Банковская деятельность и государственный банковский надзор

Введение

Финансовая система стран с развитой рыночной экономикой включает различные типы институтов, составляющих ее организационную структуру. Ключевым элементом данной структуры, несомненно, выступают банки, выполняющие функцию посредника на рынке финансовых услуг, которая выражается в аккумулировании временно свободных денежных ресурсов и размещении их от своего имени на условиях возвратности, срочности и платности.

В странах с переходной экономикой, к числу которых относится и Россия, развитие рыночных отношений порождает серьезные структурные изменения финансовых систем (в том числе банковских) как главного механизма финансово-кредитных отношений в государстве. Это выражается в возникновении новых, ранее не существовавших кредитных институтов, в модификации взаимоотношений кредитных институтов разного уровня, в изменении пропорций, специализации и динамики развития различных видов финансово-кредитных институтов. Специфика вышеобозначенных процессов определяется тем, что государства с переходной экономикой, с одной стороны, стараются учитывать национальные и исторические особенности формирования внутренней экономической системы, а с другой - пытаются ориентироваться на имеющийся опыт и примеры международного сотрудничества.

Банки играют исключительно важную роль в экономической жизни, и повышение эффективности и стабильности банковской системы представляет значительный интерес для общества. В этом смысле важными являются отдельные функции органов банковского надзора.

1. Законодательство России закрепляет уже сложившуюся в государстве двухуровневую банковскую систему, в которой первый представлен Центральным Банком, принадлежащим государству, а второй уровень состоит из многочисленных негосударственных (чаще всего коммерческих) банков, находящихся в частной, корпоративной и муниципальной собственности.

Банковская система отражает сложившуюся практику распределения функций и объема полномочий между ее различными уровнями. Несмотря на законодательное закрепление за Центральным Банком права проведения всех видов банковских операций, его главной функцией выступает надзор за негосударственными банками и поддержание стабильности и надежности банковской системы в целом. В то же время максимальный объем проводимых в стране банковских операций концентрируется в коммерческих и иных негосударственных банках, работающих непосредственно на рынке финансовых услуг. Формальный признак наличия двухуровневой банковской системы подтверждают два самостоятельных нормативных акта, отдельно регулирующих правовое положение Центрального Банка и коммерческих банков: Федеральный Закон "О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)" от 26 апреля 1995 г. в редакции от 19 июня 2001 г. и Федеральный Закон "О банках и банковской деятельности" от 3 февраля 1996 г. в редакции от 7 августа 2001 г.

В российском банковском праве получил закрепление принцип осуществления Центральным Банком функции пруденциального регулирования и надзора за деятельностью коммерческих и иных негосударственных банков. При этом целью такого регулирования и надзора выступает поддержание стабильного функционирования банковской системы в целом. Так, в ст.3 Закона о Центробанке указано, что основной целью деятельности Банка России является развитие и укрепление банковской системы РФ.

Оба закона содержат отдельную главу, подробно раскрывающую средства, пути реализации и цели поддержания стабильности и надежности банковской системы. Глава X "Банковское регулирование и надзор" Закона о Центробанке определяет, что Банк России является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций.

Надзорные и регулятивные функции Банка России выражаются в государственной регистрации кредитных организаций и лицензировании банковских операций, в установлении для кредитных организаций обязательных экономических нормативов, а также правил проведения банковских операций, правил бухгалтерского учета, составления статистической отчетности, в предъявлении квалификационных требований к руководителям исполнительных органов и главному бухгалтеру кредитной организации. Банк России имеет право запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности, требовать разъяснений по полученной информации. В случае нарушения кредитной организацией законов и иных нормативных актов, непредставления или представления неполной, искаженной информации он имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений[[1]](#footnote-1)1.

При проведении анализа российского банковского права необходимо обратить внимание на определение того круга субъектов, на который распространяется банковский надзор со стороны государства в лице Банка России. Российское законодательство употребляет три термина - "банк", "кредитная организация" и "небанковская кредитная организация".

Основная обязанность органа надзора часто зафиксирована в законодательных актах, заключается в защите интересов вкладчиков банка. Однако на практике данная обязанность значительно расширена и включает контроль за надежностью и стабильностью банковской системы. В ряде стран надзор может быть нацелен на обеспечение соблюдения кредитно-денежной политики или политики в отношении обменного курса.

Высшим правом, на котором основаны полномочия большей части органов надзора, является право выдавать юридическому лицу разрешение или лицензию на осуществление банковской деятельности, а также аннулировать разрешение или лицензию. Для того чтобы удовлетворять требованиям на получение банковской лицензии и получить ее, юридические лица обязаны следовать принципам осмотрительности. В разных странах эти принципы могут различаться в деталях; они могут быть в подробностях расписаны в законодательных актах, а могут быть даны в широком толковании, что позволяет органам надзора при рассмотрении конкретной ситуации действовать по своему усмотрению. Однако следующие основные требования в отношении выдачи разрешения соблюдаются в большинстве систем надзора:

- лица, осуществляющие контроль и управление банком, должны быть честны и заслуживать доверия, иметь определенные знания и опыт;

- банк должен располагать достаточными средствами, чтобы иметь возможность противостоять риску, присущему характеру и объемам его деятельности;

- банк должен иметь достаточный уровень ликвидности для восполнения оттока денежных средств.

Несоблюдение банком различных условий и требований для получения разрешения может стать причиной отзыва лицензии контролером. Однако отзыв лицензии, по сути, являющийся остановкой деятельности, может ускорить неплатежеспособность и, таким образом, как правило, является самой последней санкцией и применяется только когда становится очевидно, что исправительные меры невозможны. В качестве менее радикальной меры и в целях исправления незначительных недостатков органы надзора обычно располагают правом издания официальных распоряжений в адрес банка с требованиями предпринять меры по усилению отдельных направлений деятельности, например, путем привлечения дополнительного капитала или усовершенствования системы внутреннего контроля. Однако применение такого рода полномочий довольно редко, и обычно надзор осуществляется в виде неофициального руководства и убеждения.

Одним из основополагающих направлений при осуществлении совещательного надзора является контроль за достаточностью капитала. В большинстве стран требования в отношении минимального размера капитала при учреждении новых банков и проверке достаточности капитала являются составной частью постоянного надзора.

Банки подвержены различным рискам. Наиболее значительный из них в смысле накопленного предыдущего опыта понесения убытков - это кредитный риск, риск непогашения заемщиком взятого кредита. В обязанности органа надзора не входит руководство кредитной политикой банков, однако он заинтересован убедиться, что банки последовательно применяют эффективные процедуры анализа кредитов. Он также стремится обеспечить адекватное распределение риска путем исполнения правил, направленных на ограничение рисков при займах физическими лицами, кредитах промышленности или коммерческим структурам или конкретным странам. Органы надзора также стремятся контролировать и ограничивать диапазон прочих банковских рисков, таких, как риск ликвидности и финансирования, риск процентной ставки и инвестиционный риск, валютный риск и забалансовый риск. Все чаще контролеры пытаются разработать системы мер, позволяющие оценить вероятность подвергнуться конкретному риску. Часто данные системы служат основой для конкретных мер контроля или ограничения по различным категориям риска.

Одним из наиболее важных показателей стабильности банка, хотя наиболее трудным для оценки, является качество активов. Следовательно, исключительно важной для органа надзора является уверенность в том, что были созданы достаточные резервы, например, в отношении безнадежной и сомнительной задолженности. В то время как правильная оценка активов входит в обязанности руководства, часто решение этого вопроса зависит от определенной точки зрения, и орган надзора стремится убедиться в том, насколько правильна данная точка зрения. Например, орган надзора может стремиться получить гарантию того, что банки правильно оценивают риск, возникающий при кредитовании стран с высоким показателем задолженности, например, путем разработки условий и требований по созданию достаточного уровня резервов.

Точность и осмотрительность при оценке активов являются исключительно важными для органа надзора, поскольку они непосредственно влияют на определение размера чистых активов банка и размеров собственных средств (капитал плюс нераспределенная прибыль). Как уже указывалось, капитал широко используется в качестве стандарта для сравнения или минимизации рисков. В общем, до проведения своей собственной независимой проверки орган надзора в вопросе правильной оценки активов в большой степени полагается на суждения руководства и на аудиторскую проверку данной оценки.

Органы надзора придают огромное значение наличию у банков хорошо спланированной организационной структуры, а также эффективной информационной системы и системы контроля для целей управления рисками. Органы надзора также следят за должным ведением бухгалтерских записей и применением стандартных учетных процедур для того, чтобы:

- вся банковская деятельность осуществлялась эффективно и рационально;

- руководство имело прочную базу для осуществления контроля и планирования различных взятых на себя рисков;

- снизить вероятность мошенничества со стороны сотрудников, руководства или клиентов[[2]](#footnote-2)1.

Органы надзора озабочены тем, чтобы качество руководства соответствовало характеру и объему деятельности. В странах, где инспекции на местах проводятся регулярно, проверяющие имеют возможность заметить первые признаки, указывающие на проблемы в руководстве. В других странах контролер регулярно проводит с руководством беседы и использует прочие возникающие возможности для контактов. Каков бы ни был характер нормативной базы, контролер должен использовать все возможности для того, чтобы составить свое мнение по вопросу компетентности руководства и убедиться, что он правильно понимает стратегию руководства. Он также должен выяснить, насколько хорошо банк оснащен для выполнения своей роли в плане опыта и компетентности сотрудников, а также оборудования и средств, находящихся в его распоряжении.

В зависимости от правил осуществления надзора способы, гарантирующие их соблюдение, отличаются в разных странах. По сути, существуют два основных подхода:

- проверка на местах;

- сбор и интерпретация регулярной отчетности и прочей статистической информации.

Системы надзора применяют оба подхода, хотя степень предпочтения, которая отдается одному или другому подходу, в разных странах различна.

Проверки на местах требуют привлечения значительных ресурсов органов надзора и могут, за исключением очень небольших банков, регулярно проверять лишь небольшую часть деятельности организации. В ряде стран процедуры проверки концентрируются на качестве кредитных активов и подтверждающей их документации, а также адекватности системы внутреннего контроля, созданной руководством. Если используются системы классификации кредитов, то обычно инспектора будут проверять на выборочной основе кредиты с целью определения правильности их классификации. Также инспектора должны уделять внимание политике в отношении резервов по безнадежной и сомнительной задолженности и делать заключение относительно достаточности резервов в свете состава кредитного журнала. В случае банков с широким спектром деятельности или сложной структурной сетью следует уделить внимание тому, насколько всеобъемлющими являются контроль и управление рисками в целом. В особых случаях, когда органы надзора уже знают о наличии конкретных проблем, проверка будет узконаправленной.

2. Статья 56 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (с изм. и доп. от 10 января, 23 декабря 2003 г.) гласит, что Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Банк России как орган банковского регулирования и банковского надзора обязан обеспечивать поддержание стабильности банковской системы РФ и защиту интересов вкладчиков и кредиторов. Предметом банковского надзора является соблюдение кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. В случае нарушения федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, устанавливаемых им обязательных нормативов, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации, а также совершения действий, создающих реальную угрозу интересам вкладчиков и кредиторов, Банк России имеет право в порядке надзора применять к кредитной организации меры, установленные ст. 74 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", а именно:

1) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1 процента размера оплаченного уставного капитала, но не более 1 процента минимального размера уставного капитала;

2) потребовать от кредитной организации:

- осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов;

- замены руководителей кредитной организации;

- осуществления реорганизации кредитной организации;

3) изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;

4) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года;

5) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев. Порядок назначения и деятельности временной администрации устанавливается федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России;

6) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций";

7) предложить учредителям (участникам) 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 (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов.

Банк России может обратиться в суд с иском о взыскании с кредитной организации штрафов или иных санкций, установленных федеральными законами, не позднее шести месяцев со дня составления акта об обнаружении нарушения из числа перечисленных в частях первой и второй настоящей статьи. Для осуществления надзорных функций Банка России в его структуре должен быть создан Комитет банковского надзора - специальный, действующий на постоянной основе орган Банка России, объединяющий структурные его подразделения, которые обеспечивают выполнение надзорных функций Банка России[[3]](#footnote-3)1.

Комитет банковского надзора является частью единой централизованной системы Банка России, имеющей вертикальную структуру управления. В связи с этим руководитель Комитета банковского надзора назначается Председателем Банка России из числа членов Совета директоров, а структура Комитета утверждается Советом директоров Банка России.

Для осуществления функций банковского надзора Банк России имеет право запрашивать и получать у кредитных организаций информацию об их деятельности, а также требовать разъяснений по полученной информации. Поступившая от кредитных организаций информация по их конкретным операциям не подлежит разглашению без согласия соответствующей кредитной организации. Данное правило распространяются и на информацию, собираемую Банком России и передаваемую им по поручению Правительства РФ международным организациям.

Банк России не вправе требовать от кредитных организаций предоставления не предусмотренной федеральными законами информации о клиентах кредитных организаций и об иных третьих лицах, не связанной с банковским обслуживанием указанных лиц.

Банк России публикует сводную статистическую и аналитическую информацию о банковской системе РФ. Для составления банковской и денежной статистики, платежного баланса РФ, а также для анализа экономической ситуации в стране Банк России имеет право запрашивать и получать необходимую информацию у федеральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений и юридических лиц.

По результатам проверки каждой кредитной организации (филиала) составляется акт проверки. В этом акте отражаются все основные выявленные в ходе проверки нарушения и недостатки.

Указанный акт проверки передается вместе с докладной запиской, в которой кратко характеризуется состояние дел в проверенной кредитной организации (филиале), сообщается о фактах, имеющих значение для целей надзора, но не отмеченных в акте проверки, а также приводятся данные о мерах, принятых кредитной организацией (филиалом) по устранению выявленных нарушений и недостатков. В случае если ситуация в проверенной кредитной организации (филиале) требует применения к ней установленных мер воздействия, то руководитель рабочей группы может внести предложения о применении таких мер.

Руководитель Банка России или его территориального учреждения, назначивший данную проверку, обязан не позднее чем в 2-недельный срок, а при комплексной (консолидированной) проверке - в месячный срок после подписания акта проверки рассмотреть этот акт и принять по нему решение.

Указанное решение принимается на основании заключения соответствующего подразделения банковского надзора и с учетом мнения подразделения, проводившего данную проверку.

По результатам рассмотрения материалов проверки в адрес кредитной организации (филиала) должно быть направлено письмо с оценкой ее работы, в котором могут содержаться необходимые рекомендации, а в установленных случаях - предписания по устранению выявленных недостатков. Контроль за выполнением предписаний и рекомендаций, направленных кредитной организации (филиалу), осуществляется подразделениями банковского надзора. При необходимости может быть назначена повторная проверка этой кредитной организации (филиала), которая проводится соответствующим уполномоченным структурным подразделением Банка России или его территориального учреждения.

Служащие центрального аппарата Банка России и его территориальных учреждений, принимавшие участие в проверках кредитных организаций (филиалов), а также ознакомленные с материалами проверок, несут установленную законодательством ответственность за нарушения законных прав кредитных организаций и их клиентов.

Надзорные органы применяют к кредитным организациям меры воздействия двух типов:

- предупредительные;

- принудительные.

Конкретный состав применяемых мер воздействия может как включать меры воздействия только одного типа (предупредительные либо принудительные), так и сочетать меры воздействия разных типов.

Выбор мер воздействия, если это специально не оговорено Инструкцией Банка России № 59, производится надзорными органами самостоятельно исходя из положений Федеральных законов "О банках и банковской деятельности", "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", нормативных актов Банка России с учетом:

- характера допущенных кредитной организацией нарушений;

- причин, обусловивших возникновение выявленных нарушений;

- общего финансового состояния кредитной организации;

- положения кредитной организации на федеральном и региональном рынке банковских услуг.

К кредитным организациям, находящимся под управлением Государственной корпорации "Агентство по реструктуризации кредитных организаций" (далее - Агентство), не применяются принудительные меры воздействия за нарушение требований банковского надзора.

Кредитная организация считается переданной под управление Агентства с момента приобретения Агентством акций (внесения вклада в уставный капитал) кредитной организации в соответствии со ст. 12 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" в порядке, установленном Банком России.

Предупредительные меры воздействия применяются в основном в тех случаях, когда недостатки в деятельности кредитной организации непосредственно не угрожают интересам кредиторов и вкладчиков. Указанные меры могут применяться при условии ответственного, конструктивного подхода органов управления, а в соответствующих случаях и учредителей (участников) кредитной организации к устранению нарушений в ее деятельности, а также при условии надлежащего взаимодействия кредитной организации и ее учредителей (участников) с надзорными органами. Взаимодействие с надзорными органами должно выражаться в принятии кредитной организацией, а в необходимых случаях и ее учредителями (участниками) соответствующих обязательств по корректировке деятельности данной кредитной организации.

Целесообразность применения предупредительных мер воздействия к кредитной организации определяется надзорным органом самостоятельно. Предупредительные меры воздействия могут применяться главным образом на ранних стадиях возникновения недостатков.

В частности, предупредительные меры воздействия могут применяться:

- при ухудшении показателей деятельности кредитной организации, если установленные Банком России обязательные нормативы деятельности или иные требования, определяющие предельные уровни рисков, принимаемых кредитной организацией, выполняются либо имеют место незначительные нарушения этих требований, не свидетельствующие о развитии процессов, угрожающих финансовому состоянию кредитной организации, интересам ее кредиторов и вкладчиков;

- если по данным отчетности кредитной организации и другой информации о ее деятельности имеются признаки, свидетельствующие об опасности ухудшения финансового состояния кредитной организации (например, текущие убытки от банковских операций и сделок, тенденция к снижению собственных средств (капитала), привлечение средств на условиях хуже рыночных, отказ клиентов (вкладчиков), средства которых составляли значительную долю в привлеченных ресурсах, от обслуживания в кредитной организации, падение рыночной стоимости свободно обращающихся акций и долговых обязательств кредитной организации и другие аналогичные факты);

- при несоблюдении требований федеральных законов и нормативных актов Банка России в части регистрации кредитных организаций, их лицензирования и расширения деятельности, в частности:

а) при нарушении установленных федеральными законами и нормативными актами Банка России сроков представления в Банк России 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;

- при несоблюдении 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 трех 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 трех дней.

Применение предупредительных мер воздействия возможно и при более серьезных нарушениях в деятельности кредитной организации, сопровождающихся ухудшением ее финансового состояния. В этом случае применение предупредительных мер должно сочетаться с принудительными мерами воздействия[[4]](#footnote-4)1.

Содержание предупредительных мер воздействия включает:

- доведение до органов управления кредитной организации информации о недостатках в ее деятельности и об обеспокоенности надзорного органа состоянием дел в кредитной организации;

- изложение рекомендаций надзорного органа по исправлению создавшейся в кредитной организации ситуации;

- предложения представить в надзорный орган программу мероприятий, направленных на устранение недостатков, включая при необходимости обязательства, принимаемые на себя кредитной организацией, ее учредителями (участниками);

- установление дополнительного контроля за деятельностью кредитной организации и за выполнением ею мероприятий по нормализации деятельности.

Информация руководящим органам кредитной организации о наличии в ее деятельности недостатков и/или нарушений и необходимости их устранения может быть доведена в следующих формах:

- письменной;

- в ходе деловой встречи (совещания).

Письменная форма информации представляет собой официальный документ (письмо, телеграмма, телекс, факсимильное сообщение с подтверждением), направляемый надзорным органом кредитной организации и содержащий информацию и требования.

Деловая встреча проводится в виде совещания уполномоченных представителей надзорных органов с представителями органов управления кредитной организации в следующих целях:

- обсуждения ситуации, сложившейся в кредитной организации;

- анализа предложенных кредитной организацией, учредителями (участниками) кредитной организации, потенциальными инвесторами или кредиторами путей преодоления финансовых и/или организационных трудностей в ее деятельности.

Результаты совещания оформляются протоколом, который должен содержать:

- констатацию основных замечаний (недостатков) к деятельности кредитной организации;

- перечень основных мероприятий по нормализации положения в кредитной организации с указанием сроков их реализации (мероприятия разрабатываются кредитной организацией и согласуются с уполномоченным представителем надзорного органа);

- механизм контроля за выполнением согласованных мероприятий, в том числе со стороны надзорного органа.

По результатам совещания надзорным органом может быть принято решение о целесообразности принятия кредитной организацией письменных обязательств об устранении допущенных нарушений.

Протокол подписывается лицом, проводившим совещание.

Экземпляр протокола направляется кредитной организации (правлению и совету).

При выполнении кредитной организацией, ее учредителями (участниками), другими лицами (потенциальными инвесторами) принятых обязательств и наличии реальных признаков устранения допущенных недостатков в деятельности кредитной организации надзорный орган вправе:

- отменить на определенный срок, в том числе частично, ранее примененные к кредитной организации надзорным органом принудительные меры воздействия;

- увеличить установленный настоящей Инструкцией срок доформирования резервов на возможные потери по ссудам и под обесценение вложений в ценные бумаги до величины, требуемой Банком России.

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 в случае, если совершаемые кредитной организацией операции создали реальную угрозу интересам клиентов и/или кредиторов (вкладчиков).

К принудительным мерам воздействия относятся:

- штрафы;

- требование об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому оздоровлению, в том числе требование о предоставлении и выполнении плана мер по финансовому оздоровлению;

- требование о приведении в соответствие величины собственных средств (капитала) и размера уставного капитала кредитной организации в соответствие с п. 3 ст. 12 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций";

- требование о реорганизации кредитной организации, в том числе требование о предоставлении и выполнении плана мероприятий по реорганизации;

- ограничение проведения кредитными организациями отдельных операций на срок до 6 месяцев;

- запрет на осуществление кредитными организациями банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года;

- запрет на открытие филиалов на срок до одного года;

- требование о замене руководителей кредитной организации;

- назначение Временной администрации по управлению кредитной организацией;

- отзыв лицензии на осуществление банковских операций.

Применяемые к кредитной организации принудительные меры воздействия, как правило, оформляются в виде предписания.

Информацию о направлении предписаний с приложением копий направленных предписаний территориальное учреждение Банка России по местонахождению головного офиса кредитной организации представляет территориальным учреждениям Банка России по местонахождению филиалов кредитной организации, которой направлено предписание.

Информация, содержащаяся в предписании, относится к сведениям ограниченного распространения в системе Банка России.

Контроль за выполнением кредитной организацией требований предписания осуществляется надзорным органом, направившим его. В необходимых случаях территориальные учреждения Банка России по местонахождению головных кредитных организаций обращаются в территориальные учреждения Банка России, осуществляющие надзор за деятельностью иногородних филиалов, с просьбой о проведении проверок выполнения требований, указанных в предписании, с указанием срока их проведения и сообщения результатов. Результаты проверок оформляются справками (актами), с которыми должна быть ознакомлена кредитная организация, получившая предписание.

Надзорный орган в случаях систематического (более трех раз за последние 12 месяцев) невыполнения кредитной организацией в установленный надзорным органом срок требований предписания об устранении нарушений, приведших к ухудшению ее финансового положения и созданию реальной угрозы интересам кредиторов (вкладчиков), выявления при проверках серьезных нарушений в организации бухгалтерского учета кредитной организации, несоблюдения федеральных законов при выполнении банковских операций, а также операций на рынке ценных бумаг может предъявить требование о замене руководителей кредитной организации (единоличного исполнительного органа и коллегиального исполнительного органа).

Отзыв лицензии на совершение банковских операций у кредитных организаций осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности".

Следует отметить, что с целью усиления государственного банковского надзора периодически готовятся нормативно-правовые и ведомственные акты. Так, в письме ЦБР от 28 февраля 1997 г. № 419 "О мерах по усилению надзора за деятельностью кредитных организаций" (с изменениями от 25 сентября 1997 г., 22 января, 5 июля 1999 г., 29 ноября 2000 г., 15 февраля, 23 апреля 2001 г., 16 января 2004 г.) говорится, что в целях усиления надзора за деятельностью кредитных организаций Российской Федерации и их филиалов, создания необходимых условий для соблюдения кредитными организациями требований действующего законодательства и нормативных актов Банка России в сфере учета, отчетности, осуществления платежей и проведения расчетов, а также повышения стабильности банковской системы Центральный банк Российской Федерации устанавливает следующее:

1. Территориальным учреждениям Банка России вменяется в обязанность обеспечить более действенный контроль за соблюдением кредитными организациями, филиалами кредитных организаций правил ведения бухгалтерского учета, осуществления расчетов, достоверностью отчетности, представляемой ими в учреждения Банка России, систематически анализировать ее, оперативно рассматривать и реагировать на любые негативные явления в деятельности кредитных организаций и филиалов кредитных организаций (наличие фактов задержек платежей, несвоевременного исполнения обязательств, поступление жалоб и иных фактов, свидетельствующих об ухудшении финансового состояния кредитной организации), включая проведение целевых проверок подразделениями территориального учреждения Банка России, на которые возложено исполнение этих обязанностей на основании соответствующего приказа (распоряжения) по территориальному учреждению Банка России.

2. Территориальным учреждениям Банка России предоставляется право требовать от кредитных организаций и филиалов кредитных организаций, расположенных в данном регионе, представления в оперативном порядке бухгалтерских балансов с периодичностью, установленной территориальным учреждением Банка России. О предъявлении к кредитной организации данных требований (с указанием причин) территориальные учреждения Банка России в течение 3 рабочих дней информируют Департамент пруденциального банковского надзора Банка России. Дополнительная отчетность, представляемая кредитными организациями в территориальные учреждения Банка России, направляется в Департамент пруденциального банковского надзора только по специальному запросу.

Под юридическим фактом понимаются конкретное жизненное обстоятельство, с которым правовая норма связывает возникновение, изменение и прекращение правовых отношений. В этом состоит главная функция юридических фактов - обозначение правореализационного основания. В банковском праве юридические факты выполняют функцию очень важного элемента метода банковско-правового регулирования, проявляющегося в том, что в банковском праве высока степень регулирования по юридическим фактам.

В ходе осуществления стадий процедуры государственного банковского надзора Банком России возникают, изменяются и прекращаются правоотношения, свойственные данным стадиям. При этом результаты деятельности надзирающего органа на предыдущей стадии являются юридическим фактом, с которым связываются возникновение или прекращение правоотношений последующей стадии. Так, обнаружение в ходе информационной стадии признаков состава правонарушения является основанием для правовой квалификации и принятии решения о применении принудительных мер. В то же время отсутствие состава правонарушения влечет прекращение надзорной процедуры без осуществления последующих двух стадий процедуры надзора.

Основания начала осуществления процедуры надзора совпадают с основаниями возникновения информационной стадии этой процедуры, так как без осуществления информационной стадии невозможно осуществить процедуру надзора.

Основания возникновения права на получение информации классифицируются в зависимости от режима ее предоставления надзирающему органу. Так, согласно положениям Закона о Банке России кредитные организации обязаны систематически представлять соответствующую отчетность, составляемую самостоятельно поднадзорными субъектами. Основанием возникновения субъективных прав и субъективных обязанностей по поводу предоставления и получения информации о значениях конкретных показателей деятельности кредитной организации является наступление сроков представления отчетности. Примечательно, что к данной форме информационной стадии процедуры надзора предъявляются требования о составе и содержании представляемой информации, одинаковые для всех кредитных организаций. Режим информационной стадии процедуры надзора является общим режимом государственного банковского надзора.

Данные полномочия Банка России по осуществлению специальных режимов информационной стадии процедуры надзора являются абстрактно-общими правовыми предписаниями или абстрактными субъективными правами. Общим правовым основанием, признаком и критерием всех видов правореализующих действий и актов всех субъектов права является обусловленность и обоснованность реализации соответствующего, закрепленного в диспозиции правовой нормы, их права или обязанности реальным наличием всех конкретных условий (надлежащих юридических фактов), которые предусмотрены в гипотезе данной нормы. Правореализация без соответствующего правореализационного основания и условия - это правонарушение" Исходя из этого следует понимать указанное право Банка России как абстрактно-правовую возможность, которая реализуется в виде субъективного права Банка России только при наличии соответствующего юридического факта, являющегося основанием для возникновения конкретных субъективных прав Банка России и конкретных субъективных обязанностей конкретной кредитной организации.

В качестве оснований возникновения права на осуществление информационной стадии специальной процедуры государственного надзора должны выступать значения относительных показателей деятельности кредитной организации. Наряду с этими основаниями возникновения правоотношений информационной стадии существует также специальная разновидность оснований возникновения указанных правоотношений на основе решений надзирающего органа о проведении плановых проверок. В действующем законодательстве не проведено никакого различия между режимами процедур надзора Банка России в зависимости от оснований возникновения правоотношений информационной стадии. Правовой целью осуществления плановых проверок является обеспечение "государственного присутствия", в то время как при осуществлении специальной процедуры надзора на основании признаков правонарушения - выявление обстоятельств совершенного правонарушения и привлечение к ответственности правонарушителя. Отсюда следует, что необходимо ввести различные режимы проведения специальных надзорных процедур. Данное предложение вполне соответствует предложению о введении различных правовых режимов специальных процедур надзора в зависимости от степени отклонения показателей деятельности кредитной организации по сравнению с предельно допустимыми значениями, установленными законодательством.

В государственном банковском надзоре в качестве юридических фактов выступают факты нахождения значений показателей деятельности кредитной организации в допустимых пределах значений показателей деятельности кредитной организации как экономической системы. Для определения значений показателей используются специальные методы расчетов значений конкретных показателей, при достижении определенных значений которых возникают, изменяются и прекращаются субъективные права Банка России по отношению к кредитной организации. Допустимые пределы изменения конкретных показателей устанавливаются как максимальная величина, интервал допустимых значений и минимальная величина показателя деятельности кредитной организации.

Следовательно, значения показателей состояния кредитной организации как экономической системы являются юридически значимыми фактами, с которыми банковское право связывает возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей, т.е. юридическими фактами банковского права.

Надзор же за состоянием банковской системы проводится на основе совокупности представленных всеми кредитными организациями отчетов и сведений, полученных в ходе проверок содержащих соответствующие значения показателей деятельности кредитных организаций.

Заключение

Банки играют ключевую роль в экономике. Они хранят сбережения граждан, обеспечивают средства оплаты товаров и услуг и финансируют развитие предпринимательства и торговли. Для надежного и эффективного выполнения данных функций отдельные банки должны располагать доверием общества и партнеров по бизнесу. Таким образом, стабильность банковской системы как национальной, так и международной должна быть признана предметом общественного интереса. Такого рода общественный интерес к банкам во всех странах, в отличие от большинства коммерческих компаний, проявляется путем осуществления надзора за их финансовым положением со стороны центральных банков и прочих финансовых агентств.

В настоящее время постоянно в банковское законодательство вносятся изменения и дополнения. В частности огромное значение представляет специальный режим банковского надзора. В соответствии со ст. 13 Закона о реструктуризации Банк России не применяет к кредитной организации, находящейся под управлением Агентства, мер ответственности за нарушение требований банковского надзора, контроля за деятельностью кредитной организации в качестве профессионального участника рынка ценных бумаг, а также не взыскивает в бесспорном порядке с кредитной организации сумму недовнесенных средств в обязательные резервы, депонируемые в Банке России, и не налагает штрафы за нарушение норматива обязательных резервов. Обязательные резервы депонируются в соответствии со специальным порядком, который предполагает отсрочку недовзноса по обязательным резервам.

Список используемой литературы

1. Федеральный закон от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР" (с изм. и доп. от 31 июля 1998 г., 5, 8 июля 1999 г., 19 июня, 7 августа 2001 г., 21 марта 2002 г., 30 июня, 8, 23 декабря 2003 г.).
2. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (с изм. и доп. от 10 января, 23 декабря 2003 г.)
3. Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: В 2 т., Учеб. / Отв. ред. Г.А. Толсунян. М.: Юристъ, 2001.
4. Гузнов А.Г. Правовые основы реструктуризации банковской системы Российской Федерации // Законодательство, № 3, 2000 г.
5. Гузнов А.Г. Новые очертания российского банковского законодательства // Законодательство, № 11, 2001.
6. Ерицян А.В. Юридические факты в пруденциальном банковском надзоре // Законодательство и экономика, № 8, 2002.
7. Ерпылева Н.Ю. Банковское право России: современные проблемы // Гражданин и право, № 1, 2, 2002.
8. Комментарий к Закону "О банках и банковской деятельности" / Под ред Фоминой О.Е. - СПС "Гарант", 2001.
9. Основы банковского права Российской Федерации: Учеб. Пособие. Воронеж, 1996.
10. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (Г.А.Тосунян, А.Ю. Викулин) - М.: Издательство "Дело", 2003.
11. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И.Химичева. 2-е изд., перераб. и доп.- М.: Юристъ, 2001.
12. Эриашвили Н.Д. Банковское право: Учеб. Для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2000.

1. 1Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (с изм. и доп. от 10 января, 23 декабря 2003 г.) [↑](#footnote-ref-1)
2. 1Ерпылева Н.Ю. Банковское право России: современные проблемы // Гражданин и право, № 1, 2, 2002. С. 24. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (Г.А.Тосунян, А.Ю. Викулин) - М.: Издательство "Дело", 2003. С. 56. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1Комментарий к Закону "О банках и банковской деятельности" / Под ред Фоминой О.Е. - СПС "Гарант", 2001. С. 234. [↑](#footnote-ref-4)