

Глава VII. Банковский надзор

§ 1. Понятие и сущность банковского надзора

§ 2. Цели, объекты, функции и подразделения банковского надзора

§ 3. Инспектирование кредитных организаций

§ 1. Понятие и сущность банковского надзора

Банковский надзор - это наблюдение Банка России (дистанционное и контактное) 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.

Сущность банковского надзора состоит в проверке соответствия решений и действий кредитной организации законам, регулирующим банковскую деятельность, и нормативным актам Банка России.

По сути, это надзор за реализацией нормативности в банковской деятельности. Его значение заключается в том, что он используется Банком России для управления рисками в банковской системе.

Банковская система регулируется не административным, а банковским правом, как мы уже указывали в главе II настоящей книги. Соответственно этому Банк России не имеет административных полномочий по управлению коммерческими банками и другими кредитными организациями. Он не имеет права вмешиваться в деятельность коммерческих банков и других кредитных организаций, поскольку они самостоятельны и действуют на основе договорных отношений. Поэтому Федеральный закон не предоставил Банку России полномочия контролировать целесообразность деятельности кредитных организаций. Ему предоставлены права осуществлять надзор, то есть наблюдать за кредитной организацией с точки зрения нормативности принимаемых ею решений. Это означает, что Банк России может проверять соблюдение кредитной организацией законов, финансовых нормативов и нормативных актов Банка России. Дистанционное наблюдение - это наблюдение за деятельностью кредитных организаций на основе представленных ею банковских и, в частности, бухгалтерских документов (балансы, отчеты о прибылях и убытках, платежные документы и т.п.).

Для решения этих задач в системе Банка России созданы подразделения банковского надзора - Департамент пруденциального надзора, Департамент лицензирования кредитных организаций и некоторые другие департаменты, а в территориальных учреждениях - управления (отделы) регулирования банковской деятельности.

Контактный надзор - это проверки деятельности кредитных организаций с выходом на места их расположения и изучением всех запрашиваемых группой инспекторов

банковских документов.

Для этих целей в структуре Банка России создаются специальные подразделения - Департамент инспектирования кредитных организаций и соответствующие структуры в его территориальных учреждениях (управления, отделы).

И тот и другой вид банковского надзора должны быть взаимосвязаны. Характер этой взаимосвязи имеет значение с точки зрения оперативности надзора и достоверности его результатов.

Схема 12. Виды банковского надзора



§ 2. Цели, объекты, функции и подразделения банковского надзора

1. Объекты банковского надзора

Объекты банковского надзора - это та часть банковской Системы и банковской деятельности, которая в соответствии с требованиями законов и в установленном им порядке должна контролироваться Банком России.

Правильное определение объектов банковского надзора имеет значение для

определения компетенции Банка России по проведению проверок деятельности кредитных организаций. Кроме того, точнее определение проверяемых объектов позволяет оптимизировать расходы Банка России на банковский надзор.

Банковский надзор в том виде, в котором он сегодня предусмотрен в российском законодательстве, не охватывает всю банковскую систему, а только распространяется на кредитные организации. Иными словами, его объектом является только нижний уровень банковской системы. Верхний уровень банковской системы - Банк России - не является объектом надзора, со стороны какого бы то ни было органа.

В Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации" предусматриваются некоторые элементы контроля со стороны Государственной Думы за Банком России. По сути, они относятся к статусу Банка России.

В других странах существует так называемый перекрестный контроль над функционированием банковской системы. Это означает, что банковская система контролируется не только центральным банком, но и различными правительственными организациями. Поэтому отчеты центрального банка и вся его деятельность проверяются государством.

В денежно-кредитной системе должны быть созданы сдержки и противовесы. Нельзя концентрировать всю власть банковского надзора в одних руках.

Независимость Банка России нужно дополнить его ответственностью за правильность принимаемых им решений, в том числе и в сфере банковского надзора. Как уже говорилось, было бы целесообразно создать при Правительстве Российской Федерации специальную организацию - Банковскую комиссию и наделить ее правами ревизии Банка России. Полномочия по проведению таких ревизий можно было бы предусмотреть в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации", внося в него соответствующее дополнение.

При этом для таких преобразований даже не пришлось бы вносить изменения и дополнения в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", поскольку, во-первых, в самом Федеральном законе "О Правительстве Российской Федерации" содержится полномочие Правительства Российской Федерации обеспечить проведение денежно-кредитной политики, а во-вторых, сам этот Закон является федеральным конституционным законом, что означает его приоритет и большую юридическую силу по отношению к Федеральному закону "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

2. Кредитные организации и их деятельность как объект банковского надзора

В организации и деятельности кредитных организаций в соответствии с целями банковского надзора и тем, как они закреплены в Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", можно выделить несколько предметов банковского надзора.

Первым рассматриваемым нами предметом банковского надзора, и в частности банковских проверок, является соблюдение кредитной организацией законодательства

и банковских правил, установленных Банком России.

Вторым предметом банковского надзора является выполнение кредитной организацией предусмотренных законодательством и нормативными актами Банка России финансовых нормативов.

Нормативы - это технические нормы. Это техника банковского дела, технология управления кредитной организацией, правильное построение которой исключает риск неликвидности и неплатежеспособности по отношению к кредиторам и банковским клиентам.

Третий предмет в объекте банковского надзора - проверка правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности, предусмотренной законами и нормативными актами Банка России, отчетности кредитных организаций.

Этот вопрос считается центральным. В отличие от юридических и финансово-аналитических проблем проблема проверки бухгалтерского учета и достоверности отчетности, возможно, в силу своей простоты привлекает наибольшее внимание при проведении проверок. В этом смысле надзор находится еще только на первой стадии своего развития. Это стадия сопоставлений и изолированных оценок.

3. Задачи и функции банковского надзора

Задачи и функции банковского надзора конкретизируют и обусловлены целями и объектами банковского надзора.

Задачи банковского надзора - это проверка Банком России тех вопросов, которые определяются предметом банковского надзора. Трех основным предметам соответствуют и три задачи банковского надзора:

- проверка соблюдения законов и банковских правил,
- проверка соблюдения экономических нормативов,
- проверка бухгалтерского учета и отчетности.

Функции банковского надзора - это направления проводимой Банком России документальной или непосредственной проверки деятельности кредитной организации. По мнению банковских специалистов, существует определенный перечень этих функций:

- изучение юридических вопросов деятельности банка и соблюдение им устава и лицензии;
- проверка соблюдения кредитной организацией позиций банковской лицензии;
- анализ баланса и отчетности банка;
- изучение динамики отдельных показателей банковской деятельности и перспектив развития банка;
- проверка решений органов управления;
- проверка работы ревизионной комиссии;
- анализ договорных отношений кредитной организации с клиентами, вкладчиками, дебиторами и кредиторами;
- проверка соблюдения договорных обязательств кредитной организации в ее

взаимоотношениях с клиентами и вкладчиками, дебиторами и кредиторами;

- анализ способов размещения собственных и временно привлеченных средств, проверка выполнения обязательств по договорам (кредиты, депозиты, конвертация, валютные операции, ценные бумаги);
- проверка управления рисками;
- проверка формирования резервов;
- проверка гарантий;
- проверка обоснованности и законности формирования доходов;
- изучение договоров и причин потерь по отдельным видам деятельности;
- выявление фактов искажения доходов и расходов, обнаружение возможных непроизводительных потерь, в том числе связанных с результатами применения санкций за нарушение и несоблюдение договорных обязательств;
- выявление причин, мотивов и обстоятельств, способствовавших банковским нарушениям;
- выяснение целей нарушения нормативных актов ЦБ РФ, выяснение причин искажения отчетных показателей, экономических нормативов;
- выяснение причин и целей проведения банком убыточных, неэффективных банковских операций и сделок, прежде всего создающих повышенный риск и повлекших нарушение экономических нормативов;
- проверка соблюдения кредитной организацией предписаний Банка России.

4. Подразделения банковского надзора

В системе банка России можно выделить две группы подразделений: а) регулятивные; б) надзорные.

К регулятивным относятся такие, например, департаменты и соответствующие им управления, как департамент эмиссионно-кассовых операций, департамент регулирования денежного обращения, департамент лицензирования; юридический департамент, административный департамент, департамент бухгалтерского учета и отчетности, департамент ценных бумаг; департамент валютного регулирования и валютного контроля; департамент информатизации, различного рода расчетно-кассовые центры и некоторые другие подразделения.

Надзорный блок составляют два департамента и соответствующие им управления, отделы в территориальных учреждениях Банка России: департамент банковского надзора и подразделения инспектирования кредитных организаций.

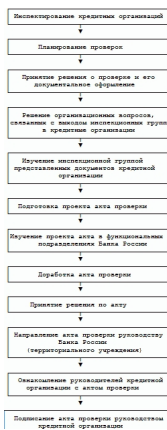
Между регулятивными и надзорными блоками нет абсолютных разделений. Они не самостоятельны в принятии окончательных решений и не изолированы между собой.

Например, департамент лицензирования, осуществляя государственную проверку кредитной организации, одновременно обязан проверить достоверность тех фактов, которые отражены в представленных учредителями документах. Так, выдавая генеральную лицензию, подразделение лицензирования может прибегнуть не только к проверке документов, представленных руководителями кредитной организации, но и

направить соответствующий запрос в подразделение банковского надзора или в подразделение инспектирования кредитных организаций, с тем, чтобы была проведена соответствующая проверка.

§ 3. Инспектирование кредитных организаций

Схема 13. Инспектирование кредитных организаций



1. Цели Банка России и цели инспектирования кредитных организаций

Банковская система состоит из множества подсистем, которые по-разному взаимодействуют с экономическими и социальными системами.

Поскольку банковская система и все ее подсистемы относятся к классу искусственных

систем, то, следовательно, их эффективность во многом зависит от того, какие цели перед ними поставлены и как они достигаются.

Инспектирование - составная часть банковского надзора, и, чтобы правильно определить его функции и структуру, необходимо выяснить, какие цели оно преследует или должно преследовать. Есть и такие цели, которые оно не должно преследовать.

Что можно, а чего нельзя - определяется нормами права. Для правильного толкования и применения банковского права нужно иметь четкое представление о его целях и о том, каким образом они взаимосвязаны. В связи с этим возникает вопрос о древе целей.

Цели инспектирования кредитных организаций сформулированы в ст. 56, 73 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", но, в конечном счете, обусловлены целями Банка России, которые закреплены в ст. 3 этого же Закона, поэтому анализ всего древа целей начинается с них.

Как уже говорилось, целями Банка России являются: поддержание покупательной способности рубля, укрепление и развитие банковской системы, и обеспечение бесперебойного и эффективного функционирования системы расчетов.

Первой цели в отдельные периоды удавалось достичь. Вторая цель - укрепление и развитие банковской системы - не достигнута вообще.

Следующий уровень целей, которые предопределяются целями Банка России - надзор за состоянием банковской системы как таковой. Это означает, что Банк России обязан управлять системными рисками в банковской системе.

Для того чтобы управлять системными рисками, Банк России осуществляет банковское регулирование и банковский надзор. Банковское регулирование означает, что Банк России устанавливает финансовые нормативы для банков, а банковский надзор означает, что Банк России надзирает за конкретными банками и инспектирует их банковскую деятельность. Поэтому цели инспектирования Банка России подчинены целям банковского надзора, а цели банковского надзора подчинены целям банковского регулирования.

Затем, идя вверх по этим ступеням, мы видим, что цели Банковского регулирования должны быть подчинены, целям системного банковского надзора. Еще выше - цель системного надзора подчинена целям Банка России, указанным в ст. 3 вышеназванного Закона.

Если мы, образно говоря, поднимемся еще выше и выйдем за пределы сугубо банковского права, то окажется, что цели Банка России подчинены целям гражданского общества. Однако в этом случае мы должны анализировать соответствующие статьи Конституции Российской Федерации, в том числе и те из них, которыми определяются цели денежно-кредитной политики Банка России.

Естественно, что каждый из уровней древа целей определяет сферу ответственности тех или иных руководителей, которые оценивают регулирование и надзор. Высшие менеджеры Банка России (потому они и высшие) должны соизмерять свои действия и принимаемые решения, соответственно, с теми целями, которые определяются Конституцией Российской Федерации, и увязывать с ними направленность всей деятельности Банка России.

Для инспектирования, в рабочем смысле, достаточно целей системного банковского надзора, целей регулирования и целей надзора за конкретными кредитными организациями. Вот те три уровня целей, которые нужно достичь в практической деятельности подразделений, отвечающих за инспектирование кредитных организаций.

Вместе с тем на практике, к сожалению, учитывается главным образом только цель банковского надзора за конкретной кредитной организацией. Если бы это было иначе, то тогда не было бы таких системных кризисов, или, во всяком случае, они протекали бы в более легкой форме.

Существенное улучшение организации инспектирования кредитных организаций как раз и состоит в том, чтобы инспектировалась не только кредитная организация, но одновременно и те кредитные организации, которые являются ее корреспондентами. Тогда можно будет более эффективно предотвращать системные риски, чреватые кризисами и финансовыми потрясениями в обществе.

Непосредственные цели инспектирования кредитных организаций сформулированы в ст. 56 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", в которой сказано буквально следующее:

"Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов.

Главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Регулирующие и надзорные функции Банка России, установленные настоящим Федеральным законом, осуществляются через действующий на постоянной основе орган - Комитет банковского надзора, объединяющий структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение его надзорных функций.

Структура Комитета банковского надзора утверждается Советом директоров. Руководитель Комитета банковского надзора назначается Председателем Банка России из числа членов Совета директоров".

Общая цель инспектирования состоит в том, чтобы Банк России получил информацию о реальном положении кредитной организации. Эта общая цель включает две конкретные цели. Во-первых, в процессе инспектирования следует выяснить состояние кредитной организации и ее перспективы и, во-вторых, нужно собрать и проанализировать информацию, которая позволяет сделать вывод о том, какое влияние она оказывает на другие кредитные организации. Каждая из целей делится на частные, определенные в законе: это соблюдение законов и других нормативных актов, экономических нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности.

Соответственно этим целям следует различать два общих объекта инспектирования:

- а) кредитная организация как таковая;
- б) системные связи кредитных организаций.

В каждом из этих объектов в соответствии с частными целями можно выделить три предмета инспектирования банковской деятельности:

- а) правовые отношения;
- б) финансовые отношения;
- в) бухгалтерских учет и отчетность.

К сожалению, практика такова, что банковское инспектирование ограничивается главным образом изучением первого из названных объектов - кредитной организации

как таковой. Главный недостаток инспектирования состоит в том, что практически неизученным оказывается второй объект - банковская система, то есть связи между конкретными кредитными организациями.

Системные связи между кредитными организациями повышают возможности банковской системы в целом и каждой кредитной организации в отдельности. Однако системные связи - это всегда возможность системного кризиса. Поэтому если бы было правильно организовано инспектирование системных связей между кредитными организациями, то это могло бы уменьшить риск кризиса не только в банковской системе, но и во всей системе экономики в целом. Однако этого не происходит в силу различных причин.

2. Нормативные акты Банка России об инспектировании кредитных организаций

В статье 73 Федерального закона сказано: "Для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций (их филиалов), направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет предусмотренные настоящим Федеральным законом санкции по отношению к нарушителям.

Проверки могут осуществляться уполномоченными представителями (служащими) Банка России в порядке, установленном Советом директоров, или по поручению Совета директоров аудиторскими организациями.

Уполномоченные представители (служащие) Банка России имеют право получать и проверять отчетность и другие документы кредитных организаций (их филиалов), при необходимости снимать копии с соответствующих документов для приобщения к материалам проверки.

Порядок проведения проверок кредитных организаций (их филиалов), в том числе определение обязанностей кредитных организаций (их филиалов) по содействию в проведении проверок, определяется Советом директоров.

(Действие части пятой статьи 73 не распространяется на тематические инспекционные проверки, проводимые в соответствии с Федеральным законом от 23.12.2003 N 177-ФЗ.)

При осуществлении функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России не вправе проводить более одной проверки кредитной организации (ее филиала) по одним и тем же вопросам за один и тот же отчетный период деятельности кредитной организации (ее филиала), за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей. При этом проверкой могут быть охвачены только пять календарных лет деятельности кредитной организации (ее филиала), предшествующие году проведения проверки.

(Действие части шестой статьи 73 не распространяется на тематические инспекционные проверки, проводимые в соответствии с Федеральным законом от 23.12.2003 N 177-ФЗ).

Проведение Банком России повторной проверки кредитной организации (ее филиала)

по одним и тем же вопросам за один и тот же отчетный период деятельности кредитной организации (ее филиала) за уже проверенный период разрешается по следующим основаниям:

- если такая проверка проводится в связи с реорганизацией или ликвидацией кредитной организации;
- по мотивированному решению Совета директоров. Такое решение Совета директоров может приниматься в порядке контроля за деятельностью территориального учреждения Банка России, проводившего проверку, либо на основании ходатайства соответствующего структурного подразделения Банка России в целях оценки финансового состояния и качества активов и пассивов кредитной организации. Для указанных целей ходатайство структурного подразделения Банка России должно содержать указания на выявленные признаки неустойчивого финансового положения кредитной организации, если эти признаки создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков) кредитной организации. Указанные признаки должны выявляться и оцениваться в соответствии с методиками, установленными нормативными актами Банка России. Повторная проверка, проводимая на основании мотивированного решения Совета директоров, осуществляется при участии представителей центрального аппарата Банка России.

Проверки банков предусмотрены и статьями 27 и 32 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации". Они могут проводиться с участием служащих государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов".

Конкретно, порядок инспектирования кредитной организации и оформление акта ее проверки, регулируются нормативными актами Банка России:

- Инструкция Банка России от 25 августа 2003 года N 105-И "О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации";
- Инструкция Банка России от 1 декабря 2003 г. N 108-И "Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)";
- Указание Банка России от 27 октября 2006 г. N 1737-У "О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 25 августа 2003 года N 105-И "О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации";
- Указание Банка России от 13 января 2005 г. N 1542-У "Об особенностях проведения проверок банков с участием служащих государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов".