согласно Ба-

<sup>1</sup> Шор К.Б. Необходимость совершенствования банковского надзора // Деньги и кредит. – 2003. – № 1. – С. 26.

<sup>2</sup> Беляев М.К., Бузуев А.В. Банковский надзор: пути развития // Банковское дело. – 1998. – № 2. – С. 14.

<sup>3</sup> Антипова О.Н. Система банковского надзора и инспектирования за рубежом. М.: ЦПП ЦБ РФ, 1995. – С. 5.

<sup>4</sup> Фетисов Г.Г. Проблемы укрепления устойчивости банковского сектора // Финансы и кредит. – 2002. – № 19. – С. 8.

<sup>5</sup> Симановский А.Ю. О развитии содержательных подходов в надзоре // Деньги и кредит. – 2003. – № 1. – С. 9.

<sup>6</sup> Никифоров А.А. Банковский надзор в денежно-кредитной политике государства: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10. – М. – 2005. – С. 31.

зельским рекомендациям цель банковского надзора определяется как минимизация риска финансовых потерь вкладчиков и других кредиторов, а также поддержание надежности финансовой системы<sup>1</sup>. В Законе о Банке России отмечено, что «главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов». Автор «Handbooks in Central Banking» Деррик Вар выделяет три цели банковского надзора: финансовая устойчивость банков, высокое качество менеджмента и защита интересов вкладчиков<sup>2</sup>.

Как видно из приведенных формулировок цели банковского надзора, все они в итоге делают акцент на поддержании стабильности и защите интересов вкладчиков и кредиторов. На наш взгляд, данная целевая установка, во-первых, не отражает всего глубокого назначения системы банковского регулирования и надзора как части общей системы государственного регулирования экономики, а во-вторых, более подходит для банковского регулирования, а не для надзора. Цель регулирования можно определить как «развитие и укрепление банковской системы»<sup>3</sup>. Цель регулирования и надзора при этом необходимо разграничить. Являясь компонентом банковского регулирования, надзор должен иметь собственную конкретную цель, через достижение которой будет достигаться цель регулирования, как цель более высокого порядка.

Более приближенной к действительности нам представляется формулировка цели, данная Х. Ван Грюнингом и С. Брайович Братанович<sup>4</sup>, указывающая, что цель процесса надзора состоит в выработке пакета рекомендаций, которые при надлежащей реализации должны способствовать безопасному и эффективному функционированию финансового учреждения. Однако недостатком данного определения является его ориентация исключительно на единичную кредитную организацию, в

<sup>1</sup> Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью: Консультативное письмо Базельского комитета по банковскому регулированию // Бухгалтерия и банки. – 1997. – № 21. – С. 4.

<sup>2</sup> Derrick Ware. Basic Principles of Banking Supervision // Handbooks in Central Banking. – May 1996. № 7: Centre for Central Banking Studies. Bank of England. – P. 8.

<sup>3</sup> Дубова С.Е. Развитие банковского регулирования и надзора в Российской Федерации. Иваново: ГОУ ВПО Ивановский государственный химико-технологический университет. – 2006. – С. 52.

<sup>4</sup> Грюнинг Х., Соня Б. Братанович. Анализ банковских рисков. – М.: ВЕСЬ МИР. – С. 252.

то время как надзор осуществляется также в интересах всей банковской системы. К тому же надзор, на наш взгляд, не ограничивается только выработкой рекомендаций.

Похожим по содержанию на вышеуказанное определение является и формулировка Базельского комитета. В Рамочном соглашении (Базель II) отмечается, что надзорный контроль преследует цель обеспечения необходимого уровня достаточности капитала, рассчитанного в соответствии с рисками, и помощи банкам в разработке и применении более эффективных методов управления рисками<sup>1</sup>.

Исходя из представления, что цель – это конечный желаемый результат деятельности, и уже обозначенного нами выше понимания сущности банковского надзора и его места в системе банковского регулирования, на наш взгляд, **цель банковского надзора** можно сформулировать как объективную оценку соответствия деятельности поднадзорных установленным нормам, стандартам и принципам для информационного обеспечения банковского регулирования.

Как видно из приведенной нами ранее схемы процесса банковского регулирования, именно на это направлен надзорный блок. Реализуя свои полномочия, надзорный орган создает необходимую базу для принятия решений в рамках регулирования.

Поставленная перед банковским надзором цель должна конкретизироваться в задачах.

Базельский комитет формулирует основную задачу для надзорных органов: «защита интересов вкладчиков»<sup>2</sup>.

Среди задач банковского надзора выделяют<sup>3</sup>: гарантирование стабильности и здоровья банковского сектора для содействия экономическому росту страны; защиту вкладчиков, размещающих средства в банках, повышение конкуренции в банковском секторе.

Кроме того, к числу задач банковского надзора относят<sup>4</sup>: контроль за своевременностью, полнотой и достоверностью отчетности, ее ана-

<sup>1</sup> Базель II: документы и комментарии. – М.: Бизнес и банки, 2007. – С. 203.

<sup>2</sup> Там же. – С. 14.

<sup>3</sup> Саакян К.Э. Регулирование и надзор за банковской деятельностью: На материалах банковской системы Республики Армения: дис. ... канд. экономических наук: 08.00.10. – М. – 2001. – С. 37.

<sup>4</sup> Соколов Ю.А., Масленников В.В., Николаев Д.В. Основные принципы организации и направления развития банковской системы России. – Иваново: Талка, 1996. – С. 40.

лиз; контроль за соблюдением коммерческими банками законодательства, систематический анализ кредитных портфелей банков.

О.Н. Антипова в качестве задач банковского надзора выделяет: «соблюдение требований в отношении уровня достаточности капитала, ликвидности, резервов на покрытие вероятных убытков, степени концентрации кредитного риска на одного заемщика»<sup>1</sup>.

Приведенные выше формулировки задач банковского надзора не в полной мере способны конкретизировать его цель. На наш взгляд, задачи надзора должны быть тесно связаны с его содержанием, этапами, показывая, таким образом, последовательное достижение цели надзора.

В этой связи мы предлагаем следующие **задачи** банковского надзора:

1. Оценка соблюдения поднадзорными субъектами нормативных требований банковского регулирования.

2. Определение соответствия регулируемых аспектов деятельности поднадзорных субъектов установленным в рамках банковского регулирования параметрам, не имеющим нормативного закрепления.

3. Выявление и прогнозирование рискобразующих факторов микро- и макроуровня и оценка их влияния на финансовую устойчивость банков.

4. Оценка рисков и адекватности процедур управления ими в кредитных организациях.

5. Выявление нарушений и отклонений от установленных стандартов и принципов регулирования и разумного принятия рисков кредитными организациями.

6. Формулировка и обоснование применения превентивных и корректирующих мер воздействия.

Сущность банковского надзора проявляется в его функциях. Функция характеризует форму внешнего проявления надзорной деятельности. Вообще «функция» в переводе с латинского языка означает «обязанность, круг и назначение деятельности»<sup>2</sup>. Следует различать функции надзорного органа и функции надзора как экономической категории. Надзорный орган при осуществлении надзорной деятельности

<sup>1</sup> Антипова О.Н. Система банковского надзора и инспектирования за рубежом. – М.: ЦПП ЦБ РФ, 1995. – С. 5.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов. URL: <http://slov.h1.ru> (дата обращения: 12.10.2007).

может параллельно выполнять функции, связанные или вытекающие из надзорной. Так, например, Р.А. Гриценко выделяет аналитическую функцию, оценочную функцию, нормативно-правовую, консультативно-корректирующую и лицензионно-штрафную функции надзорного органа<sup>1</sup>.

Вопрос о функциях надзора практически обойден вниманием в теоретическом плане. Среди функций надзора называют: превентивную и защитную<sup>2</sup>. При этом отмечают, что первая направлена на то, чтобы не допустить краха отдельных банков или дестабилизации рынка в целом. Вторая предусматривает меры нейтрализации или локализации негативных последствий, если такой крах или дестабилизация все же произошли.

Авторский коллектив Г.Г. Фетисова, О.И. Лаврушина, И.Д. Мамоновой<sup>3</sup> называют три функции банковского надзора:

- превентивная функция выражает способность надзора располагать специальным инструментарием, регулирующим процесс вхождения кредитных институтов в банковскую систему и их деятельность, достаточным для того, чтобы формировать и поддерживать стабильность банковской системы;

- сигнализирующая функция надзора выражает его способность обладать диагностическим инструментарием, позволяющим своевременно выявлять негативные тенденции в деятельности банков и принимать меры надзорного реагирования;

- контрольная функция надзора призвана выявлять отклонения в соблюдении регулятивных норм и требований, причины их возникновения, эффективность действий по предотвращению и устранению возникающих проблем.

Определяя функцию как общее направление деятельности, мы выделяем следующие **функции** банковского надзора как экономической категории:

- функцию общей и частной превенции, означающую предотвращение с помощью специфических методов и инструментов надзора

<sup>1</sup> Гриценко Р.А. Основные функции банковского надзора. URL: <http://www.banki.ru> (дата обращения: 10.01.2006).

<sup>2</sup> Беляев М.К., Бузуев А.В. Банковский надзор: пути развития // Банковское дело. – 1998. – № 1. – С. 4.

<sup>3</sup> Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонова И.Д. Организация деятельности центрального банка. – М.: Кнорус, 2006. – С. 367.

негативных последствий соответственно для банковской системы в целом и для отдельно взятой кредитной организации;

- восстановительную функцию, заключающуюся в устранении негативных последствий нарушений и возобновления нормальной работы кредитных организаций;

- пресекательную функцию, сводящуюся к применению принудительных мер воздействия к организациям-нарушителям;

- аналитическую функцию, позволяющую формировать информационный пул аналитической информации по банковской деятельности для принятия обоснованных решений в рамках регулирования.

Заметим, что восстановительная и пресекательная функции относятся к периоду, следующему за совершением действия, нарушения или возникновения проблемы и реализации риска. На этом этапе часто бывает сложно, а порой и невозможно восстановить нормальное положение, также это может потребовать больших материальных и трудовых затрат как надзорного органа, так и коммерческого банка.

Из вышесказанного следует, что нарушения и негативные тенденции лучше предотвращать. А это означает, что в рамках рискориентированного подхода необходимо более активное использование превентивных функций надзора.

Итак, выделение и исследование элементов и специфических характеристик системы банковского надзора позволяет утверждать, что последний является важнейшим этапом процесса банковского регулирования, имеющим специфический объект и свой субъектный состав, взаимодействие между которыми осуществляется в рамках особого механизма. Кроме того, банковский надзор имеет собственную цель, задачи, направленные на ее достижение, а также такие внешние характеристики, как специфические функции и особую форму реализации.

Все характеристики системы банковского надзора в теории в настоящее время, на наш взгляд, должны рассматриваться через призму практического опыта реализации рискориентированных подходов, что предполагает выход надзора на качественно новый уровень. В этой связи основные постулаты данной концепции должны находить свое отражение в теоретическом обосновании всех элементов и характеристик системы надзора.

### 1.3. Дифференциация режима банковского надзора как элемент концепции рискориентированного надзора

Как было отмечено нами выше, важнейшей внешней характеристикой системы банковского надзора является его форма, которой соответствуют специфические методы и инструменты реализации надзора. Также нами было показано, что использование рискориентированных подходов в банковском надзоре предполагает определенную индивидуализацию надзорных процедур в зависимости от уровня рисков поднадзорного банка. На наш взгляд, такая индивидуализация должна реализовываться путем дифференциации форм, методов и инструментов надзорного реагирования. В этой связи актуальным является вопрос о дифференциации режима банковского надзора.

Вопрос о режиме банковского надзора практически обойден вниманием в теоретическом плане. При этом в связи с переходом к реализации концепции риск-менеджмента на практике предполагаем необходимым рассмотреть в теории дефиницию «режим надзора», подходы к классификации режимов и методические основы их разграничения для различных банков.

Дифференциация режима надзора, на наш взгляд, является важным шагом на пути реализации концепции рискориентированного надзора. «Реализация системы рискориентированного надзора, – как отметил А.Ю. Симановский, – обеспечивает повышение функциональной эффективности банковского надзора. Собственно рискориентированный надзор 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»<sup>1</sup>.

По итогам проведенного в 2007 г. Ассоциацией региональных банков России совместно с консалтинговой группой «БФИ» опроса, большинство его участников «поддержали тесно увязанную с риско-

<sup>1</sup> Симановский Ю.А. К вопросу о повышении эффективности банковского надзора // Деньги и кредит. – 2002. – № 9. – С. 3.

кусированным подходом идею поэтапного перехода к дифференциации режимов банковского надзора. Несмотря на то что 15% опрошенных затруднились с однозначным ответом, преобладающая их часть (64%) полагают своевременной постановку вопроса о дифференциации режимов банковского надзора»<sup>1</sup>.

Для дифференциации режимов банковского надзора на практике нужно определиться с понятием и классификацией режимов надзора в теории.

Как следует из приведенного выше высказывания, в понятие режима банковского надзора включается степень интенсивности надзора, характер требований и характер применяемых мер воздействия в рамках надзора.

Обратимся к лексическому значению слова «режим».

Термин «режим» происходит от латинского слова «regimen», которое буквально переводится как «порядок управления». Современный экономический словарь определяет «режим» как совокупность правил, норм, установленных применительно к определенным объектам управления<sup>2</sup>. Большой энциклопедический словарь<sup>3</sup> дает следующие трактовки понятия «режим»:

- 1) государственный строй, метод правления;
- 2) установленный порядок жизни;
- 3) совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели.

На наш взгляд, понятие режима банковского надзора должно охватывать такие его характеристики, как форма, методы и инструменты надзора, варьируя которые надзорный орган может менять направленность своей деятельности в отношении конкретного субъекта. Исходя из вышесказанного и выявленных нами ранее признаков банковского надзора, можно сформулировать понятие режима банковского надзора.

**Режим банковского надзора** – это установленный порядок реализации надзорной функции уполномоченного органа, выражающийся в

<sup>1</sup> Субъективизм регулирующих органов существенно затрудняет переход в российских условиях к рискориентированному банковскому надзору // URL: <http://www.bankir.ru> (дата обращения: 19.02.2007).

<sup>2</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с.

<sup>3</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Большая российская энциклопедия, 2001. – С. 1005.

определенном сочетании применяемых форм, методов и инструментов надзора, обозначающий определенную направленность надзорной деятельности и обеспечивающий необходимую степень индивидуализации надзорных процедур.

Представляется, что термин «режим» может быть применен только к надзору и не может относиться к регулированию. Банковское регулирование реализуется путем установления определенных ориентиров и параметров по наиболее важным и проблемным участкам банковской деятельности. Представляется, что «правила игры», установленные как на уровне государства, так и на уровне центрального банка, должны быть для всех одинаковыми. Невозможно писать законы и инструкции под каждый конкретный банк. При этом применение различных режимов надзора к банкам с разным рисковым профилем вполне можно и нужно реализовывать на практике.

В странах Евросоюза надзорные органы уже сегодня практикуют дифференциацию режимов надзора. Так, в Финляндии выделяют пять классов риска, для которых рассчитывают определенные количественные показатели и оценивают качество внутреннего контроля в банке. В зависимости от группы риска применяются разные режимы надзора:

- риск отсутствует – надзор не требуется;
- риск низкий, контроль сильный – стандартный документарный надзор, стандартные инспекционные проверки;
- риск средний, контроль удовлетворительный – более глубокая оценка качества управления рисками в рамках надзора;
- риск существенный, контроль неудовлетворительный – применение мер воздействия в рамках надзора, включая требования о предоставлении дополнительных сведений или проведении целевой инспекционной проверки;
- риск высокий, контроль слабый – требование о предоставлении плана финансового оздоровления.

Таким образом, критерием дифференциации режима надзора в данном случае является суммарная оценка риска, которая определяется как соотношение предельного уровня риска, присущего какому-либо виду деятельности и показателя качества управления рисками.

Во Франции режим надзора дифференцируется в зависимости от размера банка и его финансового состояния. Небольшие стабильные банки проверяются один раз в четыре-пять лет, большие – ежегодно или раз в два года, при этом внимание фокусируется на вопросах ре-

зервирования и рыночных рисков. Банки, имеющие нестабильное финансовое состояние, проверяются ежегодно. Таким образом, разные режимы надзора предусматривают различную частоту и охват проверок.

В Базеле II оговаривается, что режим надзора может различаться в зависимости от понимания надзорным органом существующего в банке уровня управления и качества ведения бизнеса<sup>1</sup>.

Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г. предполагала, что в сфере банковского регулирования и надзора одним из важнейших направлений является определение режима банковского надзора и применение при необходимости мер надзорного реагирования<sup>2</sup>, исходя прежде всего из характера рисков, принятых кредитной организацией, и качества управления рисками, обозначая тем самым в качестве критериев дифференциации соответственно характер принятых рисков и качество управления ими.

В Киргизии существуют специальные режимы надзора, применяемые к проблемным банкам и банкам, находящимся в процессе ликвидации<sup>3</sup>.

В США для целей надзора все банки делят на большие, средние и локальные<sup>4</sup>. Основой деления является размер активов и наличие/отсутствие следующих позиций, влияющих на рисковый профиль:

- связанные лица, находящиеся в одной банковской группе, поднадзорной надзорному органу другой страны,
- лидерство на рынке,
- большой объем активных операций,
- большой объем сделок на международных рынках,
- дочерние компании,

<sup>1</sup> Марданов Р.Х. Кризис на финансовых рынках и новые вызовы для банковского регулирования и надзора // Банковское дело. – 2008. – № 8. – С. 35.

<sup>2</sup> Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года. Приложение к Заявлению Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 г. URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 15.10.2009).

<sup>3</sup> Состояние банковского сектора и банковского надзора в государствах – участниках ЕврАзЭС. По материалам XVIII заседания Совета руководителей центральных (национальных) банков государств – участников ЕврАзЭС. Сборник тематических материалов. Выпуск 14. – Москва. – Ноябрь 2007. URL: <http://www.isbnk.ru> (дата обращения: 08.10.2009).

<sup>4</sup> Bank Supervision Process. Comptroller's Handbook: EP. – September 2007. – P. 3. URL: <http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).

- предоставление высокорисковых продуктов и услуг,
- большой объем операций на рынках капиталов.

Помимо этого в каждой группе отдельно выделяют филиалы и представительства иностранных банков, трастовые банки, банки, специализирующиеся на операциях с кредитными картами, другие специализированные банки.

Для каждой группы банков устанавливаются разные режимы надзора. В понятие «режим надзора» входят такие его характеристики, как частота и степень охвата деятельности банка (supervision cycle).

Во-первых, каждая категория банков проверяется на разных уровнях OCC – Офиса контролера денежного обращения. Крупные и средние банки проверяются инспектором, который называется Portfolio Manager, который является по своему статусу более опытным и квалифицированным, чем лицо, проверяющее локальные банки – Examiner in Charge.

Во-вторых, имеются различия в отношениях банков с кураторами: кураторы, назначаемые в локальные банки, проверяют сразу несколько аналогичных банков, а кураторы, назначаемые в крупные и средние банки, проверяют и сам банк, и все аффилированные структуры.

В-третьих, для крупных и средних банков надзорный цикл составляет 12 месяцев, для локальных банков – 18 месяцев. Комплексные выездные проверки в крупных, средних, вновь образованных и реструктурированных банках проводятся 1 раз в 12 месяцев, в локальных банках – 1 раз в 18 месяцев. При этом отмечается, что 18-месячный срок устанавливается только в том случае, если банк отвечает следующим требованиям:

- величина активов до 500 млн долларов,
- банк имеет достаточную капитализацию,
- банк имеет рейтинг 1 или 2 по Uniform Financial Institutions Rating System (UFIRS),
- к банку не применяются меры принуждения со стороны регулирующих и контрольных органов.

Однако, как отмечается в пособии для специалистов надзорного органа, надзорная деятельность в части определения надзорного цикла зависит также от таких характеристик банковского учреждения, как эффективный менеджмент, тщательное планирование и четкое взаимодействие надзорного органа с менеджментом и директорами банка.

В-четвертых, для крупных и средних банков предусмотрены встречи менеджмента со старшими менеджерами надзорного органа раз в 12 месяцев, для локальных банков – с менеджерами раз в 18 месяцев.

В-пятых, проверки крупных, средних и локальных банков различаются по масштабам проведения. В крупных и средних банках детальной проверке – идентификации, выявлению рискообразующих факторов, оценке, мониторингу и контролю качества управления – подвергаются все значимые банковские риски (кредитные, процентные, риски ликвидности, ценовые, валютные, операционные, репутационные), помимо этого, проверяется эффективность деятельности службы внутреннего контроля, оцениваются риски контрагентов и клиентов, банку присваивается рейтинг по методике CAMELS<sup>1</sup>. Масштабы проведения проверок локальных банков значительно сужены. Специалисты надзорного органа оценивают общую подверженность банка рискам, фокусируют свое внимание на качестве внутренних методик оценки риска, эффективности работы службы внутреннего контроля и адекватности систем управления рисками<sup>2</sup>.

Такая система дифференциации надзорных процедур для различных типов банков, называемая за рубежом «пропорциональным подходом», позволяет экономить человеческие и временные ресурсы надзорного органа и способствует их рациональному распределению в соответствии с фактическими потребностями, что, безусловно, способствует реализации концепции содержательного рискоориентированного надзора.

По мнению одного из зарубежных исследователей, дифференцировать нужно не только режимы банковского надзора, но также и режимы регулирования в части установления различных требований к капиталу, резервам и страховым премиям в фонд обязательного страхования депозитов. Дифференциация требований к кредитным организациям может зависеть от их бизнес-линий и характеристик риска. Банки, занимающиеся привлечением депозитов и размещением средств в государственные краткосрочные ценные бумаги и не выдающие кредиты, должны иметь низкие резервные требования, участие в системе страхования вкладов не обязательно. Регулирование и надзор за такими

<sup>1</sup> Large Bank Supervision. Comptroller's Handbook: EP. – May 2001. – P. 3–27. URL:<http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).

<sup>2</sup> Community Bank Supervision. Comptroller's Handbook: EP. – July 2003. – P. 25–137. URL:<http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).

банками должны быть минимальны: запрашивается только информация о входящих и исходящих денежных потоках и размерах и типах активов. Сберегательные банки, привлекающие депозиты и размещающие средства в долгосрочные государственные ценные бумаги, должны иметь еще более низкие требования к капиталу и резервам. Банки, не привлекающие депозиты и выдающие обеспеченные активами кредиты (ипотечные банки, специализирующиеся на потребительском автокредитовании, работе с кредитными картами), должны осуществлять секьюритизацию своих кредитов и принимать адекватное обеспечение. Формальных требований к капиталу для них не требуется. Банки, не принимающие депозиты от населения и размещающие активы в долговые инструменты на финансовом рынке, должны быть намного лучше обеспечены капиталом, при этом нет необходимости в регламентации резервных требований и участия в системе страхования депозитов. Надзор за такими банками может ограничиться проверкой того, что банки не принимают депозиты от населения нелегально. Традиционные принимающие депозиты и выдающие кредиты банки должны иметь установленные требования к капиталу для обеспечения адекватного буфера на случай потерь по кредитам, требования к величине резервов и участвовать в системе страхования депозитов<sup>1</sup>.

Как мы видим, предложенный подход не содержит конкретных указаний относительно дифференциации надзорных процедур, а определяет различные требования, предъявляемые к разным типам банков. Мы не убеждены, что в РФ необходимо дифференцировать указанные требования, так как это будет нарушать механизм банковской конкуренции, и считаем, как это уже подчеркивалось нами выше, что дифференцировать на данном этапе развития бизнеса нужно не требования регулятора, а надзорные процедуры.

В РФ о дифференциации банковского надзора упоминается в рекомендованной ЦБ РФ Методике анализа финансового состояния банка<sup>2</sup>, содержащей подходы, базирующиеся на оценке рисков, нацеленные

<sup>1</sup> Lawrence J. Lau. The Efficient Regulation and Supervision of Banks in the Information Technology Era. Department of Economics Stanford University, Stanford, CA. – March 2002. – P. 17. URL: <http://www.stanford.edu> (дата обращения: 10.09.2009).

<sup>2</sup> Методика анализа финансового состояния банка (утв. письмом Департамента пруденциального банковского надзора ЦБР от 4 сентября 2000 г. № 15-5-3/1393). URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 18.07.2008) (опубликован не был) // Система «Консультант Плюс».

на проведение комплексного анализа финансового состояния банка на основе отчетности, а также иных источников официальной информации о его деятельности. Конечная цель проведения такого анализа состоит в выявлении у банка проблем на возможно более ранних стадиях их формирования. Результаты анализа предполагается использовать при определении режима надзора, включая принятие решения о целесообразности проведения инспекционных проверок банков и определении их тематики, а также характера применяемых к банкам мер надзорного реагирования. Однако критериев дифференциации банков и режимов надзора эта методика не содержит.

Подходы к дифференциации банков содержатся в иных нормативных документах Банка России. Так, существует Указание ЦБР от 16 января 2004 г. № 1379-У «Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов»<sup>1</sup>. Согласно данному нормативному акту финансовая устойчивость банка признается достаточной для признания банка соответствующим требованиям к участию в системе страхования вкладов при наличии результата «удовлетворительно» по всем группам предусмотренных указанием показателей. В этой связи все коммерческие банки мы можем поделить на две группы: имеющие достаточную финансовую устойчивость и недостаточную для системы страхования вкладов. Однако, для дифференциации режима банковского надзора этот критерий явно недостаточен.

В соответствии с Указанием ЦБ РФ от 30 апреля 2008 г. № 2005-У «Об оценке экономического положения банков»<sup>2</sup> банки делят на пять групп по результатам оценки: капитала; активов; доходности; ликвидности; обязательных нормативов; качества управления; прозрачности структуры собственности банка.

Методика деления банков на группы в соответствии с приведенным Указанием представлена в приложении 3.

Заметим, что данная градация банков не используется в целях дифференциации режима надзора в РФ. В настоящее время законодательно установлены особые условия для филиалов и представительств

<sup>1</sup> Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов: Указание ЦБ РФ от 16 января 2004 г. № 1379-У // Вестник Банка России. – 27.01.2004. – № 5.

<sup>2</sup> Об оценке экономического положения банков: Указание ЦБ РФ от 30 апреля 2008 г. № 2005-У // Вестник Банка России. – 11.05.2008. – № 23.

иностранных банков (касающиеся организации проверки) и учреждений Сберегательного банка РФ (касающиеся планирования проверки и оформления ее результатов). Однако эти условия не меняют суть режима банковского надзора.

О введении дифференцированного банковского надзора тем не менее упоминалось на конференции «Национальная банковская система России 2010–2020» в Москве. Тогда заместитель председателя ЦБ РФ Г. Меликьян объявил о введении «дифференцированного надзора» в зависимости от финансовой устойчивости банков. Предполагалось создание системы поощрений для банков с высокой степенью финансовой устойчивости, имеющих прозрачную структуру собственности, большой опыт работы и хорошую систему корпоративного управления. Такие банки могли бы реже подвергаться проверкам, а нормативы для них могли бы быть такими, которые бы позволяли «активнее двигаться вперед»<sup>1</sup>.

Идею дифференциации режимов банковского надзора неоднократно высказывалась и поддерживалась и А. Симановским, который отмечал: «Очевидно, что, если банк является системно значимым, внимание к его работе должно быть гораздо более пристальным, чем к банку, который работает на местном рынке. То есть надзор действительно должен быть дифференцированным»<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на приводимые неоднократно аргументы в пользу дифференциации режимов, в настоящее время в РФ этот подход не реализован.

На наш взгляд, для дифференциации режимов надзора в РФ можно использовать критерий принадлежности банка к одной из пяти групп в зависимости от экономического положения, а также критерий размера банка. В методологии формирования классификационных групп учтены основные параметры банковской деятельности, которые определяют финансовую устойчивость кредитных организаций. Критерий размера банка определяет такую характеристику, как масштаб деятельности. Несомненно, что крупные банковские организации, имеющие множество аффилированных структур, разветвленную филиальную

<sup>1</sup> ЦБ намерен изменить принципы банковского надзора // Коммерсантъ. – 28.03.2006. – № 53.

<sup>2</sup> Смирнов Е.Е. Правовые проблемы финансового рынка и пути их решения // Банковское кредитование. – 2008. – № 6. – С. 14.

сеть и широкий спектр выполняемых операций, нуждаются в более пристальном внимании со стороны надзорного органа, чем небольшие региональные банки ограниченным спектром предоставляемых услуг и небольшой клиентской базой.

В основу классификации режимов надзора можно положить их деление на общие, специальные и особые.

Данное деление должно определяться особенностями объекта и субъекта надзора. В качестве субъекта нас в данном случае интересует только кредитная организация.

Общий режим надзора применяется тогда, когда отсутствуют основания для применения специального и особого режимов, то есть – под этот режим будут попадать кредитные организации по остаточному принципу. В качестве объекта надзора здесь будут выступать все отношения, принадлежащие сфере банковского регулирования, и соответственно все риски, которые ЦБ РФ так или иначе предписывает банкам ограничивать. Для данных банков будут предусмотрены две формы надзора: дистанционный и контактный (с установленной в нормативных актах частотой проведения, в настоящее время – 1 раз в 12 месяцев).

Для реализации данного режима будут применяться стандартные методы и инструменты надзора, предусмотренные действующими нормативными актами и рассмотренные нами в главе 2 монографии. Особое значение среди них будут иметь методы и инструменты идентификации и оценки рисков.

Специальный надзорный режим – совокупность организационных и методологических характеристик надзорного процесса, выражающихся в выработке определенного сочетания форм, методов и инструментов надзора, применяющихся к отвечающим установленным параметрам кредитным организациям и создающих специальные условия для реализации надзорных мероприятий.

Как мы уже говорили выше, создание специального надзорного режима вызвано необходимостью повышения эффективности надзорной деятельности, определяющейся в свою очередь соотношением полученного эффекта и произведенных затрат. В данном случае эффект будет определяться степенью достижения целей банковского надзора (а через них и регулирования), а затраты – совокупностью произведенных трудовых, материальных и временных затрат. То есть на выходе

мы должны получить достижение целей надзора и регулирования наименьшими из указанных выше затратами.

В рамках специального режима используется дистанционный надзор и контактный надзор. Контактный надзор в части проведения инспекционных проверок осуществляется реже, чем в рамках общего режима (1 раз в 2 года). При этом надзорный орган может ориентироваться на данные, полученные в рамках проведения обязательного ежегодного аудита. Данный подход вполне соответствует международному опыту. Как отмечают специалисты во всем мире, эффективность банковского надзора зависит от качества функционирования как государственных институтов (центральные банки), так и негосударственных систем внешнего контроля (внешний аудит), а также степени их взаимодействия. Базельский комитет отмечает: «Во многих отношениях надзорные органы и внешние аудиторы сталкиваются с одинаковыми проблемами, и их роли все более воспринимаются как взаимодополняющие. Банковский надзор не только извлекает пользу от результатов работы аудиторов, но он может обращаться к внешнему аудитору с просьбой взять на себя выполнение дополнительных задач, если их решение способствует исполнению надзорной роли. Достижение взаимопонимания и лучшей коммуникации между надзорными органами и внешними аудиторами повышает эффективность работы обеих служб»<sup>1</sup>.

Для осуществления надзора в рамках специального режима может вновь применяться стандартный набор методов, с особенностями применения некоторых инструментов в рамках каждого метода. В частности, при дистанционном анализе отчетности возможно сокращение общего числа предоставляемых форм.

Широта проводимых проверок будет определяться в основном зонами повышенного риска для данного конкретного банка. То есть будут проводиться тематические выборочные проверки. Не требуют детального анализа со стороны надзорного органа все сопутствующие банковские риски, будет проводиться лишь проверка по узловым для данной кредитной организации вопросам. Основным инструментом будет оценка эффективности управления кредитной организацией, управ-

<sup>1</sup> О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору. Взаимоотношения между органами банковского надзора и внешними аудиторами банков: Письмо ЦБ РФ от 13.05.2002 № 59-Т // Система «Консультант Плюс».

ления рисками и деятельности службы внутреннего контроля, качества методик оценки и управления рисками.

Суть особого надзорного режима будет заключаться в создании особой методики осуществления надзора за банками, чье финансовое положение несет угрозу для интересов вкладчиков и кредиторов.

Применяется и дистанционная, и контактная форма надзора. В части инспекционных проверок возможны повторные проверки. Предполагается более широкое применение такого метода, как кураторство, предупредительных и принудительных мер воздействия с сопутствующими им инструментами.

Суть каждого надзорного режима и критерии дифференциации определяются в соответствии с таблицами 2 и 3 (приложение 4).

Режим надзора должен пересматриваться с той же частотой, с какой пересматривается классификация банков по Указанию ЦБРФ от 30 апреля 2008 г. № 2005-У, – не реже одного раза в квартал по состоянию на первое число месяца, следующего за отчетным кварталом.

Итак, на основании вышеизложенного мы можем сделать вывод о возможности и необходимости дифференциации режима надзора для целей реализации концепции рискориентированного надзора. Методической основой разграничения режимов становится деление банков на определенные категории (в зависимости от размера, степени финансовой устойчивости, уровня принимаемых рисков) и установление для них определенного сочетания и особенностей применения таких характеристик надзорной системы, как форма надзора, его методы и инструменты. На наш взгляд, наиболее удобным является деление режимов банковского надзора на общие, специальные и особые на основании выделения групп банков, сформированных по итогам комплексной оценки их экономического положения, и критерия размера банка. Отметим, что общий и специальный (особый) режимы надзора соотносятся как целое и часть, и поэтому все принципы, применимые для общего режима надзора, в полной мере относятся и к специальному (особому) режиму. Применение особых условий, определяющих характер специального (особого) режима, объясняется тем, что, во-первых, данный специальный режим затрагивает определенную, более узкую область отношений, что позволяет рассматривать его в рамках общего режима надзора; а во-вторых, его установление основывается на специальных нормах, отличающихся от норм, регулирующих об-

щий режим. В этой связи, реализуя концепцию рискориентированного надзора и индивидуального подхода к банкам, надзорный орган должен иметь возможность на основании мотивированного суждения своих специалистов изменять режим надзора, а также его отдельные параметры применительно к конкретным ситуациям в конкретных кредитных организациях.

## **ГЛАВА 2. Механизм реализации рискориентированного банковского надзора**

### **2.1. Методы и инструментарий банковского надзора на микроуровне**

Выше мы рассмотрели цель и задачи банковского надзора, далее необходимо рассмотреть механизм его воплощения на практике, который в свою очередь складывается из методов, инструментов и принципов. Принципы являются основой механизма банковского надзора. Методы и инструментарий, на наш взгляд, целесообразно рассматривать в привязке к конкретным стадиям надзорного процесса.

Рассмотрим банковский надзор как процесс и определим методы и инструментарий, соответствующие каждой надзорной стадии.

Метод (греч. *methodos*) – путь к чему-либо, прослеживание, исследование) – способ достижения цели, совокупность приемов и операций теоретического или практического освоения действительности, а также человеческой деятельности, организованной определенным образом. Методы закрепляются в принципах, нормах и методиках исследования и обеспечиваются соответствующими инструментальными средствами<sup>1</sup>. Метод – совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи<sup>2</sup>.

Как мы видим, любой метод реализуется на практике с помощью набора инструментов. Инструмент – предмет, устройство или машина, используемые для воздействия на объект, его изменения, анализа или измерения. В широком смысле – средство воздействия на объект<sup>3</sup>. При этом инструментарий – это совокупность методических и технических средств<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Грицанов А.А., Абушенко Л.А. История философии: энциклопедия. – М.: Интерпрессервис: Книжный Дом, 2002. – С. 405.

<sup>2</sup> Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 14. – С. 395.

<sup>3</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Большая российская энциклопедия, 2001. – С. 875.

<sup>4</sup> Словарь по общественным наукам. Глоссарий.ру. URL: [http://slovari.yandex.ru/dict/gl\\_social](http://slovari.yandex.ru/dict/gl_social) (дата обращения: 15.11.2007).

Существующие точки зрения по поводу состава инструментов банковского надзора представлены в приложении 5.

На наш взгляд, перечень перечисленных в соответствии с данными точками зрения инструментов является неполным, и, кроме того, некоторые инструменты относятся к инструментам банковского регулирования, а не надзора, а некоторые можно отнести скорее к методам, чем к инструментам.

При этом следует отметить, что распределение инструментов надзора по определенным стадиям имеет важное теоретическое и прикладное значение. Однако, на наш взгляд, более предпочтительным является распределение надзорного инструментария в зависимости от надзорных стадий.

Различные подходы к описанию процесса банковского надзора А.А. Никифорова<sup>1</sup>, А.А. Пашенцевой<sup>2</sup>, Х. Грюнинг и С. Братанович<sup>3</sup>, а также отраженные в настольной книге специалистов банковского надзорного органа США<sup>4</sup> приведены в приложении 6.

По мнению автора, создатели настольной книги для сотрудников надзорного органа США в рамках процесса надзора описывают большей частью организационные аспекты контактного надзора за текущей деятельностью кредитных организаций и анализа банковских рисков, оставляя за пределами рассмотрения многие другие аспекты банковского надзора. В описании же других процессов идет смешение стадий регулирования и надзора.

Исследуем процесс надзора, опираясь на высказанное нами выше положение о том, что надзор является составной частью банковского регулирования.

Исходя из сформулированного нами выше положения, что как регулирование, так и надзор направлены как на банковскую систему в целом, так и на отдельно взятые банки, на наш взгляд, процесс надзора

---

<sup>1</sup> Никифоров А.А. Банковский надзор в денежно-кредитной политике государства: дис. ... канд. экономических наук: 08.00.10 // Никифоров Андрей Александрович. – М., 2005. – С. 31.

<sup>2</sup> Пашенцева А.А. Банковский надзор в российской практике // Банковские услуги. – 2002. – № 11. – С. 13.

<sup>3</sup> Грюнинг Х., Братанович Соня Б. Анализ банковских рисков. – М.: ВЕСЬ МИР. – С. 32.

<sup>4</sup> Bank Supervision Process. Comptroller's Handbook. – September 2007. – P. 29. URL: <http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).

можно разделить на два уровня его проведения: макроуровень (соответственно направлен на банковскую систему в целом) и микроуровень (направлен на отдельно взятые банки как элементы системы).

Характеристика процесса банковского надзора и соответствующие каждой стадии методы и инструменты представлены в приложении 7.

Рассмотрим стадии надзорного процесса на микроуровне и соответствующие каждой стадии методы и инструментарию.

### **I. Проверка соответствия деятельности кредитной организации установленным в рамках банковского регулирования нормам, стандартам и принципам**

Как мы уже говорили выше, в сферу надзора попадают только регулируемые аспекты деятельности банков, которые и очерчивают его границы.

Этот этап в свою очередь распадается на несколько подэтапов.

#### **1) Надзор за созданием организации.**

Деятельность надзорного органа на этой стадии направлена на обеспечение допуска на банковский рынок только тех участников, которые способны действовать в рамках законов, стандартов и правил, установленных регулятором для этой сферы экономики, т.е. только тех субъектов, чьи характеристики позволяют им не создавать для потенциальных клиентов и всей банковской системы угроз.

Согласно Инструкции 135-И кредитная организация совершает банковские операции на основании лицензии на осуществление банковских операций, выданной Центральным банком Российской Федерации.

«Лицензирование выполняет функцию входного контроля. Целью процедур, осуществляемых в рамках лицензирования, является минимизация риска допуска на рынок банковских услуг или на отдельный его сегмент организации, функционирование которой заведомо несет угрозу интересам кредиторов и клиентов или угрозу системного характера»<sup>1</sup>.

Методами надзора на этой стадии являются: государственная регистрация и лицензирование

Отметим, что оба этих метода применяются в совокупности, так как процессуально регистрация и лицензирование осуществляются од-

---

<sup>1</sup> Пашенцева А.А. Банковский надзор в российской практике // Банковские услуги. – 2002. – № 11. – С. 13.

новременно. «Процедура регистрации включает в себя не только процесс получения свидетельства о государственной регистрации кредитной организации, но и оплату уставного капитала и выдачу лицензии на осуществление банковских операций. Процесс лицензирования в ходе государственной регистрации кредитной организации необходимо рассматривать как составную часть процесса государственной регистрации кредитных организаций, так как государственная регистрация кредитной организации как юридического лица и предоставление ей лицензии на осуществление банковских операций являются двумя взаимодополняющими понятиями»<sup>1</sup>.

Как следует из формулировки нормы статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>2</sup>, государственная регистрация юридических лиц – это акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, иных сведений о юридических лицах.

Согласно статье 12 Закона о Банке России решение о государственной регистрации кредитной организации принимается Банком России. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании кредитных организаций осуществляется уполномоченным регистрирующим органом на основании решения Банка России о соответствующей государственной регистрации. Лицензия на осуществление банковских операций кредитной организации выдается после ее государственной регистрации.

Таким образом, как следует из вышеприведенной нормы, при реализации данного метода Банк России взаимодействует с уполномоченным регистрирующим органом. Лицензирование же находится в полном и непосредственном ведении Банка России.

В Инструкции ЦБ РФ № 135-И сформулированы требования, предъявляемые регулирующим органом к организации, соблюдение которых необходимо для ее государственной регистрации получения ли-

<sup>1</sup> Прошунин М.М. Государственная регистрация кредитных организаций в Российской Федерации // URL: <http://www.lex-pravo.ru/codex.php?ch=118&art=1616> (дата обращения: 23.12.2008).

<sup>2</sup> О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (Часть I). – Ст. 3431.

цензии. Анализируя состав требований, предъявляемых регулятором, и порядок осуществления надзорной деятельности в рамках процедуры регистрации и лицензирования, можно выделить инструменты банковского надзора на данном этапе.

Регулятор предъявляет требования к учредителям кредитной организации (кредитным организациям, прочим юридическим лицам, физическим лицам), содержащиеся в специальных нормативных актах Банка России. Так, согласно вышеуказанной инструкции – Учредитель кредитной организации – юридическое лицо должен иметь устойчивое финансовое положение, достаточно собственных средств для внесения в уставный капитал кредитной организации, осуществлять деятельность в течение не менее трех лет, выполнять обязательства перед бюджетом за последние три года. Для целей оценки финансового положения юридических лиц Банк России вправе запрашивать у учредителей кредитной организации любую информацию о финансовом положении и деятельности лиц, способных прямо или косвенно определять их решения. В указанный в запросе срок учредители кредитной организации направляют в Банк России необходимую информацию.

В части учредителей требования ЦБ можно разделить на требования к деловой репутации и требования к финансовому положению.

Таким образом, здесь мы можем выделить три инструмента:

- оценка финансового положения учредителей;
- оценка деловой репутации учредителей;
- оценка финансового положения лиц, способных прямо и косвенно влиять на решения учредителей.

Проверка акционеров на соответствие предъявляемым требованиям необходима для обеспечения будущего устойчивого развития банка. Как отмечает Х. Грюнинг, «в рамках современного рыночно ориентированного подхода к банковскому регулированию значение фидуциарной ответственности акционеров значительно возросло. Будет утвержден учредитель или нет, зависит от способности акционера отвечать заранее определенным критериям, которые призваны убедить общество, что акционеры могут и хотят эффективно нести фидуциарную ответственность, обеспечивать при необходимости дополнительный капитал банка и не рассматривают банк как источник средств для реализации собственных проектов... Акционеры играют ключевую роль в наблюдении за делами банка. Они должны выбрать компетентный Совет директоров, состоящий из опытных и квалифицированных членов,

способных выработать эффективную политику и поставить обоснованные цели. Совет директоров должен также уметь сформулировать приемлемую деловую стратегию банка, контролировать его деятельность и финансовое состояние, поддерживать необходимую капитализацию и предотвращать практику самообслуживания в собственной среде и во всем банке»<sup>1</sup>.

Помимо требований к учредителям, Банк России предъявляет квалификационные требования к руководителю кредитной организации, главному бухгалтеру, заместителям главного бухгалтера. Здесь мы выделяем инструмент – оценка соответствия кандидатов на должности руководителей кредитной организации, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России.

Требования к менеджменту организации распадаются на требования к квалификации и требования к деловой репутации.

«Быстрые изменения предъявляют к банку повышенные требования в плане способности оперативно использовать открывающиеся возможности для получения прибыли... Одновременно стремительные перемены несут угрозы новых рисков, а неспособность банка их идентифицировать чревата серьезными убытками вплоть до банкротства... Основным в деятельности банка становятся умение вовремя увидеть и использовать возможности для получения прибыли и способность выстроить свое рыночное поведение таким образом, чтобы не реализовались риски... Имеется в виду качество корпоративного управления кредитной организацией...»<sup>2</sup>.

Надзор за соответствием менеджмента квалификационным требованиям также тесно связан с процессом управления рисками: «Ответственность за операции банка и реализацию политики управления риском, финансовая устойчивость и функционирование банковской системы в решающей степени зависят от советов директоров и высшего руководства, входящих в эту систему. От качества управляющей команды зависит стратегическое позиционирование банка, характер профиля

---

<sup>1</sup> Грюнинг Х., Братанович Соля Б. Анализ банковских рисков. – М.: ВЕСЬ МИР. – С. 35.

<sup>2</sup> Соколов Ю.А., Беляев М.К. Перспективные направления регулирования банковской деятельности // Банковское дело. – 2008. – № 5. – С. 64.

риска, адекватность этому профилю систем выявления, мониторинга и управления риском»<sup>1</sup>.

Кроме того, надзорный орган производит оценку соответствия деловой репутации кандидатов на должности членов Совета директоров (наблюдательного совета) квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России.

Данные требования связаны с тем, что Совет директоров является одним из ключевых участников системы управления рисками в кредитной организации. «Совет директоров банка несет основную ответственность за ведение дел в банке. Совет контролирует направления деятельности банка и определяет, как банк будет вести свой бизнес. Совет нанимает менеджеров и вырабатывает политику и методы их работы. Совет ведет мониторинг операций банка и гарантирует, что его менеджмент способен решать проблемы, возникающие в процессе роста банка, усложнения его операций и изменения его задач. Совет должен быть сильным, независимым и активно участвовать в делах банка. Хотя члены Совета не всегда являются экспертами в банковском деле, они должны обладать навыками, знаниями и опытом, достаточными для эффективного выполнения своих обязанностей. В нормальных ситуациях Совет задает тон и направления, следит за действиями менеджмента и поддерживает их, рассматривает и проверяет рекомендации, прежде чем принять их, обеспечивает наличие адекватного контроля и систем, служащих для выявления и решения проблем, прежде чем они станут слишком серьезными. В тяжелые времена активный Совет может помочь банку выжить, если проявит способность оценивать проблемы, принимать корректирующие действия и при необходимости удерживать принятый курс до тех пор, пока не будет восстановлено эффективное управление и не будут решены проблемы банка.

Эффективный Совет должен хорошо понимать характер деловых операций банка и связанных с ними рисков. Он должен предпринимать обоснованные шаги в этом направлении, следя, чтобы менеджмент создавал действенные системы мониторинга и контроля этих рисков. Даже если члены Совета не являются экспертами по банковским рискам и системам управления риском, они должны добиваться того,

---

<sup>1</sup> Грюнинг Х., Братанович Соля Б. Анализ банковских рисков. – М.: ВЕСЬ МИР. – С. 42.

чтобы требуемые экспертные знания были доступны и чтобы система управления риском подлежала соответствующей проверке достаточно квалифицированными профессионалами. Совет должен своевременно предпринимать необходимые действия для обеспечения капитализации банка, в достаточной степени отвечающей экономическим и деловым условиям, характеру бизнеса и профилю риска. Совет должен обеспечивать наличие адекватного контроля на месте, в т.ч. соответствующих организаций внутреннего аудита, и наличие систем управления риском, постоянно функционирующих должным образом»<sup>1</sup>.

Итак, на основании изложенного мы выделяем три инструмента надзора:

- оценка квалификации менеджмента;
- оценка деловой репутации менеджмента;
- оценка деловой репутации кандидатов на должности членов Совета директоров.

Одним из ключевых участников процесса управления рисками в кредитной организации является служба внутреннего контроля. «Совет директоров и менеджмент должны иметь в своем распоряжении средство, помогающее обеспечить осуществление политики и выполнение задач управления риском. Внутренние аудиторы и комитеты призваны вносить важный вклад в процесс управления риском... Согласно рыночно ориентированному подходу сфера аудита охватывает не только вопросы, непосредственно связанные с административным контролем и бухгалтерским учетом, но также все методы и показатели, используемые в бизнесе для защиты активов и управления рисками...»<sup>2</sup>.

Важность и значимость той работы по управлению рисками, которую должна проводить служба внутреннего контроля, на наш взгляд, определяет необходимость предъявления к сотрудникам этой структуры квалификационных требований, аналогичных тем, что предъявляются к руководящему составу.

В этой связи считаем возможным и необходимым для целей реализации рискориентированного банковского надзора включить в перечень действующих и выявленных нами его инструментов на данном этапе

<sup>1</sup> Грюнинг Х., Братанович Соня Б. Анализ банковских рисков. – М.: ВЕСЬ МИР. – С. 41.

<sup>2</sup> Там же. – С. 48.

еще один – оценку деловой репутации и квалификации руководителя службы внутреннего контроля.

Для комплексной оценки обеспечения прозрачности структуры учредителей и их групп, позволяющей однозначно идентифицировать лиц, имеющих возможность прямо или косвенно оказывать существенное влияние на решения, надзорный орган использует инструмент – оценку бизнес-плана создаваемой кредитной организации.

Для регистрации кредитной организации регулятором предъявляются технические требования к помещению, где будут проводиться операции с ценностями, в этой связи надзорный инструмент – оценка соответствия помещений кредитной организации для совершения операций с ценностями требованиям, установленным нормативными актами Банка России.

Согласно Инструкции 135-И требуется подтверждение своевременной и правомерной оплаты 100 процентов уставного капитала кредитной организации. Этому требованию соответствует надзорный инструмент – проверка полноты и правомерности оплаты уставного капитала, а также регистрация отчета об итогах первого выпуска акций кредитной организации в форме акционерного общества.

В случае предоставления ходатайства о выдаче лицензии на привлечение во вклады денежных средств физических лиц надзорный орган также применяет инструмент – проверку соблюдения обязанности банка по раскрытию неограниченному кругу лиц информации о лицах, оказывающих существенное (прямое или косвенное) влияние на решения, принимаемые органами управления банка (относится только к лицензированию).

Следует отметить, что вышеуказанные проверки проводятся путем исследования соответствующих документов, которые, в свою очередь, проверяются на предмет полноты и достоверности.

## **2) Надзор за текущей деятельностью организации.**

«Задача текущего надзора состоит в том, чтобы понять характер принятых банками рисков и добиться того, чтобы банки адекватно измеряли и соответствующим образом управляли этими рисками... Задачей текущего банковского надзора является обеспечение надлежащего уровня управления кредитной организацией, а все действия надзорного органа в конечном счете должны быть направлены на решение именно этой задачи»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Пашенцева А.А. Банковский надзор в российской практике // Банковские услуги. – № 11. – 2002. – С. 14.

Текущий надзор осуществляется в двух формах – дистанционной и контактной, которые являются взаимодополняющими. Дистанционный надзор, в свою очередь, воплощается в жизнь с помощью двух методов: документарные проверки и предпроверочные подготовки, контактный надзор реализуется путем проведения инспекционных проверок и периодических проверок кураторов кредитных организаций.

Рассмотрим подробнее вышеуказанные методы надзора и определим соответствующий каждому методу надзорный инструментарий.

(1) *Дистанционный анализ отчетности* (документарные проверки)

В соответствии с Указанием ЦБ РФ № 2332-У<sup>1</sup> определен перечень форм отчетности и периодичность их представления кредитными организациями в Банк России.

Суть дистанционного анализа отчетности заключается в том, что посредством постоянного мониторинга надзорный орган оценивает финансовое положение кредитной организации, выявляет на ранней стадии проблемы и факторы-угрозы, оценивает риски и определяет возможности для применения превентивных и корректирующих мер.

Данный метод реализуется на практике с помощью определенного инструментария. В него входят межформенный и внутриформенный контроль отчетности (как сопоставление различных показателей и числовых значений внутри одной формы и внутри нескольких форм). Производится с применением автоматизированных программных комплексов на этапе принятия отчетности.

После процедуры принятия отчетности она анализируется специалистами надзорного блока на предмет оценки экономического положения кредитной организации и оценки финансовой устойчивости в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов (далее ССВ) в случае, если данная организация является участником ССВ.

В соответствии с Указанием ЦБ РФ № 2005-У<sup>2</sup> оценка экономического положения банков осуществляется по результатам оценок капитала, активов, доходности, ликвидности, обязательных нормативов, качества управления, прозрачности структуры собственности банка.

<sup>1</sup> О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации: Указание ЦБ РФ от 12.11.2009 № 2332-У.

<sup>2</sup> Об оценке экономического положения банков: Указание ЦБ РФ от 30.04.2008 № 2005-У // Вестник Банка России. – 11.05.2008. – № 23.

Инструментом, с помощью которого оценивается капитал, является анализ группы показателей оценки качества капитала. Соответственно для активов таким инструментом будет анализ группы показателей оценки активов, для оценки доходности – анализ группы показателей оценки доходности, для оценки ликвидности – анализ группы показателей оценки ликвидности.

По всем группам этих показателей в соответствии с методикой ЦБ РФ рассчитывается обобщающий результат, на основании которого специалисты надзорного блока делают выводы о состоянии определенной сферы.

Для оценки обязательных нормативов, установленных Инструкциями ЦБ РФ № 110-И<sup>1</sup> и № 124-И<sup>2</sup>, специалисты ЦБ РФ рассчитывают их численные значения и сравнивают с нормативными. Инструмент в данном случае можно определить как анализ численных значений обязательных нормативов.

Для оценки качества управления банком рассчитывается и анализируется группа показателей качества управления, которые определяются на основании установленных вопросов листов.

Для оценки прозрачности структуры собственности применяется инструмент – анализ показателей прозрачности структуры собственности.

Отметим, что анализ данных показателей включает в себя их изучение в динамике, выявление взаимосвязей между ними, факторный анализ их изменения, сравнение по группе однородных банков и по банковской системе в целом.

В рамках дистанционного надзора Банк России проверяет также соответствие кредитных организаций требованиям системы страхования вкладов. В соответствии с Указанием ЦБ РФ № 1379-У<sup>3</sup> специалисты надзорного органа используют для проведения данной оценки следующие инструменты: анализ группы показателей оценки капитала, анализ группы показателей оценки активов, анализ группы показате-

<sup>1</sup> Об обязательных нормативах банков: Инструкция ЦБ РФ от 16.01.2004 № 110-И // Вестник Банка России. – 11.02.2004. – № 11.

<sup>2</sup> Об установлении размеров (лимитов) открытых валютных позиций, методике их расчета и особенностях осуществления надзора за их соблюдением кредитными организациями: Инструкция ЦБ РФ от 15.07.2005 №124-И // Вестник Банка России. – 19.08.2005. – № 44.

<sup>3</sup> Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов: Указание ЦБ РФ от 16.01.2004 № 1379-У // Вестник Банка России. – 27.01. 2004. – № 5.

телей оценки качества управления банком, его операциями и рисками, анализ группы показателей оценки доходности, анализ группы показателей оценки ликвидности, анализ выполнения обязательных нормативов, проверку достоверности отчетности.

Кроме того, в качестве вспомогательных инструментов в рамках документарных проверок также могут использоваться: анализ отчетности банков-контрагентов, анализ аудиторских заключений по принимаемой отчетности, консультативные совещания с руководителями кредитных организаций, анализ актов инспекционных проверок, анализ соответствия внутренних документов кредитной организации нормативным требованиям, анализ сведений из других доступных ЦБ РФ источников.

Как мы видим, указанный инструментарий проведения документарного надзора отражает существующий в настоящее время в России так называемый простой подход реализации надзорных функций. Это означает, что надзорный орган получает отчетность, проверяет ее достоверность, рассчитывает установленные группы показателей, анализирует их в динамике, проводит факторный анализ, сравнивает значения показателей с нормативными или со средними по группе однородных банков, по региону или по всей банковской системе. При этом возможно определение зон повышенного риска в банке, возможно создание информационной основы для перераспределения надзорных ресурсов в соответствии с потребностями рискориентированного надзора. Однако при этом представляется затруднительным прогнозирование развития рискованных ситуаций и формирование системы раннего предупреждения. Для этого в центральных банках стран ЕС существует так называемый продвинутый подход к осуществлению документарного надзора.

В состав инструментария при таком подходе к перечисленному уже выше добавляются такие инструменты, как анализ однородных групп банков, анализ сценариев, стресс-тестирование, присвоение рейтингов на основе риска, статистические и эконометрические модели для выявления проблем банков на ранних стадиях и расчета вероятности дефолта.

Возрастание сложности моделей банковского надзора можно графически представить в виде пирамиды<sup>1</sup> (рис. 3, приложение 8).

<sup>1</sup> Банковский надзор: европейский опыт и российская практика / под ред. М. Олсена. – М.: ТАСИС, 2006. – С. 66.

Отметим, что возможность данного анализа должна быть подкреплена серьезным макроэкономическим анализом поднадзорной сферы, о чем пойдет речь ниже.

#### *(2) Предпроверочные подготовки*

Важнейший инструмент проведения предпроверочной подготовки – предварительный анализ:

- информации о кредитной организации, имеющейся в Банке России (аналитическая информация, формируемая по результатам мониторинга предприятий, проводимого Банком России, статистическая информация по направляемым кредитной организацией в уполномоченный орган отчетам в виде электронного сообщения, документы структурных подразделений Банка России и куратора кредитной организации, переписка территориального учреждения Банка России с кредитной организацией по вопросам устранения выявленных нарушений и недостатков и т.д.);

- учредительных и внутренних нормативных документов кредитной организации;

- иных внутренних документов кредитной организации (бизнес-планы, объем средств на банковских счетах, предназначенных для расчетов с использованием банковских карт, кредитная и процентная политика кредитной организации и т.д.);

- форм отчетности кредитной организации;

- актов предыдущих комплексных и тематических проверок исследуемой кредитной организации и докладных записок к ним;

- аудиторских заключений по финансовой (бухгалтерской) отчетности кредитной организации по состоянию на последнюю годовую отчетную дату, предшествующую дате начала проверки;

- документов сторонних организаций и лиц (ежеквартальные отчеты эмитентов эмиссионных ценных бумаг, зарегистрированные проспекты эмиссии ценных бумаг и отчеты об итогах выпуска ценных бумаг, претензии (жалобы) клиентов кредитной организации по поводу нарушения кредитной организацией законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России, юридическое дело кредитной организации и материалы подразделения, осуществляющего регистрацию ценных бумаг кредитной организации; публикации в средствах массовой информации и сети Интернет, информация базы Центрального каталога кредитных историй, документы, полученные

от учредителей кредитной организации, клиентов, корреспондентов, вкладчиков и иных контрагентов кредитной организации).

Кроме того, в рамках проведения предпроверочной подготовки также практикуются:

- обсуждение вопросов проверки с куратором кредитной организации;
- проведение совещания должностного лица Банка России, подписавшего поручение на проведение проверки, или руководителя структурного подразделения Банка России, проводящего проверку, с руководителем кредитной организации, членами Совета директоров, временной администрации по управлению кредитной организацией, рабочей группой, куратором, акционеров и их представителей;
- обсуждение вопросов проверки со структурными подразделениями ЦБ РФ.

«Предпроверочную подготовку рекомендуется проводить во взаимодействии со структурными подразделениями Банка России, по предложению которых проводится проверка, а также с подразделениями, заинтересованными в результатах проверки и (или) обладающими документами (информацией), касающимися вопросов, подлежащих проверке (либо способными их получить)»<sup>1</sup>.

Отметим, что предпроверочная подготовка как метод дистанционного банковского надзора призвана способствовать повышению качества и результативности инспекционной проверки и сокращению затрат времени и труда на нее. По итогам предпроверочной подготовки выявляются области повышенного риска, требующие наиболее пристального внимания сотрудников инспекционных подразделений в ходе проведения выездной проверки, и соответственно создается необходимая информационная база для эффективного контактного надзора с наименьшими затратами.

### *(3) Инспекционные проверки*

Контактный надзор, как это принято в международной практике, ориентирован как на проверку соблюдения формальных требований, так и на риски банковской деятельности. Часто уже на этапе документального надзора выявляются рискобразующие факторы и наиболее зна-

---

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по подготовке к проведению проверки кредитной организации (ее филиала): Письмо ЦБ РФ от 26.12.2006 № 169-Т (опубликовано не было). // Система «Консультант Плюс».

чительные для банка виды рисков, а затем в ходе контактного надзора проверяется адекватность процедур и механизмов оценки и управления банковскими рисками.

Метод инспектирования, как следует из проанализированных нами методик осуществления инспекционных проверок, реализуется путем применения следующих инструментов:

1. Расчет и анализ количественных показателей, базирующихся на мотивированном суждении и формализованных критериях.

Так, согласно Письму ЦБ РФ от 24.03.2005 № 47-Т «О Методических рекомендациях по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях»<sup>1</sup> для оценки организации внутреннего контроля в кредитной организации инспекторам рекомендуется рассчитывать следующие показатели: оценки организации системы внутреннего контроля кредитной организации; оценки деятельности службы внутреннего контроля; оценки контроля за управлением информационными потоками и обеспечением информационной безопасности, проверок разработанных кредитной организацией планов действий на случай непредвиденных обстоятельств; оценки контроля за управлением банковскими рисками; оценки контроля за распределением прав и обязанностей, согласования решений, делегирования полномочий при совершении банковских операций; оценки контроля за представлением отчетов и информации.

Согласно п. 3 указанного Положения «показатели оценки организации внутреннего контроля рекомендуется рассчитывать на основании балльных и весовых оценок, выставляемых рабочей группой по ответам на вопросы, относящиеся к этим показателям... Балльные оценки рекомендуется выставлять на основании мотивированного суждения рабочей группы, выносимого по результатам рассмотрения документов кредитной организации, регулирующих функции системы внутреннего контроля кредитной организации, и полученной в ходе проверки информации о реализации этих функций и достижении системой внутреннего контроля целей, установленных законодательством Российской Федерации, Положением Банка России № 242-П, учредительными и внутренними документами кредитной организации...»

---

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях: Письмо ЦБ РФ от 24.03.2005 № 47-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

Согласно Письму ЦБ РФ 102-Т от 25.07.2006 «О методических рекомендациях по проверке ссуд, ссудной и приравненной к ней задолженности»<sup>1</sup> инспектора Банка России проводят классификацию ссуд и рассчитывают резерв. Затем данные результаты сравниваются с результатами, полученными банком. Классификация ссуд по категориям качества, проведенная уполномоченными представителями Банка России, сопоставляется с классификацией ссуд, проведенной кредитной организацией. На основании категории качества по каждой ссуде, определенной уполномоченными представителями Банка России, размера отчислений, установленного пунктом 3.11 Положения Банка России № 254-П и внутренними документами кредитной организации, а также суммы обеспечения и его качества уточняется размер резерва, который должен быть сформирован. Устанавливается соответствие величины фактически сформированного резерва кредитной организацией его величине, определенной уполномоченными представителями Банка России.

Как мы видим из приведенных выше методических рекомендаций, в рамках инспекционной проверки инспектора рассчитывают определенные показатели, основой расчета которых служит их мотивированное суждение, и затем либо сравнивают эти данные с теми, что были получены в самой кредитной организации, либо на основании проведенных расчетов делают выводы о состоянии исследуемого аспекта деятельности банка.

2. Проверка внутренней нормативной документации, регламентирующей проведение определенных банковских операций.

К данной нормативной документации можно отнести различные положения, программы, регламенты, учетную политику кредитной организации.

Данные документы проверяются на предмет их наличия, своевременности согласования с учреждениями Банка России, соответствия требованиям законов; нормативных актов Банка России, степени учета рекомендаций Банка России, полноты отражения подходов и т.д.

Так, например, согласно п. 3.3. Письма 102-Т от 25.07.2006 «О методических рекомендациях по проверке ссуд, ссудной и приравненной

---

<sup>1</sup> О методических рекомендациях по проверке ссуд, ссудной и приравненной к ней задолженности: Письмо ЦБ РФ от 25.07.2006 № 102-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

к ней задолженности» при проведении анализа положений внутренних документов кредитной организации, определяющих систему оценки кредитного риска по ссудам, рекомендуется обращать внимание на полноту отражения в них подходов к оценке кредитного риска, используемым кредитной организацией в своей деятельности; соответствие подходов кредитной организации к оценке кредитного риска требованиям Положения Банка России № 254-П.

Согласно п. 3.1 Письма ЦБ РФ от 01.06.2007 № 77-Т «О Методических рекомендациях по организации и проведению проверки достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала)»<sup>1</sup> в ходе проверки достоверности учета и отчетности кредитной организации рекомендуется проверять наличие и соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, в том числе нормативных актов Банка России, внутренних документов кредитной организации, регламентирующих организацию и ведение бухгалтерского учета, составление отчетности, а также порядок осуществления контроля за полнотой и достоверностью учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала).

3. Проверка внутренней документации, регламентирующей статус структурных подразделений, ответственных за определенные направления работы в кредитной организации, а также их должностных лиц.

Так, согласно Письму ЦБ РФ от 06.04.2005 № 56-Т «О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>2</sup> проверяется наличие: разработанных и утвержденных в установленном порядке правил внутреннего контроля; распорядительного документа о назначении специального должностного

---

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по организации и проведению проверки достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала): Письмо ЦБ РФ от 01.06.2007 № 77-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Письмо ЦБ РФ от 06.04.2005 № 56-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

лица, ответственного за соблюдение указанных правил и реализацию программ; внутренних документов кредитной организации, устанавливающих права и обязанности ответственного сотрудника; документов, свидетельствующих о соответствии ответственного сотрудника установленным квалификационным требованиям; внутренних документов кредитной организации о создании, задачах, функциях и организации работы структурного подразделения по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем.

Также согласно п. 2 Письма ЦБ РФ от 01.10.2004 г. № 116-Т «О Методических рекомендациях по проверке кассовой работы в кредитных организациях (их филиалах)»<sup>1</sup> инспекторами ЦБ РФ изучается персональный состав кассового подразделения кредитной организации и должностные инструкции каждого работника. Устанавливается, соответствуют ли обязанности, выполняемые кассовыми работниками, положениям их должностных инструкций, а также проводится ли работа по повышению квалификации кассовых работников (устанавливается наличие документов, подтверждающих обучение и повышение квалификации кассовых работников).

Проверяется наличие договоров о материальной ответственности с должностными лицами, ответственными за сохранность ценностей в кредитной организации, а также со всеми кассовыми и инкассаторскими работниками, выполняющими операции с наличными деньгами и другими ценностями.

4. Проверка внутренней документации, подтверждающей выполнение требований регулятора либо документально фиксирующей порядок совершения определенных банковских операций или процедур.

К такой внутренней документации, как следует из анализа методических указаний ЦБ РФ, следует относить, например, первичные, бухгалтерские, кассовые документы, анкеты, досье клиентов, электронные сообщения, направляемые в уполномоченные органы, книги регистрации, выписки из лицевых счетов клиентов, гражданско-правовые договора кредитной организации.

Проверяют указанные документы на предмет наличия, действительности, полноты отраженных в них сведений, достоверности, со-

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проверке кассовой работы в кредитных организациях (их филиалах): Письмо ЦБ РФ от 01.10.2004 № 116-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

блюдения сроков составления, учета рекомендаций надзорного органа, соблюдения требований о систематическом обновлении информации, соответствия проводимых процедур имеющимся планам, требованиям законодательства и нормативных актов ЦБ РФ, соблюдения положений внутренних документов.

Так, согласно п. 3.3. Письма ЦБ РФ от 01.06.2007 № 77-Т «О Методических рекомендациях по организации и проведению проверки достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала)» при проверке учетной политики и иных внутренних документов кредитной организации проверяется, содержатся ли в них требования по обеспечению: полноты отражения в бухгалтерском учете всех фактов финансово-хозяйственной деятельности кредитной организации; своевременности отражения в бухгалтерском учете операций и сделок кредитной организации; тождества данных аналитического учета оборотам и остаткам по счетам синтетического учета; соответствия бухгалтерского учета условиям хозяйственной деятельности и характеру проводимых операций; порядка оформления первичных учетных документов, подтверждающих факт совершения операции; правильности сверки взаиморасчетов между филиалами кредитной организации.

А согласно п. 4.1.2 указанного письма в части составления отчетности кредитной организацией проверяют: соответствие внутренних документов кредитной организации, определяющих порядок формирования отчетности, требованиям нормативных актов Банка России; соответствие порядка и сроков составления отчетности требованиям внутренних документов кредитной организации; полноту включения в отчетность кредитной организации данных о деятельности всех структурных подразделений кредитной организации; своевременность изменения перечня форм отчетности при изменении характера операций и сделок, проводимых кредитной организацией; обеспечение сопоставимости данных отчетного периода и предыдущего отчетного периода.

Согласно п. 3.2.3 Письма ЦБ РФ от 06.04.2005 № 56-Т «О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» по анкетам клиентов кредитной организации и документам, содержащим сведения о клиенте, выгодоприобретателе, проверяется: наличие документов и сведений, подтверждаю-

щих выполнение кредитной организацией требований по идентификации клиентов, установлению и идентификации выгодоприобретателей; действительность документов, позволяющих идентифицировать клиентов, установить и идентифицировать выгодоприобретателей; полнота фиксирования сведений, предусмотренных приложением 4 к Положению Банка России № 262-П; соответствие записей в анкетах клиентов сведениям, содержащимся в документах, представляемых клиентами для идентификации; правильность и обоснованность оценки кредитной организацией степени риска совершения клиентом операций в целях легализации доходов, полученных преступным путем; соблюдение требований о систематическом обновлении информации о клиентах и выгодоприобретателях (в зависимости от степени риска операций, осуществляемых клиентом кредитной организации).

Согласно Письму ЦБ РФ от 28.04.2006 № 60-Т «О Методических рекомендациях по проведению проверок кредитных организаций по вопросу правомерности формирования уставного капитала и определения величины собственных средств (капитала) кредитной организации»<sup>1</sup> для проверки правильности переоценки стоимости имущества, произведенной кредитной организацией, выборочно проверяется первоначальная стоимость переоцененных основных средств кредитной организации. Для этого сопоставляются данные лицевых счетов балансовых счетов № 10601, № 60401, № 60701; инвентарных карточек учета основных средств; первичной учетной документации.

Согласно п. 4 Письма 102-Т от 25.07.2006 «О методических рекомендациях по проверке ссуд, ссудной и приравненной к ней задолженности» инспекторам ЦБ РФ рекомендуется определить, проводит ли кредитная организация до принятия решения о целесообразности предоставления (размещения) денежных средств: анализ будущих денежных потоков потенциального заемщика на период действия кредитного договора; оценку будущих продаж потенциального заемщика, его расходов, издержек на производство продукции, оборачиваемости запасов, потребности в денежной наличности, капиталовложений и других показателей; анализ бизнес-плана потенциального заемщика и тех-

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проведению проверок кредитных организаций по вопросу правомерности формирования уставного капитала и определения величины собственных средств (капитала) кредитной организации: Письмо ЦБ РФ от 28.04.2006 № 60-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

нико-экономического обоснования кредитуемой сделки, содержащих информацию о сумме и направлении использования средств, об источниках погашения ссуды и процентов по ней; анализ своевременности выполнения заемщиком ранее принятых на себя обязательств (путем изучения его кредитной истории).

Рекомендуется также проверять, использует ли кредитная организация при мониторинге состояния рынков, на которых работают предприятия-заемщики, аналитическую информацию, предоставляемую Банком России по результатам проводимого мониторинга предприятий нефинансового сектора экономики, или иную доступную информацию, необходимую для анализа финансового положения заемщика, вида его экономической деятельности и состояния соответствующих рынков.

#### 5. Проверка и анализ форм отчетности кредитной организации.

Анализ форм отчетности производится не только в рамках дистанционного надзора, но и в ходе проведения инспекционной проверки.

Так, например, согласно п. 3.6 Письма ЦБ РФ от 28.04.2006 № 60-Т «О Методических рекомендациях по проведению проверок кредитных организаций по вопросу правомерности формирования уставного капитала и определения величины собственных средств кредитной организации» при проведении проверки правомерности формирования уставного капитала кредитной организации рекомендуется проверить полноту и правильность заполнения кредитной организацией формы отчетности 0409051 «Список аффилированных лиц» в части соответствия внесенной регистрационной информации по аффилированному лицу его учредительным документам, а также своевременность ее представления в Банк России.

Проверка отчетности в рамках инспекционной проверки может осуществляться как в целях выявления каких-либо фактов в деятельности кредитной организации, так и для подтверждения достоверности самой отчетности. В частности, согласно п. 4.1.2 Письма ЦБ РФ от 01.06.2007 № 77-Т «О Методических рекомендациях по организации и проведению проверки достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала)» в части составления отчетности кредитной организацией проверяют: соответствие внутренних документов кредитной организации, определяющих порядок формирования отчетности, требованиям нормативных актов Банка России; соответствие порядка и сроков составления отчетности требованиям внутренних документов кредитной организации; полноту включения в отчетность кредитной

организации данных о деятельности всех структурных подразделений кредитной организации; своевременность изменения перечня форм отчетности при изменении характера операций и сделок, проводимых кредитной организацией; обеспечение сопоставимости данных отчетного периода и предыдущего отчетного периода.

Согласно п. 3.3.2 Письма ЦБ РФ № 85-Т от 15.06.2006 «О Методических рекомендациях по проверке правильности расчета кредитными организациями размера рыночного риска»<sup>1</sup> проверяется необходимость расчета валютного риска для целей включения в расчет совокупного размера рыночного риска. На основании данных отчетности по формам 0409634 «Отчет об открытых валютных позициях» и 0409134 «Расчет собственных средств (капитала)» о суммарной величине открытых валютных позиций и величине собственных средств (капитала) проверяется соотношение суммарной величины открытых валютных позиций и величины собственных средств (капитала) кредитной организации.

6. Проверка технического, информационного и программного обеспечения по отдельным видам банковской деятельности.

Так, согласно п. 4.5 Письма ЦБ РФ от 15.06.2006 № 84-Т «О Методических рекомендациях по проверке осуществления кредитными организациями (их филиалами) банковского обслуживания клиентов с использованием банкоматов» для подтверждения наличия необходимых условий, обеспечивающих целостность информации и электронных баз данных кредитной организации в рамках осуществления банковского обслуживания клиентов с использованием банкоматов, рекомендуется проверить: применение аппаратных средств устойчивости данных; ведение архивов электронной информации, а также создания копий баз данных кредитной организации с установленной периодичностью; наличие резервного, готового к эксплуатации оборудования и вычислительной техники, обеспечивающих быстрое восстановление утраченной информации; условия хранения резервной и архивной информации; наличие и надежность специализированных средств, использование которых устраняет возможности несанкционированного проникновения в базы данных кредитной организации как изнутри кредитной организации, так и извне.

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проверке правильности расчета кредитными организациями размера рыночного риска: Письмо ЦБ РФ от 15.06.2006 № 85-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

## 7. Визуальное наблюдение.

Согласно п. 2 Письма ЦБ РФ от 01.10.2004 № 116-Т «О Методических рекомендациях по проверке кассовой работы в кредитных организациях (их филиалах)» путем визуального наблюдения устанавливается присутствие работника организации, осуществляющей на основании договора контроль за соблюдением пропускного режима или охрану кредитной организации, при открытии и закрытии хранилища ценностей, оборудованного системой охраны на базе персональной электронно-вычислительной машины, в случае, если необходимость его присутствия определена руководителем кредитной организации. Также проверяются порядок и место хранения пакета с дубликатами ключей от хранилища ценностей. Оценивается, обеспечивает ли установленный порядок сохранность указанного пакета.

Уполномоченные представители Банка России осматривают помещения кредитной организации для совершения операций с ценностями и проверяют: отсутствие фактов хранения личных денег и других ценностей кассовых работников кредитной организации вместе с деньгами и ценностями кредитной организации, которое можно установить визуально; обеспеченность кассовых работников кредитной организации индивидуальными средствами хранения, закрывающимися на ключ; наличие средств механизации и автоматизации кассовых операций кредитной организации; наличие образцов подписей бухгалтерских работников у кассовых работников.

Также путем непосредственного визуального наблюдения проверяется порядок и способы доведения до клиентов банков обязательной информации. Так, согласно Письму ЦБ РФ № 157-Т от 14.12.2006 «О Методических рекомендациях по проверке операций кредитных организаций (их филиалов) с драгоценными металлами»<sup>1</sup> инспекторам кредитных организаций рекомендуется проверить наличие в операционном зале: информации об ассортименте драгоценных металлов в слитках, представленных к продаже, и их соответствие установленным в Российской Федерации стандартам, а также международным стандартам; информации об условиях продажи и приобретения кредитной организацией драгоценных металлов в слитках.

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проверке операций кредитных организаций (их филиалов) с драгоценными металлами: Письмо ЦБ РФ от 01.10.2004 № 116-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

## 8. Ревизия ценностей.

Согласно п. 3 Письма ЦБ РФ от 01.10.2004 № 116-Т «О Методических рекомендациях по проверке кассовой работы в кредитных организациях (их филиалах)» в период ревизии проводится проверка всех ценностей, находящихся в хранилищах ценностей кредитной организации по состоянию на одну дату.

Проверяется соответствие условий хранения денежной наличности и других ценностей установленным требованиям, в частности: хранение в хранилище ценностей кредитной организации денег и других ценностей отдельно в металлических шкафах, стеллажах, сейфах, тележках, которые закрываются на ключ заведующим кассой; хранение банкнот, упакованными в пачки, монеты, упакованной в мешки; хранение наличной иностранной валюты отдельно от денежных знаков Банка России и других ценностей; хранение ценных бумаг и бланков ценных бумаг, упакованными в пачки и корешки по наименованиям, а также по выпускам и достоинствам; распределение ценностей, принятых кредитной организацией на хранение, по датам в порядке поступления, а внутри одной даты – в порядке номеров ценностей.

9. Проверка документов, предоставленных кредитной организации сторонними лицами.

Так, согласно п. 4.3 Письма 102-Т от 25.07.2006 «О методических рекомендациях по проверке ссуд, ссудной и приравненной к ней задолженности» инспектора анализируют правоустанавливающие документы заемщика. При рассмотрении правоустанавливающих документов, представленных заемщиком кредитной организации, рекомендуется проверить: полноту и правильность оформления документов; наличие соответствующих доверенностей и полномочий у лиц на заключение сделок и подписание документов; соответствие заключаемой сделки видам деятельности, предусмотренным учредительными документами заемщика; перечень учредителей заемщика, размеры их долей и другие вопросы.

Согласно п. 3 Письма ЦБ РФ № 85-Т от 15.06.2006 «О Методических рекомендациях по проверке правильности расчета кредитными организациями размера рыночного риска»<sup>1</sup> на основании информации

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проверке правильности расчета кредитными организациями размера рыночного риска: Письмо Банка России от 10.05.2007 № 85-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

фондовой биржи или организатора торговли, имеющейся в кредитной организации, проверяется перечень финансовых инструментов, приобретенных кредитной организацией, имеющие средневзвешенную цену. На основании первичных учетных документов, предусмотренных фондовой биржей или организатором торговли, выписок расчетных организаций и депозитариев и иных документов, проверяется правильность формирования групп однородных финансовых инструментов торгового портфеля.

Согласно п. 3.3 Письма Банка России от 10.05.2007 № 67-Т «О Методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения уполномоченными банками (филиалами уполномоченных банков) порядка открытия, закрытия, организации работы обменных пунктов и порядка осуществления отдельных видов банковских операций и иных сделок с наличной иностранной валютой и валютой Российской Федерации, чеками (в том числе дорожными чеками), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, с участием физических лиц»<sup>1</sup> инспекторам ЦБ РФ рекомендуется уточнить, открывались ли в проверяемый период уполномоченным банком обменные пункты, имели ли место случаи фактического изменения местонахождения обменных пунктов. Для этого целесообразно проверить наличие предусмотренного пунктом 1.3 Инструкции Банка России № 113-И положительного заключения территориального учреждения Банка России по месту открытия обменного пункта, полученного уполномоченным банком в проверяемый период.

10. Проверка документов, подтверждающих полномочия кредитной организации на совершение определенных операций.

Так, например, согласно п. 3.1.3 Письма ЦБ РФ № 85-Т от 15.06.2006 «О Методических рекомендациях по проверке правильности расчета кредитными организациями размера рыночного риска» для определения перечня документов, подтверждающих факт проведения кредит-

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения уполномоченными банками (филиалами уполномоченных банков) порядка открытия, закрытия, организации работы обменных пунктов и порядка осуществления отдельных видов банковских операций и иных сделок с наличной иностранной валютой и валютой Российской Федерации, чеками (в том числе дорожными чеками), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, с участием физических лиц: Письмо Банка России от 10.05.2007 № 67-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

ной организацией сделок и операций с финансовыми инструментами и содержащих информацию о характере указанных сделок и операций, которые могут находиться в кредитной организации, рекомендуется проверить наличие у кредитной организации лицензий на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

#### 11. Анализ показателей оценки управления банковскими рисками.

Представляется, что следует отдельно выделять данный инструмент, так как он более всех вышеперечисленных лежит в русле концепции рискориентированного надзора. Все вышеперечисленные инструменты банковского надзора в основном относятся к надзору за соблюдением формальных требований регулирующего органа, в то время как концепция рискориентированного банковского надзора предполагает смещение акцента на анализ того, насколько кредитная организация способна адекватно идентифицировать, оценивать свои риски и управлять ими. Причем это должно стать основной задачей надзора не только и не столько в части действий института кураторства (все еще существующего в качестве эксперимента), а на уровне документарного надзора и инспектирования.

Согласно Письму ЦБ РФ № 26-Т от 23.03.2007 «О Методических рекомендациях по проведению проверки системы управления банковскими рисками в кредитной организации (ее филиале)»<sup>1</sup> для обоснования выводов рабочей группы относительно оценки системы управления рисками, в том числе оценки управления банковскими рисками, рекомендуется рассчитывать следующие показатели оценки управления банковскими рисками: показатель оценки управления кредитным риском; показатель оценки управления рыночным риском в части фондового риска и процентного риска; показатель оценки управления валютным риском; показатель оценки управления процентным риском; показатель оценки управления риском ликвидности; показатель оценки управления операционным риском; показатели оценки управления банковскими рисками по отдельным направлениям деятельности кредитной организации.

В соответствии с указанным документом применяется метод балльно-весовой оценки системы управления рисками.

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по проведению проверки системы управления банковскими рисками в кредитной организации (ее филиале): Письмо ЦБ РФ от 23.03.2007 № 26-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».

Инспекторами надзорного органа производится количественная оценка системы управления рисками (на основании вышеуказанных показателей и их весовых оценок относительной значимости). После расчета показателей производится их балльная оценка.

Согласно вышеуказанному документу в случае невозможности расчета по результатам проверки кредитной организации значений показателей членам рабочей группы рекомендуется выносить мотивированные суждения относительно оценки управления отдельными банковскими рисками и управления банковскими рисками по отдельным направлениям деятельности кредитной организации: хорошее, удовлетворительное, сомнительное, неудовлетворительное (без проведения расчета соответствующих показателей).

#### (4) Проверки куратора кредитной организации (кураторство)

Исходя из анализа полномочий куратора, закрепленных в Положении о кураторах<sup>1</sup> кредитных организаций, кураторы могут осуществлять свои надзорные функции как дистанционно, так и с выходом на проверяемый объект.

На основании изучения Методического руководства для куратора кредитной организации можно выявить инструменты, которыми пользуется куратор в рамках реализации своих надзорных функций:

- инструменты оценки экономического положения банков в соответствии с Указанием ЦБ РФ № 2005-У (они перечислены выше) – дистанционно;
- оценка величины собственных средств (анализ схем оплаты уставного капитала, анализ финансового состояния инвестора, анализ операций купли-продажи акций на вторичном рынке, анализ привлечения субординированных кредитов);
- оценка стоимости активов;
- выявление использования «регулируемых» схем (анализ на предмет соответствия наиболее распространенным схемам искажения отчетности);
- центральным элементом деятельности куратора является анализ банковских рисков. Анализ представляет собой процесс идентификации, оценки и мониторинга основных банковских рисков, ограниченных нормативными актами Банка России (кредитного, рыночного, лик-

<sup>1</sup> О кураторах кредитных организаций: Положение ЦБ РФ от 01.09.2007 № 310-П.

видности), а также иных типичных банковских рисков и тех рисков, которые нельзя отнести к типичным банковским рискам в соответствии с классификацией Банка России.

Идентификация риска заключается в выявлении областей (зон) риска, а также практических выгод и возможных негативных последствий для банка, связанных с этими зонами<sup>1</sup>. Оценка риска представляет собой процесс определения количественным или качественным способом величины (степени) риска<sup>2</sup>.

На основании анализа рисков куратор имеет возможность сформировать индивидуальный рисковый профиль для поднадзорного банка. В результате идентификации и оценки рисков конкретного банка создается основание для более тщательных проверок по этим вопросам в будущем и периодических наблюдений за зонами повышенного риска.

На наш взгляд, помимо разового выявления и оценки риска должен проводиться его мониторинг. Мониторинг риска — это процесс регулярного анализа показателей риска применительно к его видам и принятия решений, направленных на минимизацию риска при сохранении необходимого уровня прибыльности<sup>3</sup>.

В результате проведения мониторинга создается информационный пул, который можно использовать в целях рискориентированного надзора: в рамках последующих инспекционных проверок, проведения предпроверочных подготовок, при дистанционном анализе отчетности. Применение результатов мониторинга риска обосновывается необходимостью выявления последних на как можно более ранних стадиях, что возможно лишь при постоянном характере наблюдения за объектом.

«Принципиальным моментом формируемой системы мониторинга финансовой устойчивости является сочетание в рамках одной системы инструментов макро- и микропруденциального анализа, что позволяет наряду с оценкой финансовой устойчивости банковского сектора в целом идентифицировать банки, наиболее подверженные рискам, которым необходимо уделять особое внимание надзорного органа. Такая система позволяет на практике реализовать проактивную функцию банковского надзора: заблаговременное выявление негативных тенден-

<sup>1</sup> Ступаков В.С., Токаренко Г.С. Риск-менеджмент. — М.: Финансы и статистика, 2006. — С. 24.

<sup>2</sup> Там же. — С. 25.

<sup>3</sup> Банковские риски / под ред. О.И. Лаврушина. — М.: Кнорус, 2007. — С. 27.

ций и предупреждение развития кризисной ситуации на возможно раннем этапе»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что мониторинг не сводится исключительно к наблюдению и простой констатации фактов, в этом случае его значение для рискориентированного надзора было бы слишком узким. Мониторинг необходимо рассматривать как сложный процесс. В современном финансово-кредитном словаре его определяют как «наблюдение, оценку, анализ и прогнозирование состояния отдельных процессов, а также природной и общественной среды»<sup>2</sup>.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделять прогнозированию.

«Современные подходы к надзорной практике меняют роль аналитической работы. Если раньше она сводилась фактически к оценке финансового состояния банка и соответствующим обобщениям статистики, характеризующей состояние банковской системы, то теперь во все большей мере выступает непосредственным инструментом надзора. Прежде всего речь идет о способности оценить перспективы кредитной организации. Регулятора интересует не только современное состояние банка, но и способность сохранять позиции на рынке и выполнять присущие ему функции в условиях все более усложняющейся хозяйственной конъюнктуры»<sup>3</sup>.

Прогноз как определение возможных перспектив развития риска и состояния исследуемого объекта, на наш взгляд, должен обязательно присутствовать в процессе рискориентированного надзора, так как иначе этап мониторинга сведется к констатации уже выявленных фактов, т.е. к последующему контролю, и превентивную функцию банковский надзор выполнять не сможет.

Другими инструментами куратора являются:

– оценка коммерческой эффективности деятельности кредитной организации; оценка достаточности собственных средств (капитала) кредитной организации; оценка качества системы внутреннего контроля; оценка качества функционирования органов управления кредитной

<sup>1</sup> Сафронов В.А. Формирование Банком России системы мониторинга финансовой устойчивости банковского сектора // Деньги и кредит. — 2006. — № 6. — С. 16.

<sup>2</sup> Современный финансово-кредитный словарь / под ред. М.Г. Лапусты, П.С. Никольского. — М.: Инфра-М, 2002. — С. 254.

<sup>3</sup> Беляев М.К. Макроэкономические аспекты банковского регулирования // Банковское дело. — 2006. — № 3. — С. 20.

организации; оценка процедур и политик управления финансовыми и нефинансовыми рисками; оценка конкурентной позиции и стратегии кредитной организации (оценка управления стратегическим риском).

Как мы видим, метод кураторства включает в себе более глубокий характер изучения деятельности кредитной организации и более ориентирован на оценку рисков и процедур управления ими, чем документальные проверки или инспектирование. Представляется, что данные инструменты рискориентированного подхода должны реализовываться на практике не только кураторами кредитных организаций, но и в рамках дистанционного надзора и инспектирования.

**II. Разработка и обоснование применения превентивных мер воздействия.** После проведения аналитического обследования с учетом риска необходимо информировать руководство банка о выявленных факторах-угрозах, выявленных отклонениях от стандартов разумного принятия рисков. Этот этап является очень важным для реализации концепции рискориентированного надзора, так как, по сути, должен содержать меры, предупреждающие возможные проблемы в исследуемом банке, т.е. реализацию выявленных рисков.

«Исходя из того, что устойчивость банка и банковской системы в целом во многом зависит от управления рисками, надзорная практика смещается в сторону повышения качества предварительного анализа и выявления рисков на самых ранних стадиях... Соответственно, повышается эффективность надзорных мер воздействия на банки, которые на этой стадии преимущественно ограничиваются мерами организационно-консультационного и рекомендательного характера»<sup>1</sup>.

Рекомендации надзорного органа, исходя из толкования нормативных актов ЦБ РФ, представляют собой не что иное, как предупредительные меры, изложенные в Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности»<sup>2</sup>.

Таким образом, на данном этапе надзорный орган должен сформулировать предлагаемые к применению предупредительные меры воздействия.

<sup>1</sup> Беляев М.К. Макроэкономические аспекты банковского регулирования // Банковское дело. – 2006. – № 3. – С. 20.

<sup>2</sup> О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности: Инструкция ЦБ РФ от 31.03.1997 № 59 (с изменениями, внесенными Указанием ЦБ РФ от 11 января 2002 г. № 1098-У).

В вышеуказанной инструкции устанавливается, что предупредительные меры воздействия применяются в основном в тех случаях, когда недостатки в деятельности кредитной организации непосредственно не угрожают интересам кредиторов и вкладчиков. Пункт 1.7 указанной инструкции устанавливает границы применения указанного метода, определяя, что предупредительные меры воздействия могут применяться главным образом на ранних стадиях возникновения недостатков.

Основания и состав предупредительных мер воздействия согласно п. 1.9 указанной инструкции, а также ст. 75 Закона «О Банке России» представлены в Приложении 8.

Исходя из анализа перечня предупредительных мер воздействия и механизма их действия, выделим инструменты, с помощью которых приводится в действие данный метод:

– официальные документы, направляемые надзорным органом кредитной организации и содержащие информацию и требования, предусмотренные п. 1.9 Инструкции;

– официальные уведомления и информативные письма, направляемые Территориальному учреждению Банка России по местонахождению головного офиса и в копии головному офису с изложением фактов нарушения филиалом федеральных законов и требований Банка России;

– деловые встречи в виде совещания уполномоченных представителей надзорных органов с представителями органов управления кредитной организации.

По результатам вышеуказанного этапа после формулирования требований, рекомендаций и программ необходим контроль их реализации. Отметим, что это контроль реализации рекомендаций надзорного органа, а не жестких формализованных предписаний. Исходя из сферы применения предупредительных мер, они применяются, когда нарушение еще не совершено, но есть некие тревожные сигналы.

Метод контроля реализации рекомендаций надзорного органа воплощается в жизнь с помощью следующих инструментов: анализ отчетности в рамках дистанционного надзора с учетом зон повышенного риска, выездные проверки, направленные на контроль исполнения предписаний, документальные дистанционные проверки исполнения принятых письменных обязательств кредитной организации об устранении допущенных нарушений.

### III. Разработка и обоснование применения пресекательных мер воздействия.

Помимо предупредительной функции, как уже отмечалось выше, надзор выполняет еще и пресекательную функцию. Не умаляя приоритетного значения для целей рискориентированного надзора превентивной функции, отметим, что реализация принудительной также необходима в случаях, когда банки пренебрегают добросовестной, честной и открытой игрой. Пресекательная функция банковского надзора реализуется через применение принудительных мер воздействия. Отметим, что само использование принудительных мер воздействия выходит за рамки процесса надзора, но формулировка и обоснование необходимости применения таких мер должны осуществляться в ходе надзорной деятельности. Как показывает практика, для эффективной реализации принудительных мер их непосредственное применение должно быть структурно отделено от реализации функции надзора, для обеспечения системы сдержек и противовесов<sup>1</sup>.

Принудительные меры воздействия применяются в отношении кредитной организации в тех случаях, когда это вытекает из характера допущенных нарушений с учетом того, что применение одних только предупредительных мер воздействия не приносит или не может обеспечить надлежащую корректировку деятельности кредитной организации. Основаниями для применения принудительных мер воздействия являются нарушения (невыполнение) кредитной организацией требований федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность нормативных актов и предписаний Банка России, непредставление информации, представление неполной или недостоверной информации, а также когда совершаемые кредитной организацией операции создали реальную угрозу интересам клиентов и кредиторов<sup>2</sup>.

Исходя из анализа Инструкции ЦБ РФ № 59, ст. 19 Закона «О банках и банковской деятельности», ст. 74 Федерального закона о Банке России, к принудительным методам воздействия относятся меры, перечисленные в Приложении 10.

<sup>1</sup> Тулин Д. История банка «Глобэкс» как зеркало проблем российского банковского надзора // Аналитический банковский журнал. – 2009. – № 9. – С. 23.

<sup>2</sup> О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности: Инструкция ЦБ РФ от 31.03.1997 № 59 (с изменениями, внесенными Указанием ЦБ РФ от 11 января 2002 г. № 1098-У).

Соответственно инструментами, с помощью которых приводятся в действие вышеуказанные методы, являются:

– предписания (об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, об уплате штрафа, о введении ограничений на осуществление кредитными организациями отдельных операций, о замене руководителей кредитной организации или ее филиала и др.);

– требования (об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению, о приведении в соответствие величины собственных средств, о соблюдении сроков представления отчетности и др.);

– приказы (об отзыве лицензии на осуществление банковских операций, о назначении временной администрации по управлению кредитной организацией).

Применяя ту или иную принудительную меру воздействия, вынося то или иное предписание, надзорный орган должен убедиться, что кредитная организация и ее структурные подразделения выполняют возложенные на них требования.

Согласно вышеуказанной инструкции контроль исполнения кредитной организацией обязательных предписаний осуществляется надзорным органом, направившим его. С этой целью работниками надзорного органа проводятся проверки выполнения требований, указанных в предписании. По их результатам составляются справки (акты) о проведении проверок выполнения требований, указанных в предписании. Выявленные нарушения учитываются при проведении последующих инспекционных проверок и предпроверочных подготовок. Поэтому здесь целесообразно использовать следующие инструменты: анализ отчетности в рамках дистанционного надзора с учетом выявленных ранее нарушений, выездные проверки, направленные на контроль исполнения предписаний, документарные проверки выполнения обязательных предписаний.

Таким образом, мы рассмотрели важнейшие составляющие надзорного механизма на микроуровне – методы и инструментарий. Исследование надзорных методов и инструментария необходимо рассматривать во взаимосвязи с теми стадиями надзорного процесса, на которых они применяются. Отметим, что банковский надзор включает как проверку соблюдения поднадзорными формальных требований регулирующего органа, так и использование инструментария, предполагающего анализ рисков кредитной организации и оценку процедур

управления рисками. Очевидно, что в рамках реализации концепции рискориентированного надзора приоритетное значение имеют те методы и инструменты, которые позволяют надзорному органу получить информацию о характере, уровне и динамике принятых организацией рисков, о сферах наибольшей их концентрации, что в свою очередь позволит принимать своевременные и обоснованные решения как в рамках процесса банковского регулирования, так и процесса корпоративного управления.

## 2.2. Методы и инструментарий банковского надзора на макроуровне

Банковский надзор, реализуемый на макроуровне, также имеет специфические методы и инструменты реализации.

Как известно, на возникновение и развитие рисков влияют, помимо внутренних факторов, еще и внешние факторы, которые также нужно отслеживать и анализировать. Особую актуальность это приобретает для банковской системы, чувствительной к действию различных внешних факторов. Как отмечают некоторые экономисты, надзорному органу более присуще заниматься рисками макроуровня, а не отдельно взятой кредитной организации.

«В перспективе регулятору все меньше надо будет заниматься надзором за индивидуальными банками. Эти вопросы могут решаться в рамках рыночного регулирования и саморегулирования. Регулятору можно будет сосредоточиться на системной устойчивости (“макропруденциальном регулировании”), в том числе на взаимном влиянии различных секторов финансового рынка, восприимчивости национального финансового сектора внешним шокам и т.д.»<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено выше, рискориентированный надзор в части своего «продвинутого» подхода предполагает изучение, анализ и прогнозирование реализации рисков кредитных организаций. На первое место при реализации концепции рискориентированного надзора ставится деятельность надзорного органа по выявлению зон повышенного риска в каждом поднадзорном банке, оценке методов управления рисками, анализу и отслеживанию тенденций в банковской системе в целом.

<sup>1</sup> Дмитриев М.Э. Моделирование переломных ситуаций в российской экономике и устойчивость банков // Банковское дело. – 2008. – № 4. – С. 54.

Согласно одной из существующих трактовок риск – это деятельность, связанная с преодолением неопределенности. Неопределенность является неотъемлемой чертой риска. Неопределенностью называется неполнота или неточность информации об условиях реализации решения<sup>1</sup>. Исходя из вышесказанного, мы можем сделать вывод, что информация может снизить неопределенность и соответственно риски. В теории управления рисками приобретение дополнительной информации является одним из способов их снижения.

Как известно, надзор – это умение предвидеть. Хотя часто при этом регулирующее воздействие ЦБ РФ определяют как «апостериорное, нежели превентивное. Главным образом оно выражается в принятии мер по устранению уже сложившихся негативных явлений, нежели в активном противодействии возникновению таких явлений»<sup>2</sup>. Реализуя концепцию риск-менеджмента в надзоре, Банк России должен располагать информацией, позволяющей предвидеть и прогнозировать реализацию банковских рисков.

В технологии риск-менеджмента «выявление факторов риска предусматривает установление источников рисков и знание природы их происхождения... Эффективность предпринимательской деятельности во многом зависит от предвидения спектра возможных рисков»<sup>3</sup>. Так же как и коммерческим банкам, предприятиям реального сектора для построения эффективной системы управления рисками необходимо анализировать комплексно рискобразующие факторы микро- и макроуровня. Не случайно одним из свойств системы управления риском является ее сложная структура. «Данное свойство подразумевает не только необходимость одновременного анализа большого числа рисков разной природы, но и особенности взаимозависимости между рисками... Кроме того, это свойство предполагает изучение характера и степени влияния большого числа факторов на развитие рисков ситуации и возникновения неблагоприятных последствий»<sup>4</sup>. Помимо необ-

<sup>1</sup> Ступаков В.С., Токаренко Г.С. Риск-менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 2006. – С. 7.

<sup>2</sup> Посаднева Е.М. Государственный мониторинг финансового состояния коммерческих банков // Финансы и кредит. – 2003. – № 8. – С. 24.

<sup>3</sup> Ступаков В.С., Токаренко Г.С. Риск-менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 2006. – С. 34.

<sup>4</sup> Чернова Г.В., Кудрявцев А.А. Управление рисками: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2007. – С. 46.

ходимости выявления комплекса рискообразующих факторов в процессе идентификации риска, в дальнейшем при реализации конкретных мероприятий риск-менеджмента необходимо учитывать как внутренние, так и внешние ограничения, что означает согласование соответствующих мероприятий с возможностями и условиями функционирования фирмы<sup>1</sup>, что, в свою очередь, является одним из важнейших принципов управления рисками.

Данное свойство системы и данный принцип предполагают соответствующее информационное обеспечение, которое наряду с внутренними источниками информации должно включать и внешние. «Внутренние источники данных должны быть дополнены сведениями из внешних источников, напрямую не связанных с деятельностью данной фирмы»<sup>2</sup>.

Таким образом, ЦБ РФ, как и коммерческому банку, недостаточно информации о рискообразующих факторах, связанных только с конкретными клиентами конкретного банка. Анализ рисков кредитной организации невозможно качественно проводить, опираясь только на анализ внутренней среды кредитной организации и внутренних рискообразующих факторов. Неустойчивость финансовой системы порождает возникновение системных проблем. Нужна информация макроэкономического характера.

Система мониторинга макроэкономических параметров позволит специалистам ЦБ РФ сформировать правильное и объективно мотивированное суждение относительно характера и размера, принимаемых банками рисков и предпринять своевременные и обоснованные превентивные и корректирующие меры.

«На устойчивость экономических систем влияют ряд факторов: внешние и внутренние. К внутренним относятся те, которые непосредственно зависят от деятельности самого банка. К внешним – те, на изменение которых банковская деятельность напрямую не влияет. Устойчивость банка в значительной степени зависит от того, насколько соответствует выбранная им форма организационно-экономического поведения специфике условий, в которых функционирует банк»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Чернова Г.В., Кудрявцев А.А. Управление рисками: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2007. – С. 47.

<sup>2</sup> Там же. – С. 74.

<sup>3</sup> Ильясов С.М. О сущности и основных факторах устойчивости банковской системы // Деньги и кредит. 2006. – № 2. – С. 46.

«Современный этап развития надзора требует более высокого уровня обобщения и перехода к рассмотрению фундаментального источника проблем банков. Он заключается в несоответствии характера активных и пассивных операций банков конкретным экономическим условиям... В этой связи в дополнение к традиционному анализу состояния конкретного банка целесообразно исследовать возможности его функционирования на данном этапе хозяйственного развития, то есть определить те экономические ниши и области, в которых банки могут и должны работать... Сопоставление характера операций банков с рыночными условиями дает основания для выводов относительно перспектив банка... В рамках надзорной практики не только можно, но и нужно оценивать, насколько банк чувствителен к рыночным переменам и насколько он готов к ответам на рыночные вызовы»<sup>1</sup>.

В зарубежных банках существуют программы анализа факторов внешней среды. В российских банках данное направление риск-менеджмента недостаточно развито. В этой связи мы считаем, что макроэкономический анализ рисков должен сосредоточиваться в надзорном органе, как в институте, обладающем для этого необходимым инструментарием.

Данный макроэкономический анализ необходим как регулирующему органу для целей эффективной реализации своих регулирующих и надзорных функций, так и остальным субъектам экономической системы для анализа их рисков, поскольку «по мере повышения значимости финансового сектора для экономики риски, перераспределяемые через финансовую систему, стали существенно влиять на макроэкономическую стабильность в целом»<sup>2</sup>.

Вышеуказанные положения подтверждаются и анализом международного опыта. В рабочем документе МВФ отмечено, что в современном мире уже недостаточно рассмотрения надежности и устойчивости отдельных банков или устойчивости одного лишь банковского сектора; чтобы обеспечить экономическую стабильность и рост, необходимо обращать внимание на устойчивость всего финансового сектора<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Беляев М.К. Макроэкономические аспекты банковского регулирования // Банковское дело. – 2006. – № 3. – С.19.

<sup>2</sup> Каллаур П.В. Система обеспечения устойчивости банковского сектора Республики Беларусь // Деньги и кредит. – 2008. – № 6. – С.23.

<sup>3</sup> Хубен А., Кейкс Дж., Шинаси Г. К основам гарантий финансовой устойчивости (Towards a Framework for Safeguarding Financial Stability). Рабочий документ МВФ, № 04/1001, Департамент международных рынков капитала, июнь 2004. URL://http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/316782.html (дата обращения 23.01.2006).

Таким образом, для целей реализации подходов риск-менеджмента в надзоре необходим макроэкономический анализ, который будет включать в себя выявление рискообразующих факторов макроуровня, степени их воздействия на деятельность банка, прогноз их реализации. В этой связи макроэкономический анализ можно считать полноценным компонентом надзорного процесса.

Существует мнение, что оценивать макроэкономические факторы должны сами коммерческие банки. «Переходное состояние экономики предопределяет неустойчивость темпов экономического развития, большую изменчивость структуры платежеспособного спроса на продукцию предприятий на внутреннем рынке... Поэтому банки, предоставляя кредиты предприятиям, должны иметь собственные независимые оценки перспектив развития рынков»<sup>1</sup>. На наш взгляд, сбор данной информации для коммерческих банков является затруднительным. Часто банки, особенно малые и региональные, не имеют необходимых ресурсов и специалистов для создания соответствующих структур для сбора и обработки информации. Кроме того, представляется, что данная деятельность банку вообще не свойственна. Поэтому сбором указанной информации и доведением ее до банков должен заниматься Банк России.

«Государство должно взять на себя ответственность за информацию, поступающую на финансовые рынки и позволяющую коммерческим банкам судить о дальнейшем развитии макроэкономической конъюнктуры, отдельных сегментов и инструментов финансового рынка с тем, чтобы адекватно оценить уровень риска своих операций»<sup>2</sup>. Для того чтобы информация, полученная в рамках мониторинга, была действенным способом управления рисками, она должна отвечать определенным требованиям. В теории риск-менеджмента выделяют следующие основные требования к информации: достоверность, объективность, полнота, релевантность (степень приближения информации к существу вопроса или степень соответствия информации поставленной задаче), актуальность информации (важность информации для оценки риска)<sup>3</sup>. На наш взгляд, важнейшее значение в рассматри-

<sup>1</sup> Устаев А.Я. Мониторинг клиентов как элемент системы банковского кредитования // Финансы и кредит. – 2007. – № 15. – С. 9.

<sup>2</sup> Филиппчук А.С. Текущий банковский надзор и его развитие в России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2006. – С. 87.

<sup>3</sup> Чернова Г.В., Кудрявцев А.А. Управление рисками: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2007. – С. 72.

ваемом случае имеют такие характеристики информации, как полнота, релевантность и актуальность. Информация должна быть представлена и систематизирована таким образом, чтобы непосредственно способствовать разработке способов и принятию решений, направленных на снижение рисков и быть действительно востребованной и необходимой банкам.

Макроэкономический анализ реализуется с помощью следующих этапов, которым соответствуют определенные методы и инструменты:

### **1. Анализ текущего состояния экономики.**

Методы:

- выявление и мониторинг рискообразующих факторов макроуровня
- оценка влияния рисков на финансовую устойчивость банков

Инструменты:

- *Анализ и оценка основных макроэкономических показателей, так или иначе влияющих на устойчивость банковского сектора.*

К таким показателям по методологии Европейского центрального банка относятся, например, динамика фондовых индексов, цен на коммерческую недвижимость и жилье, коэффициент сбережений домохозяйств, темпы роста ВВП, динамика инвестиций, показатели безработицы, темпы изменения индекса потребительских цен, темпы изменения денежной массы др. По методологии МВФ в состав основных индикаторов финансовой стабильности (Financial soundness indicators) включаются показатели банковского сектора, сектора небанковских финансовых институтов, реального сектора, домашних хозяйств и состояния финансового рынка.

В РФ используют похожие критерии при оценке финансовой стабильности: степень обесценения вложений в частном секторе, динамика цен на рынке недвижимости, динамика международных потоков капитала, обеспеченность золотовалютными резервами и др.

- *Мониторинг реального сектора экономики.*

В настоящее время это направление в полной мере реализуется Главными управлениями ЦБ РФ. В соответствии с п. 18 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>1</sup> анализ и прогнозирование состояния экономики Российской

<sup>1</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 15.07.2002. – № 28. – Ст. 2790.

Федерации в целом и по регионам является функцией ЦБ РФ. Реализация данной функции создает фундамент для осуществления Банком России своей основной функции – денежно-кредитного регулирования. Не случайно в вышеупомянутой статье зафиксировано, что анализ касается прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений. На наш взгляд, результаты анализа и прогнозов ЦБ РФ можно эффективно использовать при реализации и другой законодательно вмененной ему функции – банковского регулирования и надзора.

Обращаясь к вышесказанному, еще раз подчеркнем, что банковский надзор прежде всего призван создать информационную базу для принятия последующих обоснованных превентивных и корректирующих мер. В этой связи применение такого инструмента как мониторинг будет напрямую способствовать реализации надзорных целей.

В соответствии с Положением «О проведении мониторинга предприятий Банком России» ЦБ РФ в целях анализа и прогнозирования состояния экономики проводит мониторинг предприятий. В соответствии с п. 1.1.1 указанного Положения «мониторинг предприятий – постоянное наблюдение за их совокупностью путем проведения опросов об изменении экономической конъюнктуры, инвестиционной активности, финансового положения предприятий, а также систематизация и анализ полученной информации»<sup>1</sup>.

Результаты мониторинга реального сектора, проводимого Банком России, могут быть использованы как коммерческими банками для управления и минимизации рисков, возникающих при их взаимодействии с предприятиями, так и собственно самим ЦБ РФ при реализации функции рискориентированного надзора для выявления зон повышенного риска и составления прогнозов развития рискованных ситуаций в банковском секторе. Также, безусловно, результаты мониторинга могут с успехом применяться в целях управления рисками на самих предприятиях реального сектора экономики, рисками, которые проецируются на банковскую систему, что в свою очередь также будет работать на предотвращение реализации рисков банковского сектора.

М.К. Беляев, эксперт ЦБ РФ, отмечает, что: «Причиной неадекватного рыночного поведения банков нередко выступает дефицит инфор-

мации. Во многих из них, особенно в небольших, отсутствуют аналитические подразделения, способные отследить изменения в конъюнктуре и дать соответствующие рекомендации по организации работы в ближайшей перспективе»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что хотя сами коммерческие банки в процессе своей деятельности безусловно занимаются анализом финансового состояния предприятий реального сектора экономики (например, при рассмотрении кредитных заявок), однако данный анализ охватывает только их существующих и потенциальных клиентов, их финансовое состояние, их потребности. Данная выборка, вероятнее всего, не является репрезентативной, и поэтому проводить систематический анализ, например в территориальном или отраслевом разрезе, невозможно. Соответственно можно анализировать только рискобразующие факторы микроуровня по отдельным предприятиям, что, безусловно, не может дать полной картины всех возможных рисков и последствий их реализации. Следовательно, полученная в ходе такого анализа информация не будет отвечать важнейшим требованиям, указанным нами выше. Между тем оценивать риски, возникающие в результате взаимодействия с реальным сектором, жизненно необходимо для банков, так как именно там формируется большинство банковских рисков. Причем оценивать необходимо именно перспективы возникновения и реализации рискованных ситуаций, а для этого обязательно нужны сведения о рискобразующих факторах территориального и отраслевого масштаба – о факторах макроуровня.

На наш взгляд, информацию, полученную коммерческими банками от потенциальных заемщиков, следует дополнить анализом информации, обрабатываемой Банком России в рамках мониторинга реального сектора. Таким образом, банки смогут оценить динамику экономической конъюнктуры в регионе, отрасли, стране, макроэкономические факторы и показатели, инвестиционный климат и т.д.

Как отмечает Л.В. Килюшик: «Оценку финансовой устойчивости банковского сектора необходимо проводить с использованием более широкой информации о состоянии экономики, поскольку проблемам в банковском секторе часто предшествуют определенные макроэкономические изменения. Поэтому комплексная оценка финансовой устойчи-

<sup>1</sup> О проведении мониторинга предприятий Банком России: Положение от 19.03.2002 № 186-П // Вестник Банка России. – 10.04.2002. – № 20.

<sup>1</sup> Беляев М.К. Макроэкономические аспекты банковского регулирования // Банковское дело. – 2006. – № 3. – С. 19.

ности банковского сектора и выявление на ранних стадиях его слабых мест должны базироваться на анализе общеэкономических условий, в том числе состояния нефинансового сектора экономики»<sup>1</sup>. Действительно, предприятия реального сектора экономики являются для банков клиентами, учредителями, аффилированными лицами, и соответственно результаты их работы будут напрямую проецироваться на банковскую систему. Отмечается, что в величине потенциальных потерь банков наибольший удельный вес занимает риск кредитования нефинансовых организаций (более 90% совокупных потерь по кредитному риску)<sup>2</sup>. В этой связи мониторинг должен применяться для оценки банковских рисков, возникающих под воздействием сдвигов и изменений рыночной конъюнктуры в реальном секторе экономики.

При этом отметим, что важна именно независимая оценка рисков Банком России, создание им своей собственной информационной базы. Данные Федеральной службы государственной статистики и Федеральной налоговой службы в данном случае не должны использоваться как альтернатива исследованиям Банка России. Среди причин этого можно назвать риск недостоверности отчетности, предоставляемый в налоговые органы, значительный временной лаг предоставления отчетности в ЦБ РФ от органов статистики, обусловленный временем, затрачиваемым на обработку и предоставление отчетности в вышестоящие организации, правовые вопросы конфиденциальности первичной информации, предоставляемой в налоговые и статистические органы.

«Если сопоставить информацию, получаемую из ежеквартальных обзоров Банка России, с данными статистических исследований, можно проследить, что ежеквартальные обзоры Банк России получает в режиме «реального времени», статистические же показатели – по факту, с запаздыванием на месяц. Выборка предприятий и отраслей Банка России представляет интерес для банковской системы, выборка статистических органов сплошная и обобщенная. Кроме того, ежеквартальные обзоры Банка России содержат качественные и количественные индикаторы, статистические показатели – только количественные. В отличие от статистических показателей, где прослеживается частич-

<sup>1</sup> Ключишк Л.В. Мониторинг предприятий в Краснодарском крае // Деньги и кредит. – 2006. – № 8. – С. 25.

<sup>2</sup> Сафронов В.А. Формирование Банком России системы мониторинга финансовой устойчивости банковского сектора // Деньги и кредит. – 2006. – № 6. – С. 19.

ная несопоставимость данных, частые корректировки и короткие ряды, получаемая Банком России информация является сопоставимой, и присутствует возможность накопления длинных временных рядов»<sup>1</sup>.

Непосредственным объектом мониторинга реального сектора, проводимого Банком России, выступает хозяйственная деятельность предприятий. Для предприятий – участников мониторинга его информация также является полезной и должна активно использоваться в системе риск-менеджмента. Располагая информацией о состоянии и динамике рыночной конъюнктуры, макроэкономических показателей, о развитии предприятий, работающих в сопоставимых условиях, о предприятиях-конкурентах и потенциальных конкурентах, руководители могут формировать и корректировать свою политику, стратегию и тактику.

На наш взгляд, аналитические материалы ЦБ РФ, сформированные в рамках мониторинга реального сектора экономики, могут и должны стать содержательной информационной базой для процесса управления рисками на предприятиях. Важность данных материалов еще более возрастает в связи с отсутствием на большинстве российских предприятий (особенно малого и среднего бизнеса) специальных аналитических служб, занимающихся исследованием рынка, ценовой политики, инвестиционного климата и других макроэкономических параметров, анализ и изучение которых необходимы для построения эффективной системы риск-менеджмента. «Стоит подчеркнуть влияние аналитических материалов Банка России на повышение культуры экономического мышления на предприятиях – участниках мониторинга, совершенствование методики собственного финансового анализа. Написанные на хорошем профессиональном уровне обзоры стимулируют интерес руководства к проведению экономических исследований на собственном предприятии»<sup>2</sup>.

Повторяясь, отметим, что информация, полученная в результате проведения мониторинга, только тогда может стать действенным инструментом минимизации рисков, когда она отвечает требованиям полноты, актуальности и релевантности. То есть информация должна быть максимально приближена к проблеме управления рисками (не должна быть перегружена данными, не относящимися к существу вопроса),

<sup>1</sup> Свиридова Н.И. Предпосылки введения мониторинга предприятий в деятельность Центрального банка РФ // Финансы и кредит. – 2007. – № 3. – С. 11.

<sup>2</sup> Свиридова Н.И. Предпосылки введения мониторинга предприятий в деятельность Центрального банка РФ // Финансы и кредит. – 2007. – № 3. – С. 10.

данные должны иметь существенное значение для идентификации, оценки и управления рисками, а также быть максимально полными. Подчеркнем, что данными характеристиками информация мониторинга должна обладать для всех его участников.

На этом этапе формирования выборочной совокупности решается проблема полноты информации. Главным требованием к выборке можно считать ее репрезентативность. Также выделим требование частоты пересмотра выборки. Критериями репрезентативности согласно действующей методике формирования выборки выступают критерий отражения отраслевой структуры экономики в регионе и критерий связанности с кредитной организацией (учредители, аффилированные лица).

Как показывает практика, в эту выборку в подавляющем большинстве случаев попадают в основном крупные предприятия, давно и устойчиво работающие на рынке. Состав этой выборки долгое время не пересматривается.

Наиболее существенной мы считаем проблему отсутствия среди объектов мониторинга представителей малого бизнеса (малых предприятий и индивидуальных предпринимателей). При том, что на сегодняшний день это основной массив клиентов и в первую очередь заемщиков банков и соответственно именно в этом массиве формируется значительная часть рисков, в дальнейшем проецируемых на банковскую систему.

Центральный банк РФ самостоятельно может привлекать данные субъекты к участию в мониторинге, возможны два варианта. Первого варианта придерживаются немногие экономисты – заставить предприятия участвовать в мониторинге путем законодательного закрепления данной обязанности. Данный вариант представляется нам нецелесообразным и нереализуемым. В качестве второго варианта можно стимулировать участие предприятий в мониторинге. Стимулировать это участие можно напрямую, для чего, во-первых, нужно обеспечить конфиденциальность информации, а во-вторых, сделать форму подачи информации о результатах мониторинга интересной и полезной для самих организаций, включив в нее, в частности, информацию о состоянии банковского сектора, так как его риски, в свою очередь, проецируются на реальный сектор. Помимо непосредственного привлечения предприятий к участию в мониторинге ЦБ РФ может воспользоваться данными уже имеющимися информационными системами (например, систе-

мы СПАРК, которая в настоящее время имеет внушительную базу данных об индивидуальных предпринимателях).

На этапе сбора информации решаются проблемы ее релевантности, актуальности, достоверности и объективности. В этой связи сбор информации должен быть своевременным, оперативным, а рассылаемые предприятиям анкеты должны содержать минимум, позволяющий составить представление о вопросах, ответы на которые подразумевают опору на реальные факты и данные и не содержат оценочных характеристик.

На этапе анализа информации должен быть выработан такой способ группировки данных и доведения ее до участников, который бы позволял, как уже указывалось выше, обеспечить сохранность конфиденциальных сведений, исключал попадания в информационные материалы ненужной и неактуальной информации и акцентировал внимание участников мониторинга на рисках предприятий и банковского сектора, вероятности их реализации и возможных последствиях.

На этапе доведения информации до участников и заинтересованных лиц наибольшее значение имеет оперативность, так как информация может служить действенным способом управления рисками только при условии ее своевременного поступления.

Можно выделить еще один этап, который, на наш взгляд, должен иметь место в этом процессе перед этапом доведения аналитических материалов до участников, – этап составления прогноза – исследование перспектив развития объекта или определение возможного состояния объекта в будущем. В настоящее время прогнозная составляющая в распространяемых аналитических материалах представлена довольно слабо. Составление такого прогноза, который будет в первую очередь отражать возможные варианты развития рискованных ситуаций, станет ключевым моментом в использовании заинтересованными субъектами результатов мониторинга предприятий в целях управления рисками и создаст основу для создания информационной базы, необходимой для своевременного принятия регулятором превентивных и корректирующих мероприятий.

- *Мониторинг финансового сектора экономики.*

К показателям данного мониторинга по методологии Европейского центрального банка относятся показатели динамики доходов, издержек, рентабельности, показатели качества активов и достаточности капитала, значения маржи, показатели концентрации риска по секторам,

показатели иска ликвидности, рыночных рисков и т.д. Из этих показателей в итоге складывается система, анализируя которую можно определить уровень устойчивости банковского сектора, вероятность дефолта и способность банковской системы противостоять кризисам.

Отметим, что по методологии МВФ и Европейского центрального банка анализу подвергается весь финансовый сектор и уже в его составе отдельно банковский, в то время как в РФ только банковский. В рамках данного анализа ЦБ РФ отслеживает такие показатели, как динамика кредитных портфелей, динамика прибыли банков, динамика просроченной задолженности и т.д. Итоги анализа Банка России материализуются в его Отчете о развитии банковского сектора и банковского надзора.

Отметим, что данный анализ необходимо проводить как на уровне всей России, так и по регионам. ЦБ РФ приводятся отдельные показатели, характеризующие развитие банковского сектора в регионе (объем ссудной задолженности, просроченной ссудной задолженности и др.), однако макроэкономические показатели на региональном уровне не рассчитываются. В этой связи необходимо, на наш взгляд, предоставить аналог отчета (макроэкономические показатели, мониторинг реального и банковского сектора) на уровне субъектов Федерации. Данное направление деятельности можноверить Главным управлениям Банка России.

В настоящее время на уровне региона из перечисленных инструментов развит только мониторинг реального сектора. В то время как важен макроэкономический анализ не только реального сектора, так как, во-первых, он отражает ситуацию «постфактум», а часто проблемы можно предвидеть еще до их реального появления, то есть до того, как они скажутся на деятельности предприятий; во-вторых, риски банков макроуровня могут проистекать не только из реального сектора, но и зависеть от таких показателей, как цены на нефть, приток иностранных инвестиций, ситуации на зарубежных рынках капитала (ипотечный кризис – риск ликвидности) и так далее. В этой связи ЦБ РФ следует проводить анализ на регулярной основе тех макроэкономических параметров, в которых могут найти отражение потенциальные угрозы / выгоды для банковской системы.

**2. Прогнозирование макроэкономической ситуации на перспективу.** Используются методы, аналогичные этапу 1, но инструменты специфические в рамках данных методов.

- *Стресс-тестирование.*

Стресс-тестирование является одним из аналитических инструментов, призванных обеспечить оценку потенциальных потерь кредитных организаций в случае возможных спадов в экономике. Стресс-тестирование может быть определено как оценка потенциального воздействия на финансовое состояние кредитной организации ряда заданных изменений в факторах риска, которые соответствуют исключительным, но вероятным событиям. В рамках стресс-тестирования кредитная организация должна учитывать ряд факторов, которые могут вызвать экстраординарные убытки в портфеле активов, либо предельно усложнить управление его рисками. Данные факторы включают в себя различные компоненты рыночного, кредитного рисков и риска ликвидности. Стресс-тестирование включает в себя компоненты как количественного, так и качественного анализа. Количественный анализ направлен прежде всего на определение возможных колебаний основных макроэкономических показателей и оценку их влияния на различные составляющие активов банка. С помощью методов количественного анализа определяются вероятные стрессовые сценарии, которым могут подвергнуться кредитные организации. Качественный анализ акцентирован на двух основных задачах стресс-тестирования: оценка способности капитала кредитной организации компенсировать возможные крупные убытки; определение комплекса действий, которые должны быть предприняты кредитной организацией для снижения уровня рисков и сохранения капитала.

В международной банковской практике используются различные методики стресс-тестирования. В настоящее время наиболее распространенной методикой является сценарный анализ (на основе исторических или гипотетических событий). Также проводится анализ чувствительности портфеля активов банка к изменению факторов риска и рассчитываются максимальные потери. Сценарный анализ преимущественно нацелен на оценку стратегических перспектив кредитной организации. Он позволяет оценить потенциальное одновременное воздействие ряда факторов риска на деятельность кредитной организации в случае наступления экстремального, но вместе с тем вероятного события. В отличие от сценарного анализа результаты анализа чувствительности носят в основном краткосрочный характер. Анализ чувствительности оценивает непосредственное воздействие на портфель активов кредитной организации изменений заданного фактора риска (напри-

мер, рост/снижение обменного курса национальной валюты; рост/снижение процентных ставок)<sup>1</sup>. Банк России применяет стресс-тестирование с 2002 года. «Эта работа впервые была проведена совместно с МВФ и Всемирным банком в рамках Программы оценки финансового сектора России. Методология стресс-тестирования постоянно развивается и совершенствуется»<sup>2</sup>.

- *Анализ тенденций.*

Позволяет выявить закономерности в развитии процессов, происходящих в экономике и влияющих на устойчивость банковской системы, для последующего определения возможностей и перспектив реализации данных закономерностей в будущем.

- *Анализ сценариев.*

Данный инструмент позволяет спрогнозировать возможное развитие событий, оценить варианты реализации факторов-угроз и обосновать необходимость применения соответствующего инструментария регулирования. «Анализ сценариев является одним из ключевых инструментов анализа и оценки устойчивости банковского сектора, результаты которых дают наиболее полное представление о взаимосвязях и степени взаимодействия между различными секторами экономики. Раскрытие и анализ причинно-следственных связей позволяет не только оценить последовательность развития событий в случае изменения ситуации в одном из секторов экономики, но и при наличии соответствующих математических и статистических моделей получить оценку величины вторичных потрясений, произошедших вслед за возникновением первичного шока в одном из секторов экономики»<sup>3</sup>.

- *Системы раннего предупреждения.*

Системы раннего предупреждения позволяют оценить вероятность и спрогнозировать наступление и развитие кризисных явлений с помощью эконометрических моделей. «Стандартная методика построения модели включает определение времени наступления кризиса, выявление показателей, динамика которых в обычный и предкризисный период позволяет использовать их в качестве индикаторов раннего предупреждения, построения на их основе прогнозной модели, оце-

<sup>1</sup> URL:<http://www.cbr.ru> (дата обращения: 18.05.2007).

<sup>2</sup> Сафронов В.А. Формирование Банком России системы мониторинга финансовой устойчивости банковского сектора // Деньги и кредит. – 2006. – № 6. – С. 18.

<sup>3</sup> Каллаур П.В. Система обеспечения устойчивости банковского сектора Республики Беларусь // Деньги и кредит. – 2008. – № 6. – С. 24.

нивающей вероятностью наступления кризиса. Эффективность модели рассчитывают исходя из соотношения правильно и ошибочно предсказанных событий. В настоящее время точность прогноза EWS-моделей составляет в среднем около 80% для случаев, когда отсутствуют предпосылки для возникновения кризиса, и 60–70% при наличии таких предпосылок. В EWS-модели наступление кризиса обуславливается изменением показателей, которые ее разработчики обосновывают в каждом конкретном случае. Отобранные показатели могут рассматриваться по отдельности или совместно. В последнем случае конструируется некоторый индикатор кризиса, в котором исходные показатели учитываются в соответствии с рассчитанными весами. Превышение определенного порогового значения отобранными показателями означает наступление кризиса»<sup>1</sup>.

Для различных типов кризиса строятся свои модели. Уровень пороговых значений индикаторов различается в зависимости от страны, где данная модель применяется. По результатам обобщения результатов тестирования различных EWS-моделей можно составить список статистически значимых индикаторов раннего предупреждения<sup>2</sup>: реальный валютный курс, условия торговли, отношение сальдо текущего счета платежного баланса к ВВП, отношение денежного агрегата M2 к валютным резервам, темпы роста валютных резервов, отношение краткосрочных внешних обязательств к валютным резервам, кредитный бум, отношение совокупного объема кредитов к ВВП, уровень реальных процентных ставок, темпы роста цен на фондовые активы и недвижимость, отношение бюджетного дефицита (профицита) к ВВП.

Надзорным органом отслеживается динамика и изменения в динамике индикаторов раннего предупреждения, что позволяет спрогнозировать наступление кризиса. Основным ограничением использования инструмента является трудность сбора информации для расчета индикаторов, основным недостатком – возможность ошибочных сигналов. Однако, несмотря на некоторые недостатки, модели ранней диагностики являются важным аналитическим инструментом для надзорного органа, позволяющим на ранних этапах выявить «симптомы» приближающейся угрозы финансовой устойчивости банковского сектора и принять своевременные превентивные меры.

<sup>1</sup> Плисецкий Д.Е. Система мониторинга финансового сектора экономики // Банковское дело. – 2004. – № 10. – С. 43.

<sup>2</sup> Там же. – С. 45.

Таким образом, реализация инструментария макроуровня является важнейшей составной частью механизма банковского надзора. Действие инструментов по оценке рисков на уровне отдельно взятого банка не позволяет получить полную картину его рискового профиля и перспектив его изменения. Кроме того, осуществляя надзор на микроуровне, представляется невозможным соотнести положение отдельного участника банковского рынка с общими тенденциями в банковской сфере. При этом является очевидным как то, что происходит проецирование рисков системы на ее участника, так и то, что динамика его рискового профиля может служить индикатором вероятных тенденций для других банков. В этой связи инструментарий оценки рисков и финансовой устойчивости банковской системы органично дополняет микропруденциальный надзор, благодаря чему становится возможным сформировать полную и достоверную информационную базу для реализации целей банковского регулирования.

Помимо методов и инструментария, в механизм банковского надзора предполагаем необходимым включить такой компонент, как принципы банковского надзора. В данном случае они будут являться базисом, определяющим основополагающие правила функционирования надзорного механизма.

### **2.3. Принципы реализации методов и инструментов банковского надзора**

Рискориентированный надзор, исходя из анализа нами его содержания, должен основываться на принципах, а не на формальных требованиях. В этой связи важнейшим элементом механизма рискориентированного надзора являются его принципы. Принципы банковского надзора – это основополагающие, руководящие начала, определяющие его наиболее существенные черты и признаки и основные требования, предъявляемые к нему.

Перечень базовых принципов эффективного банковского надзора сформулирован в Базельском документе 1997 г. Перечень данных принципов приведен в Приложении 11. Заметим, что данный перечень скорее не закрепляет основополагающие начала, а характеризует содержание надзора, его направления, методы и инструментарий.

Принципами банковского надзора также называют:

1. Универсальность и обязательность. Под надзор должны попадать все без исключения кредитные организации, действующие на территории страны.

2. Законодательное закрепление за Центральным банком надзорных функций с предоставлением ему права издавать соответствующие нормативные акты, обязательные для всех банков.

3. Единство требований Банка России для всех кредитных организаций, выполняющих одинаковые виды деятельности. Там же, где требования могут и должны быть дифференцированы, должны использоваться ясные и стабильные правила дифференциации.

4. Обязательность исполнения законных требований Банка России.

5. Единство количественного и качественного контроля. Отслеживается не только формальное соблюдение кредитными организациями тех или иных правил и нормативов, но и качественных характеристик их развития.

6. Сочетание превентивного и последующего контроля.

7. Сочетание дистанционного (документарного) контроля и проверки на местах.

8. Профессионализм контроля. Чтобы эффективно вести надзор, нужно четко понимать характер бизнеса банков, свободно ориентироваться в его тенденциях.

9. Адекватность контроля. Небольшие банки с малым количеством операций объективно требуют только технологического надзора, тогда как крупные нуждаются в углубленном анализе.

10. Конструктивный характер надзора. Главная задача Центрального банка в этой связи – помогать поддерживать работоспособность банка, содействовать преодолению трудностей. Банки весьма заинтересованы в методической помощи со стороны Центрального банка.

11. Консолидированный характер надзора. Надзор должен вестись на основе учета операций всех его подразделений, а также дочерних и зависимых организаций.

12. Сочетание надзора со стороны Центрального банка, независимого аудита и внутреннего контроля.

13. Открытость надзора для широкой общественности<sup>1</sup>.

Британское правительственное агентство Financial Services Authority (FSA), ответственное за регулирование финансовых рынков,

<sup>1</sup> Кураков Л.П. Современные банковские системы – М., 2000. – С. 15.

выработало следующие принципы эффективного надзора и регулирования<sup>1</sup>:

- эффективность и экономичность,
- адекватность вмешательства надзорного органа уровню риск-менеджмента,
- инновационность,
- кооперация с международными системами регулирования,
- поддержание конкурентной среды.

Все вышеперечисленные точки зрения либо содержат положения, которые условно можно отнести к основополагающим началам, либо содержат принципы, относящиеся и к надзору, и к регулированию.

На наш взгляд, принципы банковского надзора нужно разделить на общие и специальные. Выделение общих принципов необходимо в связи с тем, что банковский надзор представляет собой деятельность уполномоченного органа, который должен руководствоваться некоторыми основополагающими началами, выход за которые будет означать нарушение им обязательных требований и отклонение от общепризнанных стандартов.

#### **К общим принципам банковского надзора мы относим:**

– принцип законности. Является важнейшим началом деятельности всех органов, организаций и должностных лиц. В деятельности надзорного органа этот принцип означает то, что, во-первых, надзор сам по себе призван обеспечить исполнение нормативных актов всеми субъектами банковских правоотношений, а во-вторых, неукоснительное соблюдение нормативных актов всеми должностными лицами надзорного органа, соответствие закону форм, методов и инструментов банковского надзора;

– принцип невмешательства в оперативную самостоятельность поднадзорных. Является важнейшим принципом, позволяющим, как уже отмечалось нами выше, отграничить надзор от контроля;

– принцип гласности. Так как надзор осуществляется в интересах кредитных организаций, а также в интересах всего общества, члены которого являются потребителями банковских услуг, это предполагает определенную степень открытости, информированности общественности о состоянии банковского надзора;

<sup>1</sup> Principles of good regulation // URL:<http://www.fsa.gov.uk> (дата обращения: 19.10.2009).

– принцип всеобщности. Надзорные процедуры распространяются на все кредитные организации, так как каждая потенциально способна привести риск в систему и угрожать интересам вкладчиков и кредиторов;

– принцип своевременности (оперативности)\*. Означает своевременную оценку изменений в финансовом состоянии кредитной организации, своевременность обнаружения факторов-угроз и оперативное принятие мер надзорного реагирования. Данный принцип представляется важным для достижения целей банковского надзора, так как реализация опосредуемых им целей регулирования возможна только в том случае, если надзорная информация будет поступать своевременно, опережая развитие тенденций в банковской системе. Наличие значительного временного лага между возникновением угрозы и ее осознанием Банком России и банковским сообществом не позволит предотвратить негативные тенденции и принять своевременные корректирующие меры. Следовательно, в этом случае надзор не сможет реализовать свою функцию общей и частной превенции;

– принцип соответствия международно-признанным стандартам банковского надзора. Данный принцип предполагает необходимую степень интеграции внутренней системы банковского надзора и передового опыта надзорных систем зарубежных государств и международных организаций (в первую очередь Базельского комитета).

#### **К специальным (организационно-методологическим принципам), раскрывающим основы методологии осуществления риск-ориентированного надзора, мы относим:**

– принцип рыночной адаптации\*. Система банковского надзора, даже самая либеральная, несет в себе определенную административную нагрузку и элемент императивности. При этом на сегодняшний день, рынок банковских услуг развивается быстрыми темпами, имеет место усложнение банковских операций, их интернационализация, использование инновационных прогрессивных технологий в банковском деле. Безусловно, данные позитивные тенденции должны иметь возможность для своей дальнейшей реализации, а надзорная система, нацеленная на обеспечение устойчивости банковской системы и недопущение привнесения в нее новых рисков, может стать ограничителем допуска на рынок новых прогрессивных веяний. В этой связи согласно

\* введены авторами.

принципу рыночной адаптации надзорный орган должен быстро реагировать на прогрессивные инновационные веяния банковского рынка и своевременно адаптировать к ним свой инструментарий. Таким образом, надзор будет способствовать развитию и прогрессу банковского дела;

– принцип сочетания формализованных критериев и мотивированного суждения. По некоторым аспектам деятельности банков необходимо проверять соответствие ее формализованным критериям (различные технические нормативы, обязательные экономические нормативы), другие же аспекты ее должны оцениваться на основе мотивированного суждения.

Сочетание двух указанных выше инструментов очень важно, на наш взгляд, так как использование только формализованных критериев делает надзорную систему излишне формализованной и негибкой, а использование только мотивированного суждения в качестве основы для принятия решений может сделать надзорное реагирование субъективным, а банки – заложниками, зависимыми от профессионального суждения сотрудника надзорного органа.

По мнению Г.А. Тосуяна, «мотивированное суждение должно использоваться исключительно в интересах банков. Оно должно служить основанием для принятия во внимание существенных обстоятельств, которые позволяют исключить или смягчить ответственность за незначительные нарушения, а не использоваться для расширительного толкования норм, устанавливающих те или иные ограничения. Тем более недопустимо использовать мотивированное суждение в качестве единственного основания для привлечения банка к ответственности. Иначе любой добросовестный банк (а подавляющее большинство банков являются добросовестными) может быть признан виновным даже при отсутствии нормы, которую он нарушил»<sup>1</sup>;

– принцип мегарегулирования\*. Не касаясь достоинств и недостатков введения мегарегулятора на финансовом рынке РФ, мы считаем, что принцип мегарегулирования может и должен быть реализован на практике. «...разговоры о едином регуляторе будут оставаться пустым звуком до тех пор, пока в основу надзора за участниками финансового рынка не будут заложены единые правовые принципы и под-

<sup>1</sup> Смирнов Е.Е. Какие изменения планируются в банковском надзоре // Юридическая работа в кредитной организации. – 2007. – № 2. – С. 12.

ходы, базирующиеся на согласованной терминологии, процедурах и концепциях»<sup>1</sup>.

Сегодня многие банки являются универсальными многофункциональными финансовыми институтами, предоставляющими своим клиентам комплекс услуг, при этом банковская деятельность, являясь многогранной по своей природе, может попадать под надзорное воздействие сразу нескольких ведомств. Кроме того, банки являются участниками финансового рынка, на котором кроме них действуют страховые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, инвестиционные фонды и другие. В этой связи риски других участников финансового рынка будут проецироваться на банковскую систему, ведь, как справедливо отмечает М.А. Котляров, «риск концентрируется не в юридическом лице, а в системе взаимосвязей юридического лица»<sup>2</sup>. Поэтому орган банковского надзора должен рассматривать банковские риски в их взаимосвязи с рисками других субъектов финансовых отношений в рамках проведения макропруденциального анализа.

Таким образом, принцип мегарегулирования выражается, во-первых, в развитии взаимодействия между ведомствами, в той или иной степени осуществляющими надзор за различными сегментами финансового рынка (в России это ЦБ РФ, ФСФР, Росфинмониторинг, Федеральная антимонопольная служба, Агентство по страхованию вкладов), а во-вторых, в комплексном подходе к анализу рисков всех участников финансового рынка, рассмотрению их взаимосвязей и взаимообусловленности;

– принцип консолидации. Тесно связан с указанным выше принципом мегарегулирования. Являясь компонентом базельских принципов банковского надзора, этот принцип предполагает надзор как за самой кредитной организацией, ее зарубежными филиалами, совместными предприятиями и дочерними банками. Предполагаем, что содержание этого принципа можно расширить путем включения в него необходимости оценки рисков контрагентов и иных связанных с банком лиц, так как их риски, как уже отмечалось нами, непосредственно проецируются на банки.

<sup>1</sup> Финансовый надзор в России и Германии. Международный опыт и актуальные тенденции / под общ. ред. Э. Маркварта, И. Короленко. – М., 2007. – С. 25.

<sup>2</sup> Котляров М.А. Направления и перспективы реформы банковского регулирования в России // Финансы и кредит. – 2008. – № 12. – С. 4.

Этот принцип в настоящее время активно реализуется развитыми западными странами. Так, в США риски крупных банков оцениваются надзорным органом в связи с рисками их заемщиков и аффилированных лиц. «В то время как OCC надзирает за банками, их риски усложняются и возрастают за счет деятельности аффилированных лиц. В этой связи работники надзорного органа должны определять рисковый профиль консолидированной компании»<sup>1</sup>;

– принцип дифференциации режимов банковского надзора. Изложенный выше принцип дифференциации режимов банковского надзора предполагает введение определенных особенностей применения форм, методов и инструментов надзора в зависимости от типа кредитной организации. Данный принцип призван повысить эффективность банковского надзора и способствовать развитию его содержательной стороны.

Итак, принципы банковского надзора являются тем фундаментом, который позволяет создать прочную основу для эффективной реализации надзорных полномочий. Принципы задают общую направленность банковского надзора, определяют характер и особенности применения надзорного инструментария. Грамотно сформулированный принцип, на наш взгляд, является более понятным и действенным ориентиром, нежели формализованный показатель. Особенно важное значение формулировка принципов приобретает для реализации концепции риск-менеджмента в надзоре, предполагающей отход от контроля соблюдения формальных требований. В этой связи неукоснительное следование принципам гарантирует реализацию надзорной функции уполномоченного субъекта в рамках правового поля и в рамках базовых идей и постулатов, заложенных в рискориентированном подходе.

Таким образом, рассмотрев механизм банковского надзора, мы определили, что его основой является надзорный процесс, в привязке к стадиям которого следует рассматривать методы и инструменты банковского надзора. Это, по мнению авторов, обеспечивает наибольшую аналитичность их исследования. Кроме того, реализацию надзорного механизма нужно рассматривать как на микро-, так и на макроуровне, что объясняется необходимостью анализа рискобразующих факторов, внешних по отношению к поднадзорному субъекту.

Принципы надзора являются необходимым элементом механизма, устанавливающим правила его работы и требования к реализации его методов и инструментов. Развитие инструментария надзора, ориентированного на анализ банковских рисков и неукоснительное следование выделенным нами принципам, позволит, на наш взгляд, сформировать механизм банковского надзора, отвечающий потребностям современной банковской системы, адекватный ее прогрессивным технологиям и обеспечивающий реализацию на практике концепции рискориентированного банковского надзора.

---

<sup>1</sup> Bank Supervision Process. Comptroller's Handbook. – September 2007. – P. 8 // URL:<http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).

## ГЛАВА 3. Институциональные основы банковского регулирования и надзора

### 3.1. Теоретические подходы к формированию институтов банковского регулирования и надзора

Банковский надзор – достаточно сложный процесс, который должен быть правильно организован и управляем на национальном уровне. Эффективность надзорных полномочий неразрывно связана с организацией регулирования банковской деятельности. Организационная система управления – важная составляющая механизма банковского надзора. Она устанавливает принципы взаимоотношений между кредитными организациями, с одной стороны, и органами, осуществляющими банковское регулирование и надзор, – с другой.

Организационно-управленческая структура в качестве элемента механизма банковского надзора представляет собой взаимосвязанную совокупность органов управления данной областью деятельности, наделенных определенными экономико-правовыми функциями. Тем самым эта структура определяет основные принципы взаимодействия между кредитными организациями и органами банковского регулирования и надзора.

Основное назначение организационной системы управления – реализация целенаправленной политики в области банковского регулирования и надзора в стране в целом и в отдельных регионах при строгом соблюдении установленных норм и принципов банковского дела.

При разработке организационной системы банковского регулирования и надзора необходимо учитывать: общие требования к построению организационных систем управления, особенности банковской системы как объекта управления, накопленный опыт функционирования органов банковского регулирования и надзора, включая зарубежный.

Как было показано в главе 1, банковское регулирование осуществляется со стороны государства и со стороны специализированного органа.

В мировой банковской практике существуют разные подходы к организации банковского регулирования и надзора. В некоторых странах банковский надзор относится к исключительной компетенции центрального банка или же центральный банк играет в процессе надзора ключевую роль, при этом делегируя некоторые надзорные полно-

мочия с другими институтами. В других странах регулированием и надзором за банковской системой занимается самостоятельное учреждение, коллективное руководство которого состоит, как правило, из представителей кредитной системы и правительства. Специализированные надзорные ведомства обычно участвуют в контроле за финансовыми институтами и рынками инвестиционного и страхового секторов. В некоторых случаях центральный банк также осуществляет регулирование и надзор за финансовыми институтами и рынками, не относящимися к банковскому сектору.

В течение последних нескольких лет в ряде стран были созданы единые ведомства, осуществляющие объединенный надзор за финансовым сектором. Однако полное объединение регулирующих и надзорных функций вне центрального банка пока используется лишь в семи странах: Великобритании, Дании, Исландии, Норвегии, Швеции, Южной Кореи и Японии.

В целом интеграция надзорных функций во многом объясняется созданием финансовых объединений, выполняющих банковские, инвестиционные и страховые операции. Наличие различных надзорных органов создает потенциальную возможность использования «регулирующего арбитража», когда финансовые объединения перемещают определенные услуги или продукты в компании тех секторов, где слабее регулирующие ограничения. С другой стороны, обособленный надзор за институтами, предлагающими фактически одинаковый спектр услуг, может приводить к неравноправной конкуренции на финансовом рынке. Кроме того, интеграция регулирующих функций в рамках единого ведомства позволяет достичь существенной экономии на издержках, что особенно важно для небольших стран.

В то же время важным фактором эффективности надзора является определенное соответствие институциональной структуры регулирования структуре регулируемой отрасли. Поэтому в девяти странах с системами универсальных банков объединен надзор за банковским и фондовым секторами. При этом в Германии и Франции надзор за банками и фондовыми компаниями выполняет единое ведомство, но за надзор за фондовыми рынками и страховыми компаниями отвечают специализированные органы.

Изучение зарубежного опыта функционирования организационных структур банковского регулирования и надзора дает основания сделать вывод о существенном их разнообразии. Каждая страна исхо-

дит из самых разнообразных факторов, многообразие которых придает конкретному решению неповторимую национальную специфику. В силу этого чрезвычайно трудно выделить наиболее характерные типы регуляторов в банковской сфере и лишь с большой долей условности можно говорить о выделении четырех групп стран, отличающихся способами построения надзорных структур, местом и ролью центрального банка в этих структурах:

- надзор законодательно закреплен за центральным банком и последний обладает исключительными полномочиями в сфере регулирования и надзора банковской деятельности: Австралия, Испания, Ирландия, Италия, Португалия и т.д.;

- надзор производится центральным банком совместно с другими органами: Франция (Банком Франции совместно с Банковской комиссией); Германия (Бундесбанком совместно с Федеральной службой кредитного контроля); США (ФРС совместно с Министерством финансов, Казначейством через контролера денежного обращения и независимым агентом и Федеральной корпорацией страхования депозитов);

- надзорные функции осуществляются независимыми учреждениями, тесно взаимодействующими с министерством финансов и при косвенном участии центрального банка: Великобритания (надзор за финансовыми институтами осуществляет Комиссия по финансовым услугам), Дания – Управление финансового надзора при Министерстве промышленности, Канада – Бюро надзора за финансовыми учреждениями, а также Норвегия, Швеция, Исландия, Южная Корея и Япония<sup>1</sup>;

- страны, принявшие законодательное решение о создании мегарегулятора на рынке финансовых услуг. Почти во всех этих странах функции надзора отделены от центральных банков.

Среди стран, в которых регулирующие и надзорные функции поделены между различными институтами, заслуживает внимания опыт США, Франции и Германии.

В Соединенных Штатах Америки действуют четыре основных регулятора банковского дела, осуществляющих контроль за деятельностью кредитных учреждений, это<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Тхагапсова И. Теоретические аспекты реструктуризации коммерческих банков // Банковское дело. – 2001. – № 10. С. 35.

<sup>2</sup> Юденков Ю.Н. Банковский аудит: концептуально-правовые основы и практика // Информационно-аналитические материалы. Выпуск 6 (26). – М.: ЦБ РФ, 1998. – С. 29.

- Федеральная резервная система;
- Федеральная корпорация по страхованию депозитов;
- Офис контролера по валюте;
- Офис контроля за сберегательными кассами.

Остановимся на краткой характеристике каждого регулятора американской банковской системы.

Федеральная резервная система представляет собой совокупность двенадцати федеральных резервных банков, которая функционирует как Центральный банк США, регулирующий денежное обращение в стране, контролирующей кредитную политику, а также деятельность иностранных банков, филиалов американских банков за рубежом, банковских холдинговых компаний и примерно 1000 из 8000 чартерных банков, созданных на основе чартеров (грамот) штатов.

Федеральная комиссия по страхованию депозитов (EDIC) регулирует деятельность чартерных банков, созданных на основе чартеров штатов и не являющихся членами Федеральной резервной системы. Она же занимается вопросами ликвидации банков: выполняет обязанности временной администрации ликвидируемого банка, создает ликвидационную комиссию, выплачивает страховые суммы<sup>1</sup>.

Офис контролера по валюте (ООС) является независимым органом Казначейства, присуждающим чартеры и регулирующий деятельность национальных банков. Офис контроля за сберкассами (ОТС) также является органом Казначейства, регулирующим сберегательные учреждения федерального значения и уровня отдельных штатов.

Среди регуляторов банковской системы США самым могущественным и влиятельным является, безусловно, Федеральная резервная система, осуществляющая основную часть регулирующих функций центральных банков. Прочие регулирующие органы распределяют между собой как функции регулятивного характера (лицензирование, надзор текущей деятельности и др.), так и объекты регулирования (национальные банки, федеральные банки, банки штатов). Разделение регулирующих и надзорных полномочий по функциональному признаку можно признать положительным опытом организационной структуры банковского регулирования и надзора США. Распределение же функций текущего надзора между различными институтами в зависимости

---

<sup>1</sup> Антипова О.Н. Система банковского надзора и инспектирования за рубежом. – М.: ЦПП ЦБ РФ, 1995. – С. 72.

от объектов надзора имеет и отрицательные последствия в виде появления фактов неравноправной конкуренции на финансовом рынке, поскольку названные банковские институты предлагают фактически одинаковый набор услуг на финансовом рынке.

Регулятором Французской банковской системы является Банк Франции. Однако 24 января 1984 г. был опубликован так называемый банковский закон, согласно которому были созданы еще четыре органа, предназначенных для всеохватывающего регулирования французской финансово-кредитной системы, наделенных широкими полномочиями:

- Национальный совет по кредиту;
- Комитет по банковской регламентации;
- Комитет кредитных учреждений;
- Банковская комиссия.

Национальный совет по кредиту играет консультативную и исследовательскую роль: он выражает свое мнение относительно направлений денежной политики (согласно закону от 4 августа 1993 г. эти функции выполняет Совет по денежной политике) и анализирует условия функционирования финансово-кредитной системы страны, дает по этим вопросам свое заключение. В совет могут направляться для заключения законопроекты и нормативные акты. Совет подчиняется министру экономики, финансов и бюджета. Его вице-председателем является управляющий Банком Франции. В составе совета – 51 член, назначенный правительством (представители государства, парламентских ассамблей, экономического и социального советов, регионов, экономических организаций, профсоюзов, кредитных учреждений, а также 6 признанных специалистов в области экономики и финансов).

Комитет по банковской регламентации вырабатывает тексты нормативных документов, касающихся деятельности всех учреждений, подпадающих под действие закона (кроме того, нормативные документы комитета имеют силу для почтовых отделений, оказывающих финансовые услуги, для депозитных и консигнационных касс и для бухгалтеров государственного казначейства). Поле деятельности комитета касается регламентации большинства видов услуг кредитных учреждений и порядка их функционирования (например, определение минимума капитала, порядка создания и управления кредитных учреждений, перечня выполняемых операций, публикации их отчетности и т.д.). В состав комитета по банковской регламентации входят министр экономики, финансов и бюджета (председатель), управляющий Банком

Франции (вице-председатель) и четыре других члена, назначаемых постановлением министра экономики, финансов и бюджета сроком на 3 года, председатель французской ассоциации банковских учреждений и два других лица, выбранных по признаку их высокой компетентности.

Комитет кредитных учреждений уполномочен принимать решения и предоставлять разрешения или индивидуальные отсрочки, предусмотренные законами и подзаконными актами банковским учреждениям, за исключением тех из них, которые подведомственны Банковской комиссии. В его компетенцию входит выдача лицензий на осуществление банковских операций и операций с ценными бумагами, а также их изъятие; выдача разрешений на внесение изменений в положения банковских учреждений, касающихся пересмотра прав собственности. Руководит работой комитета управляющий или его представитель. В состав комитета входят также директор Казначейства, четыре члена, назначенных постановлением министра экономики, финансов и бюджета, представитель французской ассоциации кредитных учреждений, представитель профсоюзной организации персонала кредитных учреждений, а также еще два компетентных специалиста<sup>1</sup>. Рассмотрение дел, переданных в комитет, ведение секретариата обеспечиваются Дирекцией кредитных учреждений Банка Франции.

Банковская комиссия контролирует соблюдение всей совокупности законов и норм, регламентирующих банковскую деятельность, и налагает санкции за нарушения установленных правил. Эта роль возложена на Банковскую комиссию потому, что именно она досконально проверяет условия деятельности кредитных учреждений, контролирует качество работы и оценивает их финансовое положение, в том числе и на основе заключений независимых аудиторов. Хотя комиссия согласно действующему законодательству независима от Банка Франции, но фактически возглавляется управляющим Банка Франции и получает от БФ необходимые средства и кадровое пополнение. Рабочим органом Банковской комиссии является его секретариат, состоящий в основном из чиновников Банка Франции. В состав Банковской комиссии помимо управляющего БФ входят представитель Казначейства, три высокопоставленных госслужащих и два высококвалифицированных специалиста.

<sup>1</sup> Масленников В.В. Зарубежные банковские системы. – Иваново: Талка, 1999. – С. 91.

Можно заметить, что в организационной структуре банковского регулирования и надзора Франции используется функциональный принцип распределения обязанностей между регулятивными институтами, отсутствует дублирование полномочий надзорных органов, что является позитивным фактом. Однако детальное рассмотрение составов французских регулятивных органов дает основание говорить о том, что серьезную роль в регулировании играет Банк Франции через систему участия его членов в деятельности названных органов, а также благодаря возложенным на него обязанностям ведения их секретариатов.

Организационную структуру банковского регулирования и надзора в Германии составляют Бундесбанк и Федеральная служба надзора за деятельностью кредитных организаций. С 1 января 1999 г. Бундесбанк передал свои полномочия по регулированию денежно-кредитной сферы Европейскому центральному банку (ЕЦБ).

Сравнительный анализ форм и типов организации надзора за банковской деятельностью показывает, что при всем их многообразии стержневым остается вопрос о степени и характере участия в этом процессе центральных банков. По этому поводу с начала 90-х годов прошлого столетия ведутся оживленные дискуссии.

В обобщенном виде основные доводы за выделение функций надзора из компетенции центрального банка могут быть сведены к следующим:

- потенциальный конфликт интересов между целями денежной политики и надзора;
- стирание границ между различными типами финансовых институтов и нецелесообразность существования специализированных надзорных органов;
- чрезмерная концентрация полномочий в рамках центрального банка;
- большая сфокусированность на системной стабильности банковского сектора;
- независимость центрального банка защищает надзор от внешнего давления, делая его более эффективным.

Между тем, как свидетельствуют результаты специального исследования 69 промышленно развитых и развивающихся стран, только в 19 из них участие центральных банков в финансовом надзоре было признано скромным, тогда как в 41 стране оно оказалось заметным и

значительным. Это дает основания утверждать, что вне зависимости от выбранной модели реализации надзорных полномочий роль центральных банков остается и будет оставаться ключевой.

Система органов банковского регулирования и надзора в России, как и механизм хозяйствования в целом, в условиях перехода к рынку претерпевает существенные изменения. Переход от одноуровневой банковской системы к двухуровневой в России повлек за собой необходимость становления и развития института банковского надзора. Его формирование происходило параллельно с формированием новой для России двухуровневой банковской системы с учетом международного опыта и особенностей отечественной практики. В результате значительная часть управленческих функций концентрируется на региональном уровне.

Остановимся более подробно на особенностях банковской системы как объекта управления. Главная особенность банковской системы как объекта управления – это ее сложность как экономической системы, организованной по территориальному принципу.

На территориальную организацию системы непосредственное воздействие оказывает существующее административно-территориальное и федеративное устройство страны, т.е. ее деление на республики, края, области, города, районы и т.д. Это административно-территориальное деление во многом определяет территориальное строение органов банковского регулирования и надзора.

В России органом банковского регулирования и надзора является Центральный банк РФ<sup>1</sup>. В рамках единой централизованной системы Банка России функционирует его центральный аппарат и территориальные учреждения, включающие главные территориальные управления и национальные банки республик в составе Российской Федерации. Они осуществляют часть функций Банка России по надзору за деятельностью кредитных организаций на территории субъектов РФ в соответствии с положением Банка России от 29.07.98 № 46-П «О территориальных учреждениях Банка России».

Заметим, что количество территориальных учреждений и национальных банков не соответствует количеству субъектов Федерации. Это объясняется правом Банка России создавать территориальные

<sup>1</sup> Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Вестник Банка России. – 2002. – № 43. – Ст. 56.

учреждения в регионах, объединяющих территории нескольких субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Заметим, что в последние 3 года о создании территориальных учреждений по межрегиональному признаку говорится все чаще. Речь идет о наиболее полном учете сложившихся границ экономических районов и связанном с ним размещением производительных сил по территории страны.

Данные установки реализуются в ходе проведения надзорных процедур. Речь идет об эксперименте, предполагающем централизацию инспекционной функции на уровне федерального округа, когда ключевым звеном проверок становится межрегиональная инспекция. Данный эксперимент Банка России предполагает возможность маневрирования инспекционными ресурсами, развитие взаимодействия между разными структурными подразделениями ЦБ РФ и расширение возможности получения информации из других, внешних источников (это было подтверждено по итогам эксперимента).

Организационная система управления представляет собой своеобразный каркас хозяйственного механизма, его несущую конструкцию. Демократизация хозяйственной жизни, предоставление экономической свободы кредитным организациям не отрицают, а, наоборот, предполагают высокий уровень организации и управления банковской деятельностью, как и всей экономикой. Вместе с тем должны быть обеспечены гибкость, организационное многообразие, конкурентность различных управленческих структур, ограничение бюрократизма и монополизма.

Существующая в стране организационная система банковского регулирования и надзора включает в себя единственный орган – Центральный банк Российской Федерации, наделенный регулирующими и надзорными функциями. Эта система изначально строилась как центробанковская, хотя сегодня есть мнения относительно разделения части регулирующих и надзорных функций с другими органами.

Действующая сегодня система органов банковского регулирования и надзора выглядит следующим образом. Как уже было отмечено, органом банковского регулирования и надзора является Центральный банк РФ. Регулирующие и надзорные функции Банк России осуществляет через действующий на постоянной основе орган – Комитет банковского надзора (действует с декабря 1996 г.), объединяющий струк-

турные подразделения БР, обеспечивающие выполнение его надзорных функций.

Комитет банковского надзора – коллегиальный орган, деятельность которого направлена на выработку предложений и осуществление мероприятий по реализации политики ЦБ РФ в сфере регулирования и надзора<sup>1</sup>. Структура Комитета банковского надзора утверждается Советом директоров. Руководитель Комитета банковского надзора назначается председателем ЦБ РФ из числа членов Совета директоров.

В настоящее время состав Комитета банковского надзора выглядит следующим образом:

1. Председатель Комитета.
2. Заместители председателя Комитета.
3. Департамент банковского регулирования и надзора.
4. Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций.
5. Главная инспекция кредитных организаций.
6. Департамент финансового мониторинга и валютного контроля.
7. Департамент финансовой стабильности.
8. Юридический департамент.
9. Главное управление безопасности и защиты информации.
10. Московское главное территориальное управление Центрального банка Российской Федерации.

К компетенции комитета относятся вопросы, связанные с осуществлением:

- регулирующих и надзорных функций Банка России, в том числе с совершенствованием методологии банковского надзора и регулирования деятельности кредитных организаций;
- отдельных функций Банка России в области валютного регулирования и валютного контроля;
- иных функций, возложенных на комитет законодательством.

Комитет по вопросам, отнесенным к его компетенции:

- 1) проводит обсуждения, в том числе по поручению Совета директоров Банка России, Председателя Банка России, по предложению структурных подразделений Банка России, входящих в состав Коми-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Вестник Банка России. – 2002. – № 43. – Ст. 85.

<sup>1</sup> Полномочия и функции Комитета определены положением «О Комитете банковского надзора Банка России». Утверждено решением Совета директоров ЦБ РФ от 10.08.2004 (протокол № 21) // Вестник Банка России. – 2004. – № 51.

тета, иных структурных подразделений Банка России и его территориальных учреждений;

2) подготавливает по поручению Председателя Банка России необходимую информацию Национальному банковскому совету Банка России по вопросам, входящим в его компетенцию;

3) готовит предложения Совету директоров Банка России и Председателю Банка России;

4) принимает решения по вопросам:

государственной регистрации кредитных организаций при их создании;

выдачи генеральных лицензий на осуществление банковских операций, лицензий на привлечение во вклады денежных средств физических лиц банкам, ранее не имевшим такого права;

вынесения заключения о соответствии банков требованиям к участию в системе страхования вкладов;

формирования собственных средств (капитала) кредитных организаций с использованием инвесторами ненадлежащих активов;

назначения временной администрации по управлению кредитной организацией;

аннулирования и отзыва у кредитных организаций лицензий на осуществление банковских операций, а также государственной регистрации кредитных организаций в связи с их ликвидацией;

выдачи кредитным организациям разрешений на создание на территории иностранного государства филиалов и дочерних организаций;

применения к кредитным организациям мер воздействия за допущенные нарушения в случаях, предусмотренных статьей 74 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также отмены (изменения) ранее принятых (в том числе территориальными учреждениями Банка России) решений о применении мер воздействия к кредитным организациям, за исключением решений о применении мер воздействия, принятых Председателем Банка России, и решений об отзыве лицензии на осуществление банковских операций;

5) рассматривает проекты нормативных актов Банка России, введение которых может повлиять на достижение целей банковского регулирования и банковского надзора, установленных законодательством Российской Федерации, и/или на выполнение Банком России функций органа банковского регулирования и банковского надзора;

6) заслушивает при необходимости на заседаниях Комитета руководителей (представителей) территориальных учреждений Банка России;

7) координирует при необходимости деятельность структурных подразделений Банка России по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета;

8) осуществляет в соответствии с частью 1 статьи 75 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» анализ деятельности кредитных организаций (банковских групп) в целях выявления ситуаций, угрожающих законным интересам их вкладчиков и кредиторов, стабильности банковской системы Российской Федерации, в том числе по материалам структурных подразделений Банка России, его территориальных учреждений, членов Комитета;

9) в случае возникновения ситуаций, угрожающих законным интересам вкладчиков и кредиторов кредитных организаций (банковских групп), стабильности банковской системы Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 75 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» принимает меры, предусмотренные статьей 74 указанного федерального закона, а также ходатайствует перед Советом директоров Банка России об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитных организаций;

10) рассматривает предложения заинтересованных структурных подразделений Банка России по определению экономического содержания, принципов признания, оценки и финансового результата банковских операций и иных сделок кредитных организаций, принимает по этим вопросам рекомендации и представляет их на утверждение Совета директоров Банка России.

Заседания комитета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Они созываются по инициативе председателя комитета, а в его отсутствие – по инициативе заместителя председателя комитета, его замещающего, на основании поручения председателя комитета. Заседания проводятся председателем комитета или по его поручению – заместителем председателя комитета, его замещающим.

Решения комитета исполняются в месячный срок, если иное не определено в самом решении комитета.

Техническую подготовку заседаний комитета, а также контроль за выполнением его решений осуществляет рабочий аппарат комитета,

возглавляемый ответственным секретарем. Рабочий аппарат комитета формируется из числа работников департамента банковского регулирования и надзора. Обязанности ответственного секретаря комитета возлагаются на работника департамента банковского регулирования и надзора приказом заместителя председателя Банка России, курирующего работу с персоналом, по представлению директора данного департамента, согласованному с председателем комитета. Ответственный секретарь комитета по поручению председателя комитета, а в его отсутствие – заместителя председателя комитета, его замещающего, подготавливает и согласовывает с членами комитета предварительную повестку очередного заседания, оповещает его участников о рассматриваемых вопросах, месте, дате и времени заседания, обеспечивает своевременное представление материалов членам комитета и приглашенным лицам, участвует в заседаниях комитета, отвечает за оформление принимаемых комитетом решений и обеспечивает учет их выполнения. Информация о решениях комитета представляется ежеквартально Совету директоров Банка России.

В системе Банка России действуют регулятивные и надзорные подразделения. К первым относятся: департамент наличного денежного обращения, департамент регулирования расчетов, департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций, юридический, бухгалтерского учета и отчетности, операций на финансовых рынках, информационных систем и др.

К надзорным подразделениям относят департамент банковского регулирования и надзора; департамент обеспечения и контроля операций на финансовых рынках; департамент финансового мониторинга и валютного контроля; Главную инспекцию кредитных организаций.

Между регулятивными и надзорными департаментами нет абсолютных разделений. Они не самостоятельны в принятии окончательных решений и не изолированы друг от друга.

Практическую реализацию решений Комитета банковского надзора осуществляют структурные подразделения центрального аппарата Банка России – департамент банковского регулирования и надзора, департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций, департамент финансового мониторинга и валютного контроля; Главная инспекция кредитных организаций. Основными задачами этих подразделений являются методическое и организационное обеспечение функций Банка России в сфере банков-

ского регулирования и надзора на протяжении всего «жизненного цикла» кредитной организации (от вхождения на рынок банковских услуг до контроля за ликвидационными процедурами). Конкретные задачи и функции департаментов утверждаются решением Совета директоров и закреплены в соответствующих внутренних нормативных документах Банка России.

В рамках единой централизованной системы Банка России функционируют также территориальные учреждения, включающие главные территориальные управления и национальные банки республик в составе Российской Федерации. В сфере банковского регулирования и надзора работа территориальных учреждений направлена на анализ деятельности и выявление реального финансового состояния кредитных организаций, практическую реализацию мероприятий по развитию и укреплению банковской системы в соответствии с инструктивными указаниями Банка России, а также на подготовку заключений по вопросам регистрации и ликвидации кредитных организаций. Проводится постоянная работа по повышению эффективности выполнения территориальными учреждениями Банка России возложенных на них функций.

Таким образом, в России сложилась двухуровневая система банковского регулирования и надзора. Она включает в себя верхний (государственный, федеральный) и региональный уровни регулирования и надзора.

Субъектами управления верхнего уровня в России является Правительство, осуществляющее общее регулирование экономики, включая и банковское регулирование. Государственная Дума, осуществляющая нормативное регулирование банковской деятельности в форме издания соответствующих законов. Банк России и его центральный аппарат.

Субъектами регионального уровня банковского регулирования и надзора выступают территориальные учреждения Центрального банка РФ, выполняющие в регионах регулятивные и надзорные функции. Суть выполняемых ими функций сводится к проведению обоснованной политики регулирования и надзора на территории региона в соответствии с государственной политикой в этой сфере.

Так, территориальные учреждения осуществляют функции в области регулирования, надзора и осуществления проверок кредитных организаций, в области банковского санирования и ликвидации кредитных организаций, по регулированию и контролю за деятельностью

кредитных организаций на рынке ценных бумаг, в области валютного регулирования и контроля.

Таким образом, образование и функционирование центральных органов регулирования и надзора не снимает широкого круга обязанностей в области надзора и регулирования с территориальных органов.

### **3.2. Институциональная характеристика банковского регулирования и надзора на международном уровне**

Международное сотрудничество в области банковского регулирования и надзора приобретает все большее значение. Это объясняется все большей мобильностью капитала и интернационализацией банковской деятельности, развитием финансовых инноваций и расширением сферы трансграничных банковских услуг. Одни международные организации осуществляют регулирование международных валютно-кредитных и финансовых отношений, разрабатывают стандарты по регулированию финансовых рынков, другие представляют собой форум для межправительственного обсуждения, выработки рекомендаций по вопросам регулирования и надзора, третьи обеспечивают сбор информации, статистические и научно-исследовательские издания по актуальным вопросам в этой сфере. Общей целью всех международных финансовых институтов является развитие сотрудничества, обеспечение целостности и стабильности сложного и противоречивого всемирного хозяйства, поэтому развитию названных связей, отнесенных нами к связям первого уровня, ЦБ должен уделять особое внимание.

Ведущую роль в процессах международной интеграции России по вопросам регулирования и надзора создание в марте 1999 г. под эгидой Банка России Межведомственного координационного комитета содействия развитию банковского дела в России (МКК)<sup>1</sup>, в работе которого, помимо представителей российских органов государственной власти (Правительство Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации), участвуют предста-

---

<sup>1</sup> Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации. Приложение к заявлению Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 30 декабря 2001 г.

вители международных и зарубежных организаций (МВФ, Всемирный банк, ЕБРР, зарубежные эксперты).

Банк России сотрудничает с международными финансовыми организациями, такими как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и др.

В 2010 г. в рамках взаимодействия с МВФ ЦБ РФ принял участие во встречах с экспертами МВФ в рамках консультаций по статье IV Устава МВФ. Кроме того, Миссией МВФ начато проведение Программы оценки финансового сектора Российской Федерации (модуль стабильности). Продолжается работа по актуализации на регулярной основе информации для электронной базы МВФ по законодательству и нормативным актам в области регулирования банковского сектора, которая ежеквартально размещается Банком России на официальном сайте в сети Интернет.

Также в 2010 г. осуществлялось взаимодействие со Всемирным банком в рамках подготовки Диагностического обзора защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг. Продолжалась реализация Банком России совместно с Евросистемой, включающей Европейский центральный банк и национальные (центральные) банки европейских стран, Программы сотрудничества по вопросам банковского надзора и внутреннего аудита в 2008–2011 гг., финансируемой Европейским союзом. В ходе реализации Программы в части проекта по банковскому надзору (Базель II) в течение 2010 г. состоялось девять миссий экспертов Евросистемы в Банк России, проведены учебные семинары по вопросам практического применения положений второго компонента Базеля II.

В 2010 г. завершена реализация Меморандума о взаимопонимании между Банком международных расчетов (БМР) и Банком России по переводу на русский язык и интеграции учебных курсов компьютерной обучающей программы «ФСИ Коннект» в 2008–2010 гг. по вопросам банковского регулирования и надзора, разработанной Институтом финансовой стабильности БМР. В настоящее время 53 курса программы «ФСИ Коннект» на русском языке доступны для изучения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2010 г. // URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения 10.10.2011).

Основным международным нормоустанавливающим органом, активно влияющим на процесс банковского регулирования и надзора, является **Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН)**, взаимодействие с которым необходимо. Базельский комитет по банковскому надзору учрежден в 1974 г. и включает представителей ведущих развитых стран. Эти страны представлены центральными банками, а также государственными органами, официально отвечающими за осуществление надзора за банковским сектором в тех случаях, когда центральный банк не принимает в этом участия. Комитет разрабатывает широкий перечень стандартов, указаний и рекомендаций по осуществлению банковского надзора с тем, чтобы надзорные органы руководствовались ими при выработке национальных подходов к организации надзора, наилучшим образом отвечающих потребностям их собственных стран, в том числе установленных на законодательном уровне.

Интеграция российских банков в международное финансовое сообщество, функционирование на территории страны иностранных банков и связанные с этим дополнительные риски обусловили необходимость приведения требований российского банковского надзора к стандартам, выработанным с учетом мирового опыта. Международный авторитет Базельского комитета настолько высок, что с его решениями не могут не считаться надзорные органы даже тех стран, которые не являются членами комитета. Как вариант взаимодействия возможен простой обмен информацией, а также выработка унифицированных пруденциальных норм и требований к деятельности кредитных организаций.

Банк России с 1997 г. осуществляет сотрудничество с Базельским комитетом. С 2009 г. Российская Федерация является членом Базельского комитета по банковскому надзору и вовлечена в разработку подходов к регулированию и надзору за деятельностью кредитных организаций. Принятые международным сообществом подходы предполагается реализовать и в практике банковского регулирования в России. Представители Банка России вошли в состав рабочих групп Совета по финансовой стабильности – СФС (Рабочей группы по трансграничному управлению кризисами) и БКБН (Группы по внедрению стандартов, Рабочей группы по надзорным вопросам бухгалтерского учета, Группы высокого уровня по макропруденциальному надзору, Рабочей группы

по микрофинансированию, Группы по корпоративному управлению), а также 17 подгрупп рабочих групп БКБН<sup>1</sup>.

В 2010 г. продолжалось участие Банка России в деятельности Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН) и его рабочих групп и подгрупп, таких как, например, Группы по внедрению стандартов (вопросы операционного риска, валидации, разработки процедур по мониторингу стандартов); Группы развития политики (вопросы риск-менеджмента и моделирования, ликвидности, определения капитала, секьюритизации и внешних рейтингов); Группы высокого уровня по макропруденциальным вопросам, Группы по корпоративному управлению<sup>2</sup>.

Важную роль в процессе банковского регулирования и надзора играет Совет по международным стандартам финансовой отчетности (СМСФО – IASB). СМСФО – независимый нормоустанавливающий орган, финансируемый за счет частного капитала, штаб-квартира которого расположена в Лондоне. В совет входят представители девяти стран, имеющие разнообразный опыт работы. Задачей СМСФО является разработка, в общих интересах, единого комплекса высококачественных, понятных и обеспечивающих получение прозрачной и сопоставимой информации стандартов финансовой отчетности, которые могут быть применены в международной практике (Международные стандарты финансовой отчетности, МСФО). В целях унификации этих стандартов СМСФО тесно взаимодействует с разработчиками национальных стандартов финансовой отчетности отдельных стран, а также с БКБН, Европейской комиссией и Европейским центральным банком (ЕЦБ). Стандарты СМСФО составляют основу отчетов многих банков. Российские банки также последовательно осваивают международные стандарты финансовой отчетности.

Международная организация комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ – IOSCO) – ведущая международная группа, объединяющая регулирующие органы рынков ценных бумаг. На данный момент в нее входят представители регулирующих органов из более 100 стран мира, которые отвечают за осуществление постоянного контроля за

<sup>1</sup> Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2009 г. // URL:<http://www.cbr.ru> (дата обращения 15.06.2010).

<sup>2</sup> Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2010 г. // URL:<http://www.cbr.ru> (дата обращения 10.10.2011).

рынком ценных бумаг и следят за выполнением нормативных и правовых актов, регулирующих порядок проведения операций с ценными бумагами.

Укрепление системы противодействия легализации незаконных доходов и финансирования терроризма является важным направлением совершенствования банковского надзора в России, поэтому сотрудничество национальных органов надзора с Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) представляется также актуальным.

ФАТФ – межправительственный орган, учрежденный с целью усиления на национальном и международном уровне действий, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. ФАТФ – разработчик политики, направленной на мобилизацию политической воли для проведения национальных реформ в сфере законодательства и регулирования в этой области.

Банк России принимал активное участие в мероприятиях по подготовке к вступлению Российской Федерации в ФАТФ. Для ознакомления экспертами ФАТФ с практической реализацией Россией мер борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма Банком России были подготовлены материалы с освещением работы банковской системы в этой области, проведены встречи экспертов ФАТФ с руководством и специалистами Банка России (включая его территориальные учреждения). Экспертам ФАТФ была предоставлена возможность оценки систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в некоторых кредитных организациях в Москве и ряде других городов. В результате усилий Банка России по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма была дана высокая оценка, а в июне 2003 г. Россия стала членом этой организации.

Серьезным результатом взаимодействия Банка России с ФАТФ, а также в соответствии с распоряжением Президента РФ стало участие Банка России в разработке концепции национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Кроме того, были предприняты значимые шаги по совершенствованию российского законодательства с учетом новой редакции Сорока рекомендаций ФАТФ и требований экспертов ФАТФ.

Форум финансовой стабильности (ФФС – FSF) был впервые созван в апреле 1999 г. с целью обеспечения международной финансовой стабильности посредством информационного обмена и международного сотрудничества в области финансового надзора и контроля. Форум собирает на регулярной основе национальные органы, отвечающие за финансовую стабильность в крупных международных финансовых центрах, международные финансовые организации, международные группы регулирующих и контролирующих органов, отвечающих за конкретные сектора финансового рынка, а также комитеты экспертов национальных центральных банков. Задачей ФФС является координация усилий этих организаций, направленных на обеспечение международной финансовой стабильности, улучшение функционирования финансовых рынков и сокращение системных рисков. ФФС разработал и внедряет Сборник 12 стандартов, включающий перечень экономических и финансовых стандартов, которые признаны во всем мире как важные и необходимые для развития надежных, стабильных и хорошо функционирующих финансовых систем. Сборник содержит стандарты, разработанные БКБН, СМСФО, МОКБЦ, ФАТФ и другими нормоустанавливающими органами.

В условиях глобализации финансовых рынков усиливается значение эффективного обмена информацией о деятельности кредитных организаций и банковских групп с органами банковского надзора других стран. Одним из основополагающих принципов эффективного банковского надзора, сформулированных Базельским комитетом (24-й принцип), является «установление контакта и обмена информацией с другими участниками наблюдения, в первую очередь с проводящими наблюдение органами в принимающей стране». Это требование является основным компонентом консолидированного наблюдения.

В рамках подобного взаимодействия возможны такие формы и методы взаимодействия, как обмен информацией, заключение соглашений о сотрудничестве (меморандумов о взаимопонимании).

В рамках совершенствования условий взаимодействия с надзорными органами других стран и международного обмена надзорной информацией Банком России ведется работа по заключению соглашений о сотрудничестве в области надзора за деятельностью кредитных организаций. Порядок обмена информацией между Банком России и центральными банками (органами банковского надзора) иностранных

государств определен ст. 51 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Банк России придает большое значение взаимодействию и обмену информацией с органами банковского надзора иностранных государств. В настоящее время Банком России заключено 32 соглашения о сотрудничестве (меморандума о взаимопонимании) с органами банковского надзора иностранных государств.

В 2010 г. Банком России проведены встречи по актуальным вопросам банковского регулирования и надзора с надзорными органами Австрии, Венгрии, Германии. В частности, проведены совместный семинар и встреча высокого уровня Банка России, Национального банка Австрии и Управления надзора за финансовым рынком Австрии, в ходе которых обсуждались тенденции развития финансовых рынков обеих стран, нововведения в области регулирования и надзора, влияние кризиса на банковский сектор и макроэкономическую ситуацию в целом, уроки кризиса, а также вопросы финансовой стабильности и деятельности российских и австрийских банков, имеющих трансграничные учреждения соответственно в Австрии и России.

Состоялся визит в Банк России делегации надзорных органов Германии. В ходе визита обсуждались международные подходы к банковскому надзору, банковскому регулированию и управлению рисками, микро- и макропруденциальные подходы к регулированию и надзору (Базель III), вопросам взаимодействия органов банковского надзора Германии и России. В целях координации действий надзорных органов, ответственных за надзор за деятельностью трансграничных учреждений банковских групп, Банк России сотрудничает с надзорными органами иностранных государств в рамках многосторонних надзорных коллегий. Представители Банка России в 2010 г. приняли участие в деятельности надзорных коллегий по банковским группам Дойчебанка (Германия), Группы ОТП (Венгрия), группы ВТБ Банка (Австрия), Банка Китая (Китай) и Банка Кипра<sup>1</sup>.

Таким образом, стремление Банка России к развитию международного сотрудничества в области банковского регулирования и надзора сегодня очевидно. Совершенствование названных связей должно идти по пути поиска и развития новых форм и методов сотрудничества.

<sup>1</sup> Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2010 г. // URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения 10.10.2011).

### **3.3. Негосударственные формы контроля как необходимый элемент в институциональной структуре банковского регулирования и надзора**

Как отмечают специалисты во всем мире, эффективность банковского надзора зависит от качества функционирования как государственных институтов (центральные банки), так и негосударственных систем внешнего контроля (внешний аудит), а также степени их взаимодействия.

Отказ от административно-командных методов управления экономикой повышает роль тех видов финансового контроля, которые проводятся без непосредственного участия государственных контрольных органов, но в соответствии с государственными законами и нормативными актами. Поэтому перспективная модель регулирования в банковском секторе должна опираться как на развитие возможностей надзорного органа, так и на усиление значимости рыночной дисциплины. В этой связи вопрос о развитии негосударственных форм банковского регулирования и надзора представляется актуальным.

К негосударственным видам финансового контроля, кроме внутрихозяйственного, относится аудиторский контроль. Недостаточное использование потенциала института независимых аудиторов для повышения качества банковского регулирования и надзора за коммерческими банками является, на наш взгляд, одной из причин несовершенства системы банковского надзора в России.

Аудит – вид предпринимательской деятельности аудиторов (аудиторских фирм) по осуществлению независимых вневедомственных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств экономических субъектов, а также оказание иных аудиторских услуг (например, по постановке, восстановлению и ведению бухгалтерского учета; составлению деклараций о доходах; финансовой отчетности; оценке активов и пассивов организации; консультированию по вопросам финансового, налогового, банковского и иного хозяйственного законодательства и др.)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Юденков Ю.Н. Банковский аудит: концептуально-правовые основы и практика // Информационно-аналитические материалы. – Вып. 6 (26). – М.: ЦБ РФ, 1998. – С. 11.

Согласно законодательству аудит – независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности<sup>1</sup>.

Обратимся к исследованию целей и задач банковского аудита и надзора. Целями деятельности органов банковского регулирования и надзора является развитие и укрепление банковской системы. Целью аудита является выражение мнения о достоверности отчетности аудируемых лиц и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. Под достоверностью при этом понимают такую степень точности данных отчетности, которая позволяет ее пользователю сделать правильные выводы о результатах хозяйственной деятельности, финансовом и имущественном положении аудируемых лиц, и, следовательно, принимать базирующиеся на этих выводах обоснованные решения.

Таким образом, аудит также представляет собой проверку. Однако по сравнению с контролем и надзором ее масштабы и цели сформулированы более узко. Цель – лишь подтвердить достоверность/недостоверность отчетности. Аудиторы не наделены правом применения санкций. Аудиторы являются независимыми и незаинтересованными в деятельности банка лицами. Информация, которую они получили, предназначена не для них самих, а для иных пользователей.

Заметим, что эффективно функционирующий институт банковского аудита способствует достижению надзорных целей. Независимое подтверждение информации о результатах деятельности коммерческих банков и соблюдении ими законодательства необходимо Правительству РФ и Центральному банку для принятия адекватных мер по регулированию деятельности кредитной сферы и определению рациональной налоговой политики. Наличие эффективного института банковского аудита упрощает контроль со стороны государства.

В эффективном институте банковского аудита заинтересованы и собственники, и так называемые партнерские группы банка (банки-корреспонденты, клиенты, вкладчики), т.е. те, кто непосредственно взаимодействует с банком, вносит свой вклад в деятельность банка, требует компенсации за свой вклад и, исходя из своих интересов, анализирует определенную информацию о банке. Часто они не име-

<sup>1</sup> Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ // Российская газета. – № 267. – 31.12.2008.

ют возможности убедиться в том, что все многочисленные операции банка, зачастую очень сложные, законны и правильно отражены в отчетности, так как обычно не имеют ни доступа к учетным записям, ни соответствующего опыта и поэтому нуждаются в услугах аудитора.

Как известно, в мире существует модель банковского надзора, полагающаяся на публичность работы банковских институтов. Эта модель имеет два названия: «публичной отчетности» или «рыночной дисциплины». Суть ее – жесткие требования к обязательному опубликованию определенной информации о работе банка и, как следствие, повышение рыночной самодисциплины участников рынка. Надзорный орган рассчитывает на то, что требования к публичности детализированной информации о финансовом состоянии банка будут стимулировать его руководство благоразумно принимать риски, обеспечивая надежную работу банковского учреждения.

При аудиторских проверках банков и других финансово-кредитных учреждений рассматриваются различные стороны экономической деятельности как самой кредитной системы, так и обслуживаемого хозяйства. Результаты аудита служат основанием для подтверждения годового отчета, публикации баланса и общей оценки итогов работы кредитного учреждения.

Основные направления аудирования коммерческих банков<sup>1</sup>:

- контроль за ведением банковского дела в соответствии с законами и нормативными документами, уставом банка, решениями общего собрания акционеров и правления банка;
- оценка экономической целесообразности и качества формирования и размещения капитала, кредитных ресурсов банка, рационального использования материальных и трудовых ресурсов;
- определение перспектив расширения сферы банковского дела;
- обследование с целью определения финансовой устойчивости и конкурентоспособности банка, степени ликвидности его баланса, уровня рентабельности проводимых операций;
- контроль за обеспечением сохранности акционерной собственности банка.

<sup>1</sup> Юденков Ю.Н. Банковский аудит: концептуально-правовые основы и практика // Информационно-аналитические материалы. – Вып. 6 (26). – М.: ЦБ РФ, 1998. – С.16.

Несмотря на указанное различие в целях и масштабах проведения, так же как и надзор, аудит по сути создает некий информационный пул, которым может и должен пользоваться регулирующий орган.

Заметим, что основные направления банковского аудита совпадают с задачами, решаемыми подразделениями Центрального банка России в ходе дистанционного надзора, инспекторских проверок, деятельности кураторов.

В наличии эффективно функционирующей системы банковского аудита заинтересованы и надзорные органы. Так, в документах Базельского комитета по банковскому надзору отмечается: «Во многих отношениях надзорные органы и внешние аудиторы сталкиваются с одинаковыми проблемами, и их роли все более воспринимаются как взаимодополняющие. Банковский надзор не только извлекает пользу от результатов работы аудиторов, но он может обращаться к внешнему аудитору с просьбой взять на себя выполнение дополнительных задач, если их решение способствует исполнению надзорной роли. Достижение взаимопонимания и лучшей коммуникации между надзорными органами и внешними аудиторами повышает эффективность работы обеих служб»<sup>1</sup>.

«Обнародование большей информации и требования внешнего аудита, обеспечивающие большую прозрачность, поощряют совершенствование рыночной дисциплины и рыночных механизмов, предоставляя лиц, обладающих полезной информацией... Аудит эффективен в ограничении банковских рисков вслед за механизмами регулирования и надзора... Аудит – дополнительный инструмент контроля за принятием банками рисков. Во-первых, он играет фактически идеальную роль в передаче вкладчикам и инвесторам информации об истинном состоянии банка на рынке. Во-вторых, аудит может также влиять на работу официальных механизмов контроля за банковским риском, снабжая инспектора большей информацией об истинном риске банковских активов»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору. Взаимоотношения между органами банковского надзора и внешними аудиторами банков: Письмо ЦБ РФ от 13.05.2002 № 59-Т // URL:[http:// www.cbr.ru](http://www.cbr.ru) (дата обращения: 15.03.04).

<sup>2</sup> Ana I. Fernández and Francisco González. How accounting and auditing systems can counteract risk-shifting of safety-nets in banking: Some international evidence // *Journal of Financial Stability*. – Volume 1. – Issue 4. – October 2005. – P. 466.

Расширением подобного взаимодействия в развитых странах не пренебрегают. Тесная связь государственных органов надзора и частных аудиторских фирм характерна для Франции, Нидерландов, Великобритании<sup>1</sup>. Надзорные органы в этих странах во многом полагаются на оценку независимых аудиторов, что облегчает и ускоряет процедуру дистанционного надзора. Центральные банки этих стран получают и проверяют заверенные внешними аудиторами годовые балансы, а также ежемесячные или ежеквартальные отчеты коммерческих банков, содержащие информацию о платежеспособности, ликвидности банка, концентрации кредитных рисков, о рисках по странам, данные об открытой валютной позиции и непогашенным, просроченным кредитам.

Внешние аудиторы в одних странах могут (как в Великобритании), а в других просто обязаны (Нидерланды, Франция) немедленно информировать центральный банк о вероятной неплатежеспособности, неликвидности банка или о тех случаях, когда внешний аудитор отказывается по каким-либо причинам заверять отчет банка. Во многих странах регулярно проходят совещания представителей надзорных органов с независимыми частными аудиторами, осуществляющими проверку документации определенных коммерческих банков. В Банке Нидерландов, к примеру, ежегодно проводятся такие встречи с внешними аудиторами, несущими персональную ответственность в случае нанесения их действиями ущерба курируемому банку, на которые приглашается и руководство соответствующего коммерческого банка.

Хорошо отлаженной системе внешнего аудита, на который возложена ответственность за проверку достоверности сообщаемых коммерческими банками данных, выявления качества активов и достаточности резервов, отводится особое место в британской модели банковского надзора<sup>2</sup>. При существующей в российской банковской системе проблеме недостоверности отчетности подобный опыт мог бы быть полезным.

Заметим, что в названных странах достаточно высок уровень взаимосвязи между надзорными органами и аудиторскими фирмами, а также степень ответственности аудиторов за принимаемые ими решения.

---

<sup>1</sup> Антипова О.Н. Система банковского надзора и инспектирования за рубежом. – М.: ЦПП ЦБ РФ, 1995. – С.9.

<sup>2</sup> Там же. – С. 11.

Гражданский кодекс Российской Федерации и ряд законов сформировали законодательную основу для проведения обязательного аудита, закрепляя аудиторское заключение как обязательную форму отчетности в том числе и коммерческих банков. Аудит кредитных организаций в России осуществляется в соответствии с требованиями действующих законодательных и нормативных актов, стандартов аудиторской деятельности, принятых на основе международных правил аудиторской деятельности.

Между тем связь государственных органов надзора и аудита в России нельзя назвать тесной. В начале 90-х годов, когда основы системы надзора и инспектирования еще только формировались, на аудиторов планировалось возложить функции инспектирования коммерческих банков. Российские аудиторы в силу многих обстоятельств (малочисленность, низкая квалификация, отсутствие законодательной базы, несовершенство бухгалтерского учета, криминогенная обстановка и пр.) не смогли в начале 90-х годов в полной мере обеспечить выполнение возложенных на них задач. С тех пор с обеих сторон не делается попыток установления тесного взаимодействия для решения вопросов банковского надзора.

Выше отмечалось, что за рубежом достаточно активно используется так называемая модель публичной отчетности. На наш взгляд, как самостоятельная модель банковского надзора она в России неприменима, однако ее элементы необходимо использовать уже сегодня как дополнительное средство самодисциплины на банковском рынке. Основными задачами аудиторского финансового контроля является установление достоверности бухгалтерской и финансовой отчетности и соответствия проводимых финансовых и хозяйственных операций нормативным актам, действующим в России. Решению этой задачи способствует переход в практике банковского дела в России ко все более жестким стандартам раскрытия финансовой отчетности в соответствии с МСФО и рекомендациями Базельского комитета. В этой связи можно рассчитывать на повышение прозрачности и достоверности публикуемой банковской отчетности, что актуально для банковской системы России.

Кроме того, считаем, что путем использования потенциала банковского аудита в надзорной деятельности можно существенно облегчить и ускорить процедуру контактного надзора. С этой целью необходимо разрешить кредитным организациям использовать ежегодную аудитор-

скую проверку как альтернативу инспекторской. В целях повышения качества аудиторских проверок необходимо определить круг подлежащих проверке сфер деятельности кредитной организации, критериев и оценочных показателей, вменить в обязанность аудитора немедленно информировать Банк России о вероятной неплатежеспособности, неликвидности банка или о тех случаях, когда аудитор отказывается по каким-либо причинам заверять его баланс.

Отметим, что направления проведения аудиторской и инспекционной проверки во многом совпадают. Считаем, что Центральному банку целесообразно отказаться от выполнения части своих задач, возложив ответственность за их осуществление на независимого аудитора. Так, аудиторы могут взять на себя задачу проверки качества кредитного портфеля, анализ полноты создания резервов на возможные потери по ссудам; соблюдение порядка формирования резерва на возможные потери, соблюдение экономических нормативов; проверку качества управления банком, анализ функционирования службы внутреннего контроля. При этом ЦБ РФ может воспользоваться информацией, представленной в аудиторском заключении, не перепроверяя ее в ходе инспекторской проверки либо проверяя выборочно.

Аудиторская проверка как альтернатива инспекторской на начальном этапе должна быть позволена только кредитным организациям без признаков финансовых затруднений. В случае получения позитивных результатов такая практика может быть распространена на деятельность других коммерческих банков.

Заметим, что предлагаемые изменения не должны повлечь исключения инспекторских проверок как таковых. ЦБ должен оставить за собой право провести инспекционную проверку и не принять аудиторское заключение при условии, что информация не соответствует требованиям, предоставлена с задержкой, банк является проблемным и т.д.

Использование материалов аудиторской проверки позволит специалисту надзорного органа сопоставить собственные выводы о состоянии кредитной организации с информацией, содержащейся в аудиторском заключении, вынести более эффективное суждение о состоянии банка.

Считаем целесообразным использовать возможности банковского аудита и в целях развития дистанционного надзора. В этом случае Центральный банк мог бы получать и проверять заверенные внешними аудиторами годовые балансы, а также ежемесячные или ежекварталь-

ные отчеты коммерческих банков, содержащие информацию о платежеспособности, ликвидности банка, концентрации кредитных рисков, о рисках по странам, данные об открытой валютной позиции, о непогашенных, просроченных кредитах. Независимый внешний аудитор, особенно имеющий международную практику аудита, а значит, обладающий большим опытом в оценке систем внутреннего контроля банка, сможет оценить адекватность организационной структуры банковского учреждения и внутрибанковской системы управления рисками банковской деятельности, что предопределяет качество и надежность дальнейшей работы банка.

Для того чтобы предлагаемые изменения не привели к снижению качества надзора за деятельностью кредитных организаций, не привнесли в банковскую сферу дополнительные риски, необходимо соблюдение ряда условий.

Надзорные органы заинтересованы в том, чтобы аудиторы обладали соответствующим опытом и компетентностью. Обеспечить качество аудита призваны органы, осуществляющие регулирование (в том числе лицензирование, определение стандартов, процедур и т.д.) аудиторской деятельности.

Степень вмешательства государства в организацию и регламентацию аудиторской деятельности в разных странах колеблется в самом широком диапазоне: от полного неучастия, например в США и Великобритании, до весьма жесткого контроля и управления в Германии, Франции, Италии. В последних государствах осуществляется прямой контроль за формированием аудиторских кадров, их профессиональной подготовкой и текущей работой<sup>1</sup>.

Поскольку результаты аудита являются основой экономических решений, аудит в той или иной степени регулируется во всех странах. В некоторых из них (например, во Франции) в этот процесс вмешивается государство, устанавливая нормы аудита, осуществляя регистрацию аудиторов и аудиторских фирм и контроль за их деятельностью. В других странах (США, Англия) этот процесс регулируется общественными аудиторскими организациями.

Обычной практикой развитых стран стало функционирование независимых палат аудиторов, основными задачами которых является

<sup>1</sup> Юденков Ю.Н. Банковский аудит: концептуально-правовые основы и практика // Информационно-аналитические материалы. – Вып. 6 (26). – М.: ЦБ РФ, 1998. – С. 24.

разработка стандартов по аудиторской деятельности, осуществление контроля за качеством работы аудиторов, проведение аттестации и выдача документов на занятие аудиторской деятельностью (в странах, где это не является государственной прерогативой).

На международном уровне профессиональные организации аудиторов сотрудничают с помощью Международной федерации бухгалтеров. Международная федерация вырабатывает рекомендации, касающиеся различных аспектов аудиторской деятельности.

Уполномоченным федеральным органом государственного регулирования аудиторской деятельности в России является Министерство финансов РФ<sup>1</sup>. В его функции входит в том числе организация системы надзора за соблюдением аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами лицензионных требований и условий, организация разработки федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности и контроль за их соблюдением. В целях учета мнения профессиональных участников рынка аудиторской деятельности при Минфине РФ должен функционировать совет по аудиторской деятельности, в который наряду с представителями государственных органов, пользователей аудиторских услуг должны входить представители Центрального банка<sup>2</sup>.

Банк России напрямую не участвует ни в лицензировании аудиторских фирм, ни в определении стандартов аудита, в том числе банковского, ни в осуществлении контроля за аудиторскими фирмами. Однако, будучи ответственным за стабильность банковской системы Российской Федерации и разделяя часть своих контрольных функций с институтом независимого аудита, он должен иметь определенные права и полномочия по определению взаимоотношений с ними.

Так, для избежания риска получения недостоверных сведений Банк России должен обладать правом утверждать по запросу кредитной организации аудиторскую фирму (независимого аудитора), проводящую проверку, альтернативную инспекторской.

Кроме того, нуждаются в унификации методики, процедуры и стандарты проверок надзорного органа и аудита. Подобная унификация необходима для упрощения процесса взаимодействия органов надзора

<sup>1</sup> Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ // Российская газета. – 31.12.2008. – № 267.

<sup>2</sup> Там же.

и банковского аудита. Надзорному органу должна быть предоставлена возможность выражать свою точку зрения на методики, стандарты и процедуры аудита. Он должен иметь возможность предъявлять требования к структуре, содержанию и качеству аудиторской информации, которой он может воспользоваться. В этой связи Банку России необходимо активнее использовать свое право членства в совете по аудиторской деятельности для внесения изменений в существующие правила (стандарты) аудита.

Считаем, что Банк России должен быть наделен правом контролировать деятельность аудиторских фирм, получивших разрешения на альтернативные проверки кредитных организаций.

Развивая такую форму взаимодействия органов банковского надзора (подразделений инспектирования) и банковского аудита, как проведение совместных контрольных мероприятий, необходимо наделить надзорный орган полномочиями делегировать часть своих функций аудитору с целью избежания двойного контроля деятельности кредитной организации.

Наконец, необходимо решить проблему информационного обмена между надзорным органом и аудитом. На наш взгляд, банковский аудит сегодня остро нуждается во встречном информационном потоке, исходящем от Банка России. В этой связи представляется актуальным развивать такие формы взаимодействия с аудиторскими фирмами, как обмен информацией, консультирование, совещания с аудиторами проблемных банков, семинары для аудиторских фирм – участников альтернативных проверок.

Реализация названных условий позволит осуществить предлагаемые меры, что в свою очередь поможет избежать дублирования функций контрольных органов без ущерба качеству, значительно упростить и удешевить процедуру надзора. Действенный толчок к развитию получит еще один институт рынка – институт аудита, произойдет усиление значимости рыночной дисциплины. Сокращение расходов на осуществление банковского надзора вполне вписывается в концепцию реформирования Центрального банка (сокращение штата). Кроме того, это повысит престиж банковской системы России, так как предлагаемая схема надзора более либеральна и соответствует мировому опыту.

В целом качественное функционирование и взаимодействие цепи «внешний аудит – банковский надзор» позволит создать рациональную схему надзора за деятельностью кредитных организаций и в конечном

счете будет способствовать стабилизации банковской системы, ее развитию, защите интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций.

Как уже было сказано выше, банковская система, как и любая система рыночного типа, способна к саморегуляции. В банковской системе действуют саморегулируемые организации. Их главная цель – формирование правил ведения бизнеса, а также стандартов услуг, которые не определены законами<sup>1</sup>. Здесь речь идет, в первую очередь, о банковских ассоциациях.

Вступая в саморегулируемую организацию, участники в качестве необходимого условия вступления обязуются добровольно подчиняться определенным правилам и требованиям. Как отмечают западные исследователи, становясь фактическими участниками процесса регулирования, поднадзорные субъекты проявляют в нем больше заинтересованности. Среди других достоинств саморегулирования называют также способствование повышению эффективности установленных правил и стандартов, освобождение государственных структур от дорогостоящего бремени надзора, личную заинтересованность участников саморегулируемых организаций в соблюдении правил, слабую подверженность политическим изменениям.

Заметим, что саморегулирование в том смысле, какой в него вкладывают западные исследователи, должно соответствовать очень высокому уровню организации банковского дела. В этой связи, по общему правилу, саморегулирование не должно подменять банковский надзор.

Как отмечал А. Козлов, вообще существуют три уровня воздействия саморегулируемых организаций на банковскую деятельность.

1. Консультирование. Проведение различных мероприятий, конференций, семинаров, которые в той или иной степени оказывают упорядочивающее и организующее воздействие на ведение бизнеса.

2. Лоббирование. Продвижение интересов банковского сообщества в органах власти.

3. Саморегулирование. Установление правил, за выполнением которых следят и за невыполнением наказывают.

Собственно саморегулированием можно назвать только 3-й уровень. Этого саморегулирования в России пока нет. Существуют ко-

<sup>1</sup> Мурычев А.В. Саморегулирование в банковской сфере // Банковское дело. – 2005. – № 8. – С. 20–22.

дексы поведения банкиров. Наказанием за нарушение является общественное порицание. Однако как система с нормами и реальными механизмами их воплощения саморегулирование не сложилось<sup>1</sup>.

На наш взгляд, несмотря на то, что саморегулирование не может на сегодняшний день заменить регулирования и надзора со стороны Банка России, ему нужно уделять достаточное внимание. Так, активное взаимодействие регулятора и саморегулируемых организаций обеспечивает «обратную связь» банковского сообщества и надзорного органа, что способствует развитию содержательного надзора на основе конструктивного диалога, обсуждения правил и стандартов ведения банковского бизнеса, взаимного обмена информацией и в конечном итоге совершенствования надзорных механизмов. Развитие саморегулирования также, безусловно, способствует соблюдению интересов банков, исключая возможность произвола со стороны надзирателя, кроме того, наличие саморегулируемых организаций с их правилами и кодексами этики, на наш взгляд повышает саму культуру ведения банковского бизнеса, побуждает банки работать честно и открыто, по правилам рыночной дисциплины.

---

<sup>1</sup> Козлов А. Сага о саморегуляторе // Национальный банковский журнал. – 2005. – № 9. – С. 18.

## Литература

1. О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 // СЗ РФ. – 05.02.1996. – № 6. – Ст. 492.
2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. – 15.07.2002. – № 28. – Ст. 2790.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4472.
4. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (Ч. I). – Ст. 3431.
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // СЗ РФ. – № 11. – 15.03.2004. – Ст. 945.
6. О кураторах кредитных организаций: Положение ЦБ РФ от 01.09.2007 № 310-П.
7. О проведении мониторинга предприятий Банком России: Положение ЦБ РФ от 19.03.2002 № 186-П // Вестник Банка России. – 10.04.2002. – № 20.
8. О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска: Положение ЦБ РФ от 14.11. 2007 г. № 313-П // Вестник Банка России. – 12.12. 2007 – № 68.
9. Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России): Инструкция ЦБ РФ от 01.12.2003 № 108-И (в ред. указ. от 13.01.05) // Вестник Банка России. – 09.12.03. – № 67.
10. О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации: Инструкция ЦБ РФ от 25.08.2003 № 105-И // Вестник Банка России. – 09.12.03. – № 67.
11. О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций: Инструкция ЦБ РФ от 02.04.2010 № 135-И.
12. Об обязательных нормативах банков: Инструкция ЦБ РФ от 16.01.2004 № 110-И // Вестник Банка России. – 11.02.2004. – № 11.
13. Об установлении размеров (лимитов) открытых валютных позиций, методике их расчета и особенностях осуществления надзора за их соблюдением кредитными организациями: Инструкция ЦБ РФ от 15.07.2005 № 124-И // Вестник Банка России. – 19.08.2005. – № 44.
14. О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности: Инструкция ЦБ РФ от 31.03.1997 № 59 (с изменениями, внесенными Указанием ЦБ РФ от 11 января 2002 г. № 1098-У).

15. Об оценке финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов: Указание ЦБ РФ от 16 января 2004 г. № 1379-У // Вестник Банка России. – 27.01.2004. – № 5.
16. Об оценке экономического положения банков: Указание ЦБ РФ от 30 апреля 2008 г. № 2005-У // Вестник Банка России. – 11.05.2008. – № 23.
17. О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации: Указание ЦБ РФ от 12.11.2009 № 2332-У.
18. Методика анализа финансового состояния банка (утв. письмом Департамента пруденциального банковского надзора ЦБ РФ от 4 сентября 2000 г. № 15-5-3/1393) (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
19. О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору. Взаимоотношения между органами банковского надзора и внешними аудиторами банков: Письмо ЦБ РФ от 13.05.2002 № 59-Т // Система «Консультант Плюс».
20. О Методических рекомендациях по подготовке к проведению проверки кредитной организации (ее филиала): Письмо ЦБ РФ от 26.12.2006 г. № 169-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
21. О Методических рекомендациях по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях: Письмо ЦБ РФ от 24.03.2005 № 47-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
22. О методических рекомендациях по проверке ссуд, ссудной и приравненной к ней задолженности: Письмо ЦБ РФ от 25.07.2006 № 102-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
23. О Методических рекомендациях по организации и проведению проверки достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала): Письмо ЦБ РФ от 01.06.2007 № 77-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
24. О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Письмо ЦБ РФ от 06.04.2005 № 56-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
25. О Методических рекомендациях по проверке кассовой работы в кредитных организациях (их филиалах): Письмо ЦБ РФ от 01.10.2004 № 116-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
26. О Методических рекомендациях по проведению проверок кредитных организаций по вопросу правомерности формирования уставного капитала и определения величины собственных средств (капитала) кредитной организации: Письмо ЦБ РФ от 28.04.2006 № 60-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
27. О Методических рекомендациях по проверке операций кредитных организаций (их филиалов) с драгоценными металлами: Письмо ЦБ РФ от 01.10.2004 № 116-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
28. О Методических рекомендациях по проверке правильности расчета кредитными организациями размера рыночного риска: Письмо Банка России от 10.05.2007 № 85-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
29. О Методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения уполномоченными банками (филиалами уполномоченных банков) порядка открытия, закрытия, организации работы обменных пунктов и порядка осуществления отдельных видов банковских операций и иных сделок с наличной иностранной валютой и валютой Российской Федерации, чеками (в том числе дорожными чеками), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, с участием физических лиц: Письмо Банка России от 10.05.2007 № 67-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
30. О Методических рекомендациях по проведению проверки системы управления банковскими рисками в кредитной организации (ее филиале): Письмо ЦБ РФ от 23.03.2007 № 26-Т (опубликовано не было) // Система «Консультант Плюс».
31. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 2000.
32. Антипова О.Н. Международные стандарты банковского надзора. – М.: ЦПП ЦБ РФ, 1997.
33. Антипова О.Н. Система банковского надзора и инспектирования за рубежом. – М.: ЦПП ЦБ РФ, 1995.
34. Базель II: документы и комментарии. – М.: Бизнес и банки, 2007.
35. Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью: Письмо Базельского комитета по банковскому регулированию. URL:// [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_13738.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_13738.html) (дата обращения: 21.10.2009).
36. Банковское дело. Управление и технологии / под ред. А.М. Тавасиева. – М., 2001.
37. Банковская система России. Настольная книга банкира. Кн. 1. – М.: Дека, 1995.
38. Банковский надзор: европейский опыт и российская практика / под ред. М. Олсена. – М.: ТАСИС, 2006.
39. Банковские риски / под ред. О.И. Лаврушина. – М.: Кнорус, 2007.
40. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. – М., 2001.
41. Беляев М.К., Бузуев А.В. Банковский надзор: пути развития // Банковское дело. – 1998. – № 2. – С. 14–18.
42. Беляев М.К., Бузуев А.В. Банковский надзор: пути развития // Банковское дело. – 1998. – № 1. – С. 2–5.

43. Беляев М.К. Макроэкономические аспекты банковского регулирования // Банковское дело. – 2006. – № 3. – С. 18–21.
44. Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 14, 16, 18.
45. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 1999.
46. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Большая российская энциклопедия, 2001.
47. Братко А.Г. Банковское право России. – М.: Юридическая литература, 2003.
48. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. – М.: Спарк, 2001.
49. Василишен Э.Н., Маршавина Л.Я. Механизм регулирования деятельности коммерческих банков в России на макро- и микроуровне. – М.: Экономика, 1999.
50. Гейвандов Я.А. Центральный банк РФ. Юридический статус. Организация. Функции. Полномочия. – М., 1997.
51. Голубев С.А. Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы. – М.: Юстицинформ, 2000.
52. Грицанов А.А., Абушенко Л.А. История философии: энциклопедия. – М.: Интерпрессервис: Книжный Дом, 2002.
53. Гриценко Р.А. Основные функции банковского надзора // URL: <http://www.banki.ru> (дата обращения: 10.01.2006).
54. Гореликов К.А. Антикризисное регулирование банковского сектора в условиях российской экономики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2003.
55. Х. Грюнинг, Соня Б. Братанович. Анализ банковских рисков. – М.: ВЕСЬ МИР, 2007.
56. Деготь Б.Е. Налоговое контрольное производство // Налоги и налогообложение. – 2006. – № 2.
57. Дмитриев М.Э. Моделирование переломных ситуаций в российской экономике и устойчивость банков // Банковское дело. – 2008. – № 4. – С. 53–56.
58. Дубова С.Е. Развитие банковского регулирования и надзора в Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – Иваново, 2006.
59. Дубова С.Е. Развитие банковского регулирования и надзора. – Иваново: Иван. гос. хим.-технол. ун-т, 2006.
60. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства: Теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – М., 2006.
61. Иванов А.Г. Понятие администрирования налогов // Финансовое право. – 2005. – № 9.
62. Ильясов С.М. О сущности и основных факторах устойчивости банковской системы // Деньги и кредит. 2006. – № 2. – С. 45–48.
63. Каллаур П.В. Система обеспечения устойчивости банковского сектора Республики Беларусь // Деньги и кредит. – 2008. – № 6. – С. 23–29.
64. Килушик Л.В. Мониторинг предприятий в Краснодарском крае // Деньги и кредит. – 2006. – № 8. – С. 24–26.
65. Клементьева Т.Н. Некоторые вопросы налогового администрирования // Финансовое право. – 2007. – № 9.
66. Ковалев П.П. Стратегия банковского риск-менеджмента // Финансы и кредит. – 2009. – № 15.
67. Козлов А. Сага о саморегуляторе // Национальный банковский журнал. – 2005. – № 9.
68. Козлов А.А. Вопросы реализации Базельских рекомендаций в области банковского надзора в России: выступление на XV Международном банковском конгрессе // Деньги и кредит. – 2006. – № 6.
69. Котляров М.А. Направления и перспективы реформы банковского регулирования в России // Финансы и кредит. – 2008. – № 12. – С. 2–7.
70. Котляров М.А. Реформа банковского надзора в России: от ведомственного контроля к мегарегулированию // Банковское дело. – 2007. – № 4. – С. 12–14.
71. Котляров М.А. Проблемы совершенствования пруденциального банковского надзора в России // Банковское дело. – 2004. – № 3. – С. 21–23.
72. Кураков Л.П. Современные банковские системы. – М., 2000.
73. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. URL:// <http://slovagri.yandex.ru> (дата обращения: 12.02.2008)
74. Марданов Р.Х. Кризис на финансовых рынках и новые вызовы для банковского регулирования и надзора // Банковское дело. – 2008. – № 8. – С. 33–39.
75. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Менеджмент. – М., 1999.
76. Митрофанова И.А., Левковская Е.В. О новой парадигме налогового администрирования // Налоги и налогообложение. – 2007. – № 3.
77. Митрохин В.В. Развитие банковского надзора: проблемы и перспективы // Финансы и кредит. – 2009. – № 32.
78. Никифоров А.А. Банковский надзор в денежно-кредитной политике государства : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М. – 2005.
79. Овсянко Д.В. Административное право: учебник. – М.: Юристъ, 2000.
80. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1990.
81. Основы государственного регулирования финансового рынка / А. Рот и др. – М.: Юстицинформ, 2003.
82. Пашенцева А.А. Банковский надзор в российской практике // Банковские услуги. – 2002. – № 11.
83. Петров Е.Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002.

84. Пилипчук А.С. Текущий банковский надзор и его развитие в России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2006.
85. Плисецкий Д.Е. Система мониторинга финансового сектора экономики // Банковское дело. – 2004. – № 10. – С. 42–46.
86. Поляков В.П., Московкина Л.А. Структура и функции центральных банков. Зарубежный опыт. – М.: ИНФРА-М, 1996.
87. Пономарев А.И., Игнатова Т.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации. – М., 2006.
88. Посаднева Е.М. Государственный мониторинг финансового состояния коммерческих банков // Финансы и кредит. – 2003. – № 8. – С. 23–29.
89. Прошунин М.М. Государственная регистрация кредитных организаций в Российской Федерации. URL:<http://www.lex-pravo.ru/codex.php?ch=118&art=1616> (дата обращения: 23.12.2008).
90. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007.
91. Рейтинг финансовой устойчивости банков на 01.01.2009. URL:<http://www.rating.rbc.ru> (дата обращения: 16.10.2009).
92. Саакян К.Э. Регулирование и надзор за банковской деятельностью: На материалах банковской системы Республики Армения: дис. ... канд. экономических наук: 08.00.10. – М., 2001.
93. Сафронов В.А. Формирование Банком России системы мониторинга финансовой устойчивости банковского сектора // Деньги и кредит. – 2006. – № 6. – С. 16–21.
94. Свиридова Н.И. Предпосылки введения мониторинга предприятий в деятельность Центрального банка РФ // Финансы и кредит. – 2007. – № 3. – С. 9–13.
95. Семенова Н.В., Шеменко Т.А. Банковский надзор. Банк России как регулирующий и надзорный орган. – Тверь: Учебно-методический центр Банка России, 2001.
96. Симановский А.Ю. О развитии содержательных подходов в надзоре // Деньги и кредит. – 2003. – № 1. – С. 9–11.
97. Симановский А.Ю. К вопросу о повышении эффективности банковского надзора // Деньги и кредит. – 2002. – № 9. – С. 3–7.
98. Словарь по общественным наукам. Глоссарий.ру. URL: [http://slovari.yandex.ru/dict/gl\\_social](http://slovari.yandex.ru/dict/gl_social) (дата обращения: 15.11.2007).
99. Словарь иностранных слов. URL: <http://slov.hl.ru> (дата обращения: 12.10.2007).
100. Смирнов Е.Е. Правовые проблемы финансового рынка и пути их решения // Банковское кредитование. – 2008. – № 6.
101. Смирнов Е.Е. Какие изменения планируются в банковском надзоре // Юридическая работа в кредитной организации. – 2007. – № 2.
102. Современный финансово-кредитный словарь / под ред. М.Г. Лапусты, П.С. Никольского. – М.: Инфра-М, 2002.
103. Соколов Ю.А., Масленников В.В., Николаев Д.В. Основные принципы организации и направления развития банковской системы России. – Иваново: Талка, 1996.
104. Соколов Ю.А., Беляев М.К. Перспективные направления регулирования банковской деятельности // Банковское дело. – 2008. – № 5. – С. 63–67.
105. Состояние банковского сектора и банковского надзора в государствах–участниках ЕврАзЭС. По материалам XVIII заседания Совета руководителей центральных (национальных) банков государств–участников ЕврАзЭС: сб. тематических материалов. Вып. 14. – Москва. – Ноябрь 2007. URL: <http://www.isbnk.ru> (дата обращения: 08.10.2009).
106. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года. Приложение к Заявлению Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 г. URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 15.10.2009).
107. Ступаков В.С., Токаренко Г.С. Риск-менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 2006.
108. Субъективизм регулирующих органов существенно затрудняет переход в российских условиях к рискориентированному банковскому надзору. URL: <http://www.bankir.ru> (дата обращения: 19.02.2007).
109. Тавасиев А.М., Акимов О.М. Нужен ли независимый орган для надзора за банковским сектором? // Банковское дело. – 2004. – № 8.
110. Тулин Д. История банка «Глобэкс» как зеркало проблем российского банковского надзора // Аналитический банковский журнал. – 2009. – № 9. – С. 12–23.
111. Туркин Ю.С. Теория систем. – М., 1995.
112. Устаев А.Я. Мониторинг клиентов как элемент системы банковского кредитования // Финансы и кредит. – 2007. – № 15. – С. 9–12.
113. Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонова И.Д. Организация деятельности Центрального банка. – М.: Кнорус, 2006.
114. Фетисов Г.Г. Проблемы укрепления устойчивости банковского сектора // Финансы и кредит. – 2002. – № 19.
115. Финансовый надзор в России и Германии. Международный опыт и актуальные тенденции / под общ. ред. Э. Маркварта, И. Короленко. – М., 2007.
116. Хубен А., Дж.Кейкс, Шинаси Г. К основам гарантий финансовой устойчивости (Towards a Framework for Safeguarding Financial Stability): рабочий документ МВФ. № 04/1001. Департамент международных рынков капитала, июнь 2004. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/316782.html> (дата обращения 23.01.2006).
117. ЦБ намерен изменить принципы банковского надзора // Коммерсантъ. – 28.03.2006. – № 53.
118. Чернова Г.В., Кудрявцев А.А. Управление рисками: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2007.

119. Шор К.Б. Необходимость совершенствования банковского надзора // Деньги и кредит. – 2003. – № 1.
120. Adrian Pop. Market discipline in international banking regulation // Journal of Financial Stability. – Vol. 2. – Issue 3. – October 2006.
121. Ana I. Fernández and Francisco González. How accounting and auditing systems can counteract risk-shifting of safety-nets in banking: Some international evidence // Journal of Financial Stability. – Vol. 1. – Issue 4. – October 2005.
122. Asian Development Bank. Capital Market Development in Selected Developing Member Countries of the Asian Development Bank (undated report of study). URL://<http://www.adb.org/> (дата обращения: 10.10.2008).
123. Oversight of payment and securities settlement systems. Policy document. – Central Bank of Cyprus. – October 2005.
124. Bank Supervision Process. Comptroller's Handbook: EP. – September 2007. URL: <http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).
125. Community Bank Supervision. Comptroller's Handbook: EP. – July 2003. URL:<http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).
126. Department of Economics Stanford University, Stanford, CA. – March 2002. URL: <http://www.stanford.edu> (дата обращения: 10.09.2009).
127. Derrick Ware. Basic Principles of Banking Supervision. Handbooks in Central Banking. no.7: Centre for Central Banking Studies. Bank of England, May 1996.
128. IOSCO's Objectives And Principles of Securities Regulation. URL:<http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD280.pdf> (дата обращения: 05.12.2008).
129. Jack Glen. International Comparison of Stock Trading Practices. Paper presented at the World Bank Conference on Stock Markets, Corporate Finance and Economic Growth. – February 16–17, 1995.
130. Large Bank Supervision. Comptroller's Handbook: EP. – May 2001. URL: <http://www.occ.treas.com> (дата обращения: 12.10.2009).
131. Lawrence J. Lau. The Efficient Regulation and Supervision of Banks in the Information Technology Era. Department of Economics Stanford University, Stanford, CA. – March 2002. URL: <http://www.stanford.edu> (дата обращения: 10.09.2009).
132. Principles of good regulation. URL:<http://www.fsa.gov.uk> (дата обращения: 19.10.2009).
133. T. Liebig, D. Porath, B. Weder and M. Wedow. Basel II and bank lending to emerging markets: Evidence from the German banking sector // Journal of Banking & Finance. – Vol. 31. – Issue 2. – February 2007.
134. URL:<http://www.cbr.ru>.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

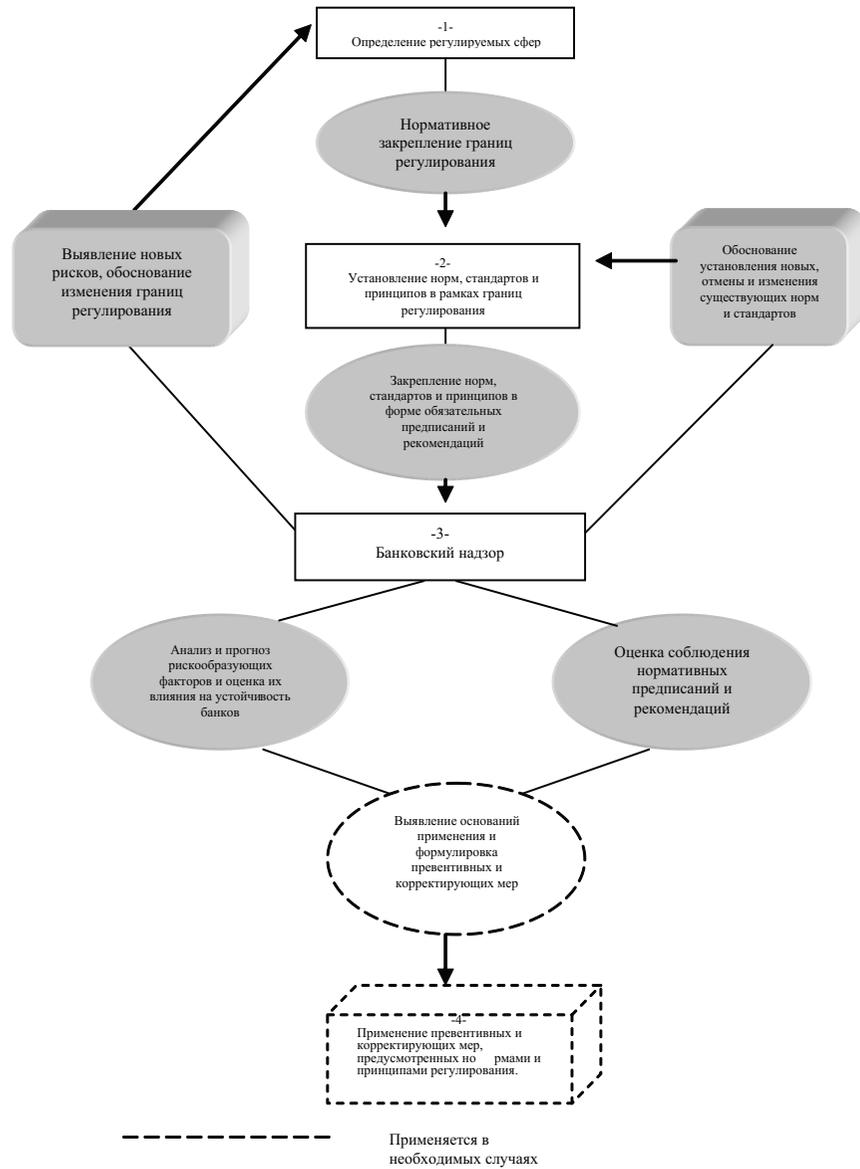


Рис. 1. Процесс банковского регулирования

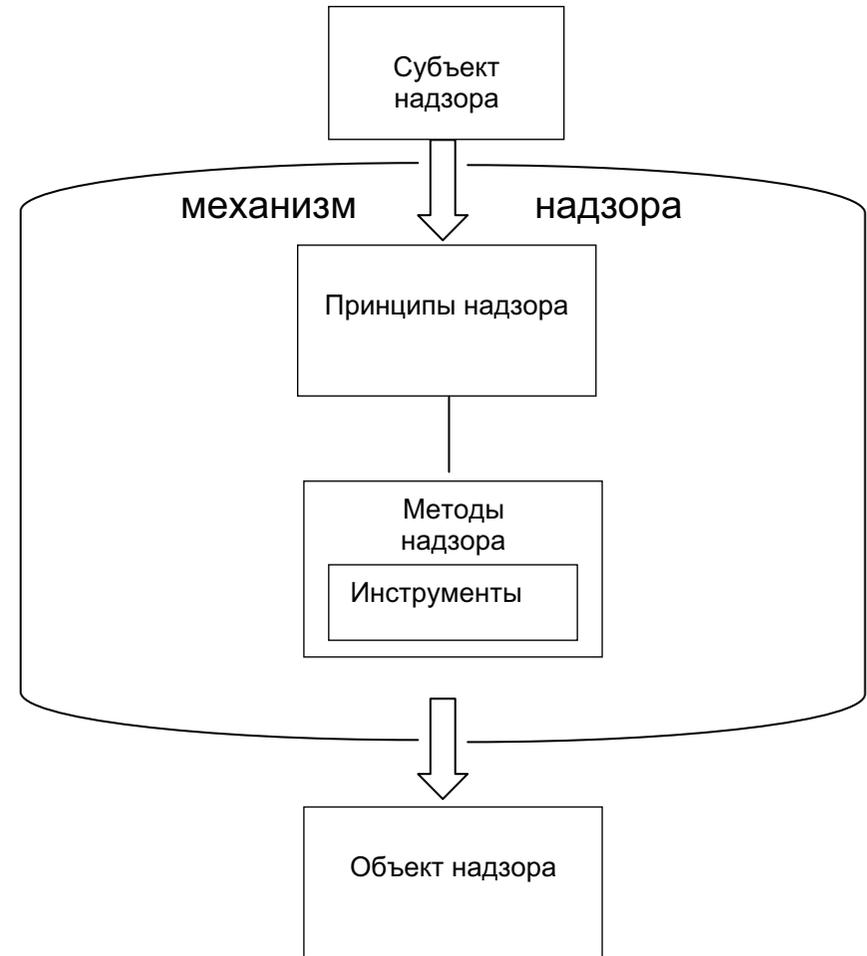


Рис. 2. Система банковского надзора

### Приложение 3

Таблица 1

#### Методика отнесения коммерческого банка к определенной группе по результатам оценки экономического положения

Группа	КРИТЕРИИ
1	Относятся банки, в деятельности которых не выявлены текущие трудности, а именно банки, по которым капитал, активы, доходность, ликвидность и качество управления в соответствии с методикой ЦБ РФ оцениваются как «хорошие», а структура собственности признается прозрачной либо достаточно прозрачной.
2	Относятся банки, не имеющие текущих трудностей, но в деятельности которых выявлены недостатки, которые в случае их неустранения могут привести к возникновению трудностей в ближайшие 12 месяцев, а именно банки, по которым имеется в том числе хотя бы одно из следующих оснований: – капитал, активы, доходность, ликвидность или качество управления оцениваются как «удовлетворительные», а структура собственности признается прозрачной или достаточно прозрачной; – не соблюдается хотя бы один из обязательных нормативов (за исключением норматива достаточности собственных средств банка по совокупности за 6 и более операционных дней в течение хотя бы одного из месяцев отчетного квартала.
3	Относятся банки, имеющие недостатки в деятельности, неустранение которых может в ближайшие 12 месяцев привести к возникновению ситуации, угрожающей законным интересам их вкладчиков и кредиторов, а именно банки, по которым имеется в том числе хотя бы одно из следующих оснований: – капитал, активы или ликвидность оцениваются как «сомнительные» либо доходность как «сомнительная» или «неудовлетворительная»; – структура собственности оценивается как непрозрачная; – качество управления признается «сомнительным»; – не соблюдается 4 и более месяцев в течение последних 6 месяцев хотя бы один из обязательных нормативов по совокупности за 6 и более операционных дней в течение каждого месяца (за исключением норматива достаточности собственных средств банка); – действуют ограничения и запреты на осуществление отдельных банковских операций, предусмотренных лицензией на осуществление банковских операций, и запрет на открытие филиалов.

Группа	КРИТЕРИИ
4	Относятся банки, нарушения в деятельности которых создают реальную угрозу интересам их вкладчиков и кредиторов и устранение которых предполагает осуществление мер со стороны органов управления и акционеров банка, а именно банки, по которым имеется в том числе хотя бы одно из следующих оснований: – капитал, активы или ликвидность оценены как «неудовлетворительные»; – качество управления оценивается как «неудовлетворительное»; – не соблюдается норматив достаточности собственных средств банка по совокупности не более чем за 5 операционных дней в течение хотя бы одного из месяцев отчетного квартала.
5	Относятся банки, состояние которых при непринятии мер органами управления и (или) акционерами (участниками) банка приведет к прекращению деятельности этих банков на рынке банковских услуг, а именно банки, по которым имеется в том числе хотя бы одно из следующих оснований: – основание для осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), предусмотренных соответствующим федеральным законом, независимо от того, приняты ли в отношении банка меры воздействия по данным основаниям; – основание для отзыва лицензии на осуществление банковских операций.

**Характеристики режимов банковского надзора**

Режим	Общий	Специальный	Особый
Составляющие режима			
Форма надзора	Дистанционный и контактный в обычном режиме	Дистанционный и контактный с особенностями применения соответствующих методов	Дистанционный и контактный в усиленном режиме
Методы надзора	Дистанционный анализ отчетности, инспекционные проверки, кураторство в обычном режиме	Дистанционный анализ отчетности проводится в режиме сокращения форм отчетности и периодичности ее предоставления, тематические выборочные инспекционные проверки с концентрацией внимания на узловых вопросах	Дистанционный анализ отчетности, повторные инспекционные проверки, предупредительные и принудительные меры воздействия, более широкое применение метода кураторства
Инструменты надзора	Сопутствующий стандартным методам инструментарий с акцентом на идентификацию, оценку и мониторинг рисков надзорным органом	Основной инструмент – оценка эффективности управления кредитной организацией, управления рисками и деятельности СВК, качества методик оценки и управления рисками	Соответствующий методам особого режима надзора инструментарий, с акцентом на предписания об устранении нарушений, требования об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому оздоровлению, деловые встречи с менеджментом организации, оценку и мониторинг рисков

**Критерии дифференциации режима банковского надзора**

Размер банка*	Крупный, средний	Мелкий
Отнесение к группе в зависимости от оценки экономического положения		
1	Общий	Специальный
2	Общий	Специальный
3	Особый	Общий
4	Особый	Особый
5	Особый	Особый

\* Предполагаем целесообразным использовать для деления банков по размеру критерий величины активов и методику Информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг»<sup>1</sup>:

Крупнейшие – более 50 млрд рублей

Крупные – 15– 50 млрд рублей

Средние – 5–15 млрд рублей

Мелкие – 1–5 млрд рублей

При этом для целей дифференциации объединяются первые две группы.

<sup>1</sup> Рейтинг финансовой устойчивости банков на 01.01.2009// URL:<http://www.rating.rbc.ru> (дата обращения:16.10.2009).

## Приложение 5

Таблица 4

### Обзор существующих трактовок инструментов банковского надзора

Авторы	Инструменты
Г.Г. Фетисов, О.И. Лаврушин, И.Д. Мамонова <sup>1</sup>	Инструменты банковского надзора делят в зависимости от направлений надзора. Так для лицензирования и государственной регистрации характерны следующие инструменты: требования к кредитным организациям для получения лицензий и государственной регистрации, виды лицензий, требования к порядку предоставления документов в надзорный орган и порядок их рассмотрения, основания для отказа в выдаче лицензий или ее отзыва. Для дистанционного надзора: пруденциальные нормы и требования, методы и методики анализа отчетности, методы и методики оценки деятельности кредитной организации и классификация их по степени проблемности, система предупредительных и принудительных мер воздействия. Для инспектирования: программа инспектирования, методы и методики комплексных и тематических проверок, рекомендации по составлению сводного заключения по результатам проверки, процедуры рассмотрения результатов проверки и принятия соответствующих решений.
А.А. Никифоров	Методы анализа и оценки ситуации в банках и банковском секторе, методы корректирующего воздействия на банки, прямые интервенции, способы выведения банка с рынка банковских услуг <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонова И.Д. Организация деятельности центрального банка. - М.: Кнорус, 2006. – С.422.

<sup>2</sup> Никифоров А.А. Банковский надзор в денежно-кредитной политике государства: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М. – 2005. – С. 77.

Авторы	Инструменты
М.К. Беляев, А.В. Бузуев <sup>1</sup>	Включают в инструментарий банковского надзора в зависимости от этапа жизненного цикла кредитной организации: – на стадии «зарождения»: анализ бизнес-планов, проверка руководящего персонала и учредителей, контроль за минимальным размером уставного капитала, проверка наличия материально-технической базы; – на стадии «становления»: предоставление финансовой отчетности, нормативы, инспекционные проверки, штрафы, аудит; – на стадии «затухания»: планы санации, организационно-техническая и финансовая помощь, инспекционные проверки, временные администрации, ликвидационные мероприятия.

<sup>1</sup> Беляев М.К., Бузуев А.В. Банковский надзор: пути развития // Банковское дело. – 1998. – № 2. – С. 37.

## Приложение 6

Таблица 5

### Существующие трактовки содержания процесса банковского надзора

Автор	Описание процесса надзора
А.А. Пашенцева	1. Лицензирование и согласование изменений структуры кредитной организации. 2. Надзор за повседневной деятельностью кредитных организаций.
А.А. Никифоров	Создание правовой и нормативной среды функционирования кредитных учреждений, разработка норм регулирования деятельности кредитных организаций, надзор за созданием кредитных организаций и лицензирование их деятельности, разработка пруденциальных норм и требований с учетом рисков банковской деятельности, сбор информации о текущей деятельности кредитных организаций, ее систематизация и анализ, составление отчета по результатам заочного наблюдения с указанием отдельных рисков банка и банковского сектора, планирование и проведение инспекционных проверок на месте, составление отчета о проверках на месте, оценка текущего финансового состояния кредитных организаций и выявление проблем в их деятельности, определение мер надзорного реагирования в соответствии с установленными требованиями, совершенствование правовой и нормативной среды функционирования кредитных организаций по результатам надзора за их деятельностью.
Авторы «Настольной книги специалистов банковского надзорного органа США»	1. Планирование (включая разработку стратегии индивидуальной для каждого банка, планирование проверки, координация с другими регуляторами). 2. Проверка – первичная оценка состояния банка (идентификация рисков, количественная оценка рисков, оценка степени понимания советом директоров и менеджментом основных рисков, оценка качества риск-менеджмента, тестирование систем риск-менеджмента, выявление недостатков в системе риск-менеджмента);

Автор	Описание процесса надзора
	– рекомендации по исправлению недостатков и контроль проведения корректирующих мероприятий; – мониторинг рисков; – проверка менеджмента. 3. Коммуникации (встречи и обсуждения отчетов и других материалов проверок с менеджментом и советом директоров банка): первоначальные встречи, встречи во время проверок, заключительные встречи (после реализованных надзорных мероприятий), постоянная переписка с советом директоров и менеджментом, обязательные встречи с советом директоров раз в 12 или 18 месяцев, документирование (переписка, отчеты о проверках, рабочие документы, протоколы ключевых встреч). 4. Рекомендации, выдача предписаний, наложение штрафов.
Х. Грюнинг и С. Братанович	1. Создание правовой и нормативной среды. 2. Разработка норм регулирования с учетом риска. 3. Лицензирование банков. 4. Разработка нормативов информации с учетом риска (исходных документов для заочного наблюдения). 5. Сбор данных. 6. Обработка и структуризация данных. 7. Интерпретация и анализ структурированных данных. 8. Составление отчета по результатам заочного наблюдения с указанием отдельных рисков банка и банковского сектора. 9. Последующее рассмотрение проблем, выявленных в отчете. 10. Планирование и проведение проверки на месте. 11. Составление отчета по результатам проверки на месте. 12. Определение мер, которые должен предпринять менеджмент и орган надзора, согласование плана организационного развития. 13. Совершенствование правовой и нормативной среды.

Приложение 7

Таблица 6

Процесс банковского надзора

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
<b>На микроуровне</b>		
1. Проверка соответствия деятельности кредитной организации установленным в рамках банковского регулирования нормам, стандартам и принципам		
1.1. Надзор за созданием организации	– государственная регистрация – лицензирование	– оценка финансового положения и деловой репутации учредителей – оценка финансового положения лиц, способных прямо или косвенно влиять на решения учредителей – оценка квалификации и деловой репутации менеджмента и наблюдательного совета – оценка деловой репутации и квалификации руководителя СВК* – оценка бизнес-плана организации – оценка выполнения норм технической укрепленности офиса

Продолжение табл. 6

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
		– оценка полноты и правомерности оплаты уставного капитала – проверка соблюдения требований о раскрытии информации о лицах, оказывающих влияние на решения органов управления кредитной организацией
1.2. Надзор за текущей деятельностью организации	– дистанционный анализ отчетности (документарные проверки)	– межформенный и внутриформенный контроль отчетности – анализ группы показателей оценки капитала, активов, доходности, ликвидности – анализ соблюдения обязательных нормативов – анализ группы показателей качества управления организацией – анализ показателей прозрачности структуры собственности – анализ группы показателей соответствия требованиям системы страхования вкладов – анализ и оценка внутренних документов организации – анализ однородных групп банков*

Продолжение табл. 6

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
	– предпроверочные подготовки	– статистические и эконометрические модели расчета вероятности дефолта* – предварительный анализ отчетности и внутренних документов организации – совещания сотрудников инспектирования и куратора организации – совещание сотрудников инспектирования и руководства организации – совещание сотрудников инспектирования с сотрудниками других структурных подразделений Банка России
	– инспекционные проверки	– расчет, проверка и анализ количественных показателей – проверка внутренней нормативной документации, регламентирующей проведение определенных банковских операций – проверка внутренней документации, регламентирующей статус структурных подразделений и должностных лиц

Продолжение табл. 6

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
		– проверка внутренних документов, подтверждающих выполнение требований регулятора и фиксирующих порядок проведения банковских операций – проверка технического, информационного и программного обеспечения банковской деятельности – визуальное наблюдение – ревизия ценностей – проверка документов, предоставленных кредитной организацией сторонними лицами – проверка документов, подтверждающих полномочия кредитной организации – оценка процедур управления рисками*
	– проверки куратора кредитной организации	– инструменты оценки экономического положения организации – оценка величины собственных средств – оценка стоимости активов – выявление использования регулировочных схем

Продолжение табл. 6

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– анализ банковских рисков</li> <li>– оценка коммерческой эффективности деятельности организации</li> <li>– оценка качества системы внутреннего контроля</li> <li>– оценка качества функционирования органов управления организацией</li> <li>– оценка процедур и политик управления рисками</li> <li>– оценка конкурентной позиции и стратегии организации</li> <li>– прогнозирование рисков и устойчивости организации*</li> <li>– мониторинг рисков*</li> </ul>
2. Разработка и обоснование применения превентивных мер воздействия	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формулировка предлагаемых к применению мер воздействия</li> <li>– контроль реализации рекомендаций</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– вынесение официальных требований</li> <li>– направление уведомлений</li> <li>– направление информативных писем</li> <li>– проведение совещаний сотрудников ЦБ РФ и руководства организации</li> <li>– анализ отчетности с учетом зон повышенного риска</li> </ul>

Продолжение табл. 6

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– проведение повторных инспекционных проверок</li> <li>– проведение дистанционных документарных проверок исполнения рекомендаций</li> </ul>
3. Разработка и обоснование применения пресекающих мер воздействия	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формулировка предлагаемых к применению принудительных мер воздействия</li> <li>– контроль исполнения обязательных предписаний</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– вынесение официальных требований</li> <li>– направление предписаний</li> <li>– издание приказов</li> <li>– подача исковых заявлений в суд</li> <li>– анализ отчетности с учетом зон повышенного риска</li> <li>– проведение повторных инспекционных проверок</li> <li>– проведение дистанционных документарных проверок исполнения рекомендаций</li> </ul>
<b>на макроуровне</b>		
1. Анализ текущего состояния экономики	– выявление и мониторинг рисковобразующих факторов макроуровня	<ul style="list-style-type: none"> <li>– оценка основных макроэкономических показателей</li> <li>– мониторинг реального сектора экономики</li> <li>– мониторинг финансового сектора экономики*</li> </ul>

Стадия надзора	Метод	Инструменты надзора
2. Прогнозирование макроэкономической ситуации на перспективу	– оценка влияния рисков на финансовую устойчивость организаций	– стресс-тестирование – анализ сценариев – системы раннего предупреждения

\* Инструменты, в настоящее время не используемые Банком России в надзорной деятельности, но необходимые, по мнению авторов, для совершенствования механизма в целях реализации стратегии риск-менеджмента в банковском надзоре.



**Рис. 3. Пирамида возрастания сложности моделей документарного надзора**

## Приложение 9

Таблица 7

### Основания применения и содержание предупредительных мер воздействия к кредитным организациям

Основания
1. Ухудшение показателей деятельности кредитной организации при соблюдении обязательных нормативов.
2. Наличие признаков, свидетельствующих об опасности ухудшения финансового состояния кредитной организации.
3. Несоблюдение требований федеральных законов и нормативных актов Банка России в части регистрации кредитных организаций, их лицензирования и расширения деятельности, в частности: а) при нарушении сроков представления документов, необходимых для согласования изменений и дополнений в учредительные документы кредитной организации; б) при нарушении порядка открытия (закрытия) представительств, филиалов, внутренних структурных подразделений кредитной организации; в) при нарушении порядка представления документов для согласования изменений, вносимых в положение о филиале кредитной организации.
4. Несоблюдение кредитной организацией требований Банка России: а) по разработке Правил построения расчетной системы кредитной организации в условиях отсутствия на последнюю отчетную дату у филиалов неоплаченных расчетных документов клиентов или при их наличии длительностью не более 3 дней; б) по своевременному проведению филиалами платежей с корреспондентских субсчетов, открытых им в Банке России, в случае наличия у филиалов на отчетную дату неоплаченных расчетных документов длительностью не более 3 дней.
Предупредительные меры
1. Доведение до органов управления кредитной организации информации о недостатках в ее деятельности и об обеспокоенности надзорного органа состоянием дел в кредитной организации, в том числе – доведение до головного офиса кредитной организации, а также территориального учреждения, осуществляющего надзор по месту нахождения головного офиса кредитной организации, информации о недостатках, имеющихся в деятельности ее филиала.

2. Доведение информации до акционеров (ст. 75 Закона о ЦБ РФ): «Банк России вправе предложить учредителям кредитной организации, которые самостоятельно или в силу существующего между ними соглашения, либо участия в капитале друг друга, либо иных способов прямого или косвенного взаимодействия имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов» <sup>1</sup> .
3. Изложение рекомендаций надзорного органа по исправлению создавшейся в кредитной организации ситуации.
4. Предложения представить в надзорный орган программу мероприятий, направленных на устранение недостатков, включая при необходимости обязательства, принимаемые на себя кредитной организацией, ее учредителями (участниками).
5. Установление дополнительного контроля за деятельностью кредитной организации и за выполнением ею мероприятий по нормализации деятельности.

<sup>1</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. – 15.07.2002. – № 28. – Ст. 2790.

Приложение 10

Таблица 8

**Принудительные меры воздействия, применяемые к кредитным организациям**

1. Требование об устранении выявленных надзорным органом нарушений.
2. Изменение на срок до шести месяцев установленных для кредитной организации обязательных нормативов.
3. Наложение штрафа.
4. Вынесение требования об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому оздоровлению, в том числе включая требование о предоставлении и выполнении плана мер по финансовому оздоровлению.
5. Вынесение требования о приведении в соответствие величины собственных средств и размера уставного капитала кредитной организации в соответствие с п. 3 ст. 12 федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».
6. Вынесение требования о реорганизации кредитной организации, в том числе включая требование о предоставлении и выполнении плана мероприятий по реорганизации.
7. Введение ограничения проведения кредитными организациями отдельных операций на срок до шести месяцев.
8. Введение запрета на осуществление кредитными организациями банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года.
9. Введение запрета на открытие филиалов на срок до одного года.
10. Вынесение требования о замене руководителей кредитной организации или ее филиала.
11. Назначение временной администрации по управлению кредитной организацией.
12. Закрытие филиалов кредитной организации.
13. Отзыв лицензии на осуществление банковских операций.

Приложение 11

Таблица 9

**Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью<sup>1</sup>**

1. Эффективная система банковского надзора предполагает, что каждый орган, осуществляющий надзор за банковской деятельностью, должен иметь четко сформулированные задачи и обязанности. Каждый такой орган должен располагать оперативной самостоятельностью и соответствующей материальной базой.
2. Следует четко определить разрешенные виды деятельности организаций, требующие лицензирования и надзора над ними как над банками. Следует контролировать, насколько это возможно, правомерность использования в названиях организаций слова «банк».
3. Орган, выдающий лицензии, должен иметь право устанавливать определенные критерии и не принимать заявки на лицензирование учреждений, не соответствующих набору этих стандартных требований. Процесс лицензирования должен включать как минимум оценку структуры отношений собственности в банке, данных о профессиональном соответствии директоров и старших менеджеров, оперативного финансового плана, структуры внутреннего контроля, финансового состояния банка, включая собственные средства банка.
4. Органы банковского надзора должны иметь право рассматривать и в случае необходимости отклонять предложения о передаче значительных долей участия или контроля в существующих банках третьим лицам.
5. Органы банковского надзора должны иметь полномочия устанавливать критерии для переоценки приобретений или инвестиций, сделанных банком, и убеждаться в том, что дочерние и зависимые структуры не создают для банка чрезмерных рисков, не препятствуют осуществлению эффективного надзора за его деятельностью.
6. Органы банковского надзора должны определять соответствие требованиям по достаточности капитала для всех банков. Эти требования должны соответствовать уровню рисков, которые банк принимает на себя, а также определять конкретные составляющие капитала, принимая во внимание ее способность покрывать возможные потери.

<sup>1</sup> Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью: Письмо Базельского комитета по банковскому регулированию // URL:// [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_13738.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_13738.html) (дата обращения: 21.10.2009).

7. Неотъемлемой частью любой системы надзора является независимая проверка политики, оперативной деятельности банка и применяемых им процедур, связанных с предоставлением кредитов и инвестированием, а также текущего управления кредитным и инвестиционным портфелями.
8. Органы банковского надзора должны быть удовлетворены в случае, если банк разработал и придерживается адекватной политики, соответствующей практике и методике оценки качества активов, а также обеспечения резервов на покрытие потерь по ссудам.
9. Органы банковского надзора должны быть удовлетворены при наличии в банке адекватной информационной системы, позволяющей руководству определять группы связанных друг с другом кредиторов и заемщиков. Органы банковского надзора должны определять пределы допустимой концентрации заемных средств у одного заемщика или группы связанных заемщиков.
10. В целях предотвращения злоупотреблений при кредитовании связанных заемщиков органы банковского надзора должны требовать, чтобы банки выдавали такие кредиты на одинаковых для всех основаниях и могли эффективно контролировать их, а также предпринимать другие необходимые меры с целью контроля и минимизации рисков.
11. Органы банковского надзора должны быть удовлетворены, если у банка выработана адекватная политика и методика определения, отслеживания и контроля странового риска и риска, возникающего при переводе средств из страны в страну при осуществлении международного кредитования и международной инвестиционной деятельности, а также политика поддержания резервов для покрытия возможных потерь по таким рискам.
12. Органы банковского надзора должны быть удовлетворены при наличии у банка систем для точной оценки, наблюдения и контроля рисков, связанных с колебаниями рыночных цен и котировок. Они должны иметь полномочия по установлению для таких рисков определенных лимитов и/или определенного обеспечения капиталом.
13. Органы банковского надзора должны быть удовлетворены, если в банке действует система, охватывающая управление всеми принятыми банком рисками (в том числе при участии совета директоров и высшего руководства), которая позволяет также определять, измерять, вести мониторинг и контролировать все прочие существенные риски и, если это возможно, создавать обеспечение на случай потерь по ним.

14. Органы банковского надзора должны потребовать, чтобы в банках существовала система внутреннего контроля, соответствующая характеру и масштабу проводимых банком операций. В этой системе должны быть четко определены делегированные полномочия и ответственность; разделены функции, связанные с управлением банком, пополнением его резервов, составлением финансовой отчетности по активам и пассивам, согласованием этих процедур, слежением за сохранностью активов, надлежащим независимым внутренним или внешним аудитом, а также с соответствующими функциями по проверке соблюдения правил такого контроля и применяемых законов и норм банковского регулирования.
15. Органы банковского надзора должны требовать, чтобы у банков была выработана политика, практика и методы работы, включая строго выполняемое правило иметь дело только с проверенными клиентами, что должно способствовать повышению этических и профессиональных стандартов в финансовом секторе и предотвращать преднамеренное или непреднамеренное использование банка криминальными элементами.
16. Эффективная система банковского надзора должна включать как внешнее наблюдение за деятельностью банка, так и проверки банков и/или внешний аудит.
17. Органы банковского надзора должны поддерживать регулярные контакты с руководством банков и глубоко понимать природу операций, осуществляемых этими институтами.
18. Органы банковского надзора должны обладать средствами сбора, проверки и анализа пруденциальных отчетов и статистической информации, поступающей от банков по отдельным вопросам, а также общего характера.
19. Органы банковского надзора должны иметь возможность независимой проверки получаемой информации путем проверки банков на местах или проведения внешнего аудита.
20. Неотъемлемым элементом банковского надзора является наличие у органов надзора возможности осуществлять надзорные функции в отношении банковских групп на консолидированной основе.

21. Органы банковского надзора должны иметь возможность проверять, ведется ли в банке бухгалтерский учет в соответствии с установленными правилами и методикой, позволяющей органу надзора получать достоверную информацию о финансовом положении банка и его прибыльности, а также регулярные публикации банком своей финансовой отчетности, адекватно отражающей его финансовое положение.

22. Органы банковского надзора должны иметь в своем распоряжении адекватные инструменты для того, чтобы время от времени вносить коррективы в случае несоответствия деятельности банков пруденциальным требованиям (таким, как норма достаточности капитала), когда нарушаются правила регулирования банковской деятельности или создается угроза интересам вкладчиков любым другим путем. При экстремальных обстоятельствах органы надзора должны иметь возможность аннулировать лицензию на осуществление банковской деятельности или рекомендовать это сделать соответствующей инстанции.

23. Органы банковского надзора должны практиковать надзор в глобальном масштабе за банковскими учреждениями, осуществляющими международные банковские операции, проводя соответствующий мониторинг и применяя пруденциальные нормы ко всем аспектам операций, проводимых этими банковскими учреждениями в любой стране, и в первую очередь – их зарубежными филиалами, совместными предприятиями и дочерними банками.

24. Ключевым компонентом глобального надзора является поддержание контактов и информационный обмен с другими органами надзора, имеющими отношение к поднадзорным банкам, особенно с органами надзора той страны, на территории которой зарегистрированы подобные банки.

25. Органы банковского надзора должны требовать, чтобы операции, осуществляемые иностранными банками в данной стране, соответствовали национальным стандартам.

*Научное издание*

**Дубова Светлана Евгеньевна,  
Кутузова Анна Сергеевна**

**РАЗВИТИЕ РИСКОРИЕНТИРОВАННЫХ ПОДХОДОВ  
В БАНКОВСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И НАДЗОРЕ**

*Монография*

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Подписано в печать 27.02.2012. Формат 60×88/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 11,27. Уч.-изд. л. 8,21.

Тираж 200 экз. Заказ . Изд. № 2509.

ООО «ФЛИНТА», 117342, Москва, ул. Бутлерова, д. 17-Б, комн. 324.

Тел./факс: (495)334-82-65; тел. (495)336-03-11.

E-mail: flinta@mail.ru; WebSite: www.flinta.ru

Издательство «Наука», 117997, ГСП-7, Москва В-485, ул. Профсоюзная, д. 90.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК