Содержание

Введение

Глава 1. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности Банка России

1.1 Понятие, сущность, цели, значение надзора и контроля Банка России

1.2 Формы и виды банковского надзора и контроля

Глава 2. Административно-правовые основы контрольно-надзорной деятельности Центрального банка РФ

2.1 Банк России как органа надзора и контроля

2.2 Механизм воздействия Банка России в порядке надзора и контроля

Глава 3. Проблемы повышения эффективности механизма контрольно-надзорной деятельности Центрального банка РФ

3.1 Эффективность банковского надзора

3.2 Повышение эффективности банковского надзора

Заключение

Список использованных источников

Приложение

Введение

Одним из средств, обеспечивающих стабильность функционирования банковской системы любого государства, является банковский надзор, ибо ослабление банковской системы страны представляет угрозу финансовой стабильности, как в данной стране, так и за ее пределами.

В настоящее время Банк России является субъектом контрольно-надзорной деятельности, который не только обеспечивает стабильность финансовой и банковской системы Российской Федерации, но и является субъектом обеспечения безопасности посредством осуществления своей контрольно-надзорной деятельности.

В этой связи не случайно, что обеспечение законности и правопорядка, защита прав и законных интересов вкладчиков, предупреждение фиктивных, преднамеренных банкротств кредитных организаций, а также пресечение легализации доходов, полученных противоправным путем, является главным направлением в механизме осуществления контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации.

Несмотря на то, что механизм контрольно-надзорной деятельности в банковской системе исследовался учеными-юристами многих поколений, говорить о том, что в достаточной степени изучены все аспекты данного феномена пока нельзя. В этой связи исследование административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации представляется весьма актуальным и своевременным.

Объектом написания работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности Центрального банка РФ.

Предметом – правовые нормы, которые определяют механизм реализации контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации.

В связи с изложенным, основной целью работы является исследование теоретико-правовых основ банковского надзора и контроля со стороны Центрального банка РФ (ЦБ РФ), и выявление путей по совершенствованию механизма реализации контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации.

Достижение указанных целей обусловлено постановкой и решением следующих задач:

-проанализировать нормативно-правовую базу, регламентирующую осуществление Банком России надзора и контроля за деятельностью кредитных организаций;

— определить понятие и сущность контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации;

— раскрыть формы контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации;

-определить виды надзора, осуществляемого Банком России за деятельностью кредитных организаций;

-охарактеризовать механизм контрольно-надзорной деятельности Банка России;

-указать пути по совершенствованию правового регулирования надзора, осуществляемого Банком России за деятельностью кредитных организаций;

- выявить пути повышения эффективности банковского надзора со стороны Банка России).

Работа основана на анализе положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов и методических рекомендаций Банка России.

Теоретическую основу работы контрольно-надзорной деятельности в банковской системе составили труды Братко А.Г., Гейвандовп Я.А., Жарковская Е.П., Костерина Т.Н., Максимов М.В., Неретина М.С., Трохова М.Е.

Специальное внимание уделено публикациям в периодической печати позиций Арсланбековой А.З. Симановского А.Ю., Голиковой Ю.С., Котлярова М.А., Неретина М.С.

Информационную базу исследованию составили статистические и аналитические материалы Банка России, касающиеся его контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в том, что обобщены теоретические наработки по исследуемой проблематике, уточнен понятийный аппарат, используемый в административно-правовом механизме осуществления контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации, также были определены пути по совершенствованию административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации.

Глава 1. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности Банка России

1. Понятие, сущность, цели и значение надзора и контроля Банка России

Понятия контроля и надзора в теории российского права и в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание. В научной литературе исследовались проблемы контрольно-надзорной деятельности в банковской системе.

Контроль как способ обеспечения законности предполагает, как правило, наличие отношений подчиненности между контролирующим и контролируемым лицами [9; с. 43]. Контролирующее лицо обычно вправе вмешиваться в оперативную, хозяйственную деятельность контролируемого объекта с целью устранения допущенных нарушений. Кроме того, контроль предполагает оценку деятельности соответствующего лица с точки зрения не только ее законности, но и целесообразности.

Максимов М.В., исследовав проблемы контроля и надзора в банковской деятельности, отмечает, что в отличие от контроля надзор характеризуется отсутствием отношений подчиненности надзорных органов с поднадзорными объектами [13; с.57]. В процессе надзора деятельность соответствующего лица оценивается только с точки зрения законности. Действия поднадзорного лица с точки зрения их целесообразности не оцениваются. При этом вмешательство в оперативную, хозяйственную или иную самостоятельно осуществляемую деятельность поднадзорного лица не допускается.

Елизаров В.Н. определяет банковский надзор через контроль. В частности, В.Н. Елизаров пишет о том, что банковский надзор представляет собой общий государственный надзор в определенной области хозяйства — банковском секторе [10; с. 197]. Банковский надзор — это контроль над банками при допуске их к осуществлению банковской деятельности, и в процессе таковой он ориентируется на правовые нормы в области банковского надзора, которые служат для поддержания банковской системы в целом и защиты каждого отдельного вкладчика.

Согласно ст. 75 Конституции РФ основной функцией Центрального бака РФ является защита и обеспечение устойчивости рубля [1]. Конституция устанавливает также, что данную функцию Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти. Указанные положения Конституции РФ, как указывает Симановский А.Ю., по существу обусловливают целесообразность наделения Банка России широким спектром надзорных функций [23; с. 12].

Банковский надзор осуществляется, главным образом на основании, двух федеральных законов: ФЗ «О Центральном банке РФ» и «О банках и банковской деятельности», а также на основании многочисленных нормативных актах, издаваемых самим Банком России в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии с ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” Банк России является органом регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций [6].

Банковский надзор представляет собой совокупность действий, осуществляемых органом банковского надзора в рамках установленной компетенции и, как правило, в соответствии с открытыми (официально опубликованными) процедурными нормами в целях обеспечения стабильности функционирования банковской системы и защиты интересов ее кредиторов, а также клиентов [23; с. 13].

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 [8; с. 206].

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

В общем виде объекты банковского надзора закреплены в банковском законодательстве. К ним относятся кредитные организации. Однако помимо самих кредитных организаций к объектам банковского надзора следует отнести филиалы и представительства кредитных организаций в РФ и за ее пределами, а также филиалы и представительства иностранных банков в России.

Субъектом банковского надзора является Банк России. Функции банковского надзора могут осуществляться Банком России, его высшими органами управления, органом банковского надзора при Банке России, создаваемым по решению Совета директоров, а также территориальными учреждениями Банка России. Банковский надзор обеспечивается путем постоянного наблюдения и проведения проверок.

Предметом банковского надзора является осуществляемая кредитными организациями банковская деятельность, в ходе которой должны соблюдаться банковское законодательство и иные нормативные акты, содержащие нормы банковского права России. Из содержания ст. 55 Закона о Банке России следует, что предмет банковского надзора не ограничен только обязательными нормативами [6]. Предметом банковского надзора охватываются практически все нормы банковского законодательства и нормативных правовых актов Банка России, касающиеся кредитных организаций, их филиалов, филиалов и представительств иностранных банков

Главной целью надзорной деятельности ЦБ РФ является поддержание стабильности банковской системы.

Исходя из этой цели, Банк России должен решать следующие задачи:

1. предупреждать возможность возникновения системного банковского кризиса (путем снижения рисков утраты ликвидности отдельными кредитными институтами);
2. защищать интересы вкладчиков и кредиторов;
3. не допускать монополизации финансового капитала, поддерживать здоровую конкуренцию в банковском секторе экономики;
4. способствовать повышению эффективности банковского дела, росту профессионализма и добросовестности банковских работников [12; с.31].

Братко А.Г. выделяет три основные задачи банковского надзора:

1. проверка соблюдения законов и банковских правил,
2. проверка соблюдения экономических нормативов,
3. проверка бухгалтерского учета и отчетности.

Исходя из задач, Братко А.Г. определяет функции банковского надзора. Функции банковского надзора - это направления проводимой Банком России документальной или непосредственной проверки деятельности кредитной организации [8; с. 208].

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.

Симановский А.Ю. определяет вышеперечисленные функции как основные действия Банка РФ и разделяет их на:

1. основные (анализ и оценка финансового состояния кредитных организаций; осуществление контроля за выполнением кредитными организациями требований действующего законодательства и нормативных актов; применение в соответствующих случаях мер надзорного реагирования как предупредительного, так и принудительного характера).
2. вспомогательные (издание документов, определяющих вышеупомянутые процедурные нормы, уровни рисков, принятие которых банками считается допустимым и прочее) [23; с. 13].

Конкретное содержание банковского регулирования и надзора формируется под воздействием ряда факторов:

1. макроэкономическая ситуация в стране, состояние банковской системы;
2. социально-экономические приоритеты развития общества;
3. совершенство законодательной базы;
4. проводимая Банком России кредитная политика;
5. степень независимости Банка России от органов законодательной и исполнительной власти;
6. исторически сложившиеся особенности организации банковского надзора в стране.

Основными принципами банковского надзора являются: законность, постоянность, беспристрастность проверяющих лиц по отношению к поднадзорному объекту, а также непосредственность, предполагающая осуществление надзора именно Банком России [9; с. 60].

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 [8; с. 207].

Контрольные функции представляют собой осуществление контроля за функционированием кредитно-банковской системы и проведение валютного контроля. Данная функция включает определение соответствия требованиям к качественному составу банковской системы, т. е. процедуру допуска кредитных институтов на национальный банковский рынок. Кроме того, сюда относятся разработка набора необходимых для кредитных институтов экономических коэффициентов и норм и контроль за ними.

Банковский валютный контроль за кредитными организациями, как представляется, включает надзор за соблюдением ими банковских правил работы с валютными ценностями, а также государственный надзор за деятельностью уполномоченных банков в качестве агентов валютного контроля [13; с.58].

То же самое касается антимонопольного контроля, упоминаемого в ст. 32 Закона о банках и банковской деятельности, который в большей мере является разновидностью банковского надзора, чем самостоятельным направлением банковского контроля.

Что же касается контрольных функций Банка России, возложенных на него другими (небанковскими) федеральными законами, то они реализуются не в связи с банковской деятельностью кредитных организаций. Поэтому соответствующие контрольные полномочия Банка России являются предметом регулирования иных отраслей российского законодательства (валютное, таможенное, налоговое, бюджетное, гражданское и т.п.) и могут именоваться банковскими с большой натяжкой, да и то лишь потому, что их осуществляет Банк России. Данный вывод имеет важное значение в вопросе о разграничении контроля и надзора в сфере банковской деятельности.

Таким образом, выполнение Банком России ряда надзорных функций обосновывается функциональной и экономической целесообразностью. Помимо этого, специально в отношении банковского надзора следует иметь в виду, что кроме Банка России ни один орган не имеет опыта организации системы банковского надзора, включая в данном случаев понятие «опыта» систему функциональных возможностей кадрового обеспечения и представления о направлениях в развития надзора.

1.2 Формы и виды банковского надзора и контроля

В классическом варианте банковский надзор включает два основных компонента:

1. лицензирование и согласование изменений структуры кредитной организации;
2. текущий контроль (рис. 1).



Рис.1. Формы и методы контроля над деятельностью банков со стороны ЦБ РФ [11; с. 98]

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 [23; с. 14]. Причиной такого рода угроз является потенциальная недобросовестность, недостаточная квалификация менеджмента, непрозрачность корпоративной структуры, препятствующая реализации требований рыночной дисциплины и осуществлению эффективного надзора, заведомая неэффективность управления, исходная слабость капитальной или неадекватность материальной базы, повышенная опасность принятия чрезмерных рисков и т.д.

Рассматривая статистическую отчётность Центрального банка РФ, представленную в таблице 1, можно сделать вывод о деятельности центрального банка в области выдачи лицензий.

Таблица 1

Информация о регистрации кредитных организаций [16;17;18]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | На 1.01.07 | на 1.01.08 | на 1.01.09 |
| 1. Зарегистрировано Банком России либо на основании его решения Уполномоченным регистрирующим органом— всего   в том числе:  —банков  —небанковских | 1345  1293  52 | 1296  1243  53 | 1228  1172  56 |
| 1. KО, имеющие право на осуществление банковских операций—всего   в том числе:  —банки  —небанковские KО | 1189  1143  46 | 1136  1092  44 | 1108  1058  50 |
| 1. KО, зарегистрированные Банком России, но еще не оплатившие уставный капитал и не получившие лицензию (в рамках законодательно установленного срока) в том числе:   —банки  —небанковские KО | 1  0 | 2  1 | 3  0 |
| 1. KО, имеющие лицензии (разрешения), предоставляющие право на:   —привлечение вкладов населения  —осуществление операций в иностранной валюте  —генеральные лицензии  —на проведение операций с драгметаллами  —разрешения  —лицензии | 921  803  287  4  188 | 906  754  300  4  195 | 886  736  298  3  200 |

В 2008 году сохранилась тенденция предыдущих лет к сокращению общего количества зарегистрированных кредитных организаций. За 2008 год обще количество зарегистрированных кредитных организаций сократилось с 1296 до 1228, или на 5,2% по сравнению с 3,6% за 2007 год (с 1345 до 1296).

Количество действующих кредитных организаций, имеющих лицензию на осуществление банковских операций, в 2008 году в сравнении с предыдущим годом также сократилось— c 1136 (1092 банка и 44 небанковские кредитные организации) до 1108 (1058 банков и 50 небанковских кредитных организаций).

В отчетном году было зарегистрировано 13 вновь созданных кредитных организаций, в том числе 8 банков и 5 небанковских кредитных организаций, против 12 кредитных организаций за 2007 год (8 банков и 4 небанковские кредитные организации). Из общего числа банков, вновь зарегистрированных в 2008 году, 5 контролируются иностранным капиталом. За 2008 год 37 банков, или 3,3% от общего количества действующих кредитных организаций, расширили свою деятельность путем получения дополнительных лицензий (при этом 10 банкам были выданы несколько видов лицензий), из них:

- 8 банкам выданы генеральные лицензии;

- 10 банкам - лицензии на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов, в том числе 3 банкам такие лицензии были выданы наряду с генеральной лицензией;

- 7 банкам - лицензии на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц), которые выдавались наряду с лицензией на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях и иностранной валюте;

- 13 банкам - лицензии на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях и иностранной валюте; 6банкам— участникам системы страхования вкладов, имевшим лицензию на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях, была выдана также лицензия на проведение соответствующих операций в иностранной валюте;

- 3 банкам были заменены лицензии в связи со снятием имевшихся в их лицензиях ограничений на осуществление банковских операций.

Банковский надзор может быть двух видов: прямой (превентивный) и инспектирование (контрактный), на практике преобладает сочетание того и другого методов (рис.2).

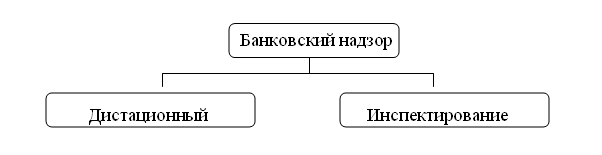


Рис.2. Виды банковского надзора

Контроль над работой банков осуществляется для того, чтобы обеспечить устойчивость отдельных банков, и предусматривает целостный и непрерывный надзор за работой каждого банка в соответствии с действующим законодательством и инструкциями.

Банковский надзор прямого (превентильного) регулирования деятельности коммерческих банков в России представлены на рисунке 1.

Центральный банк выдает банковскую лицензию юридическим лицам на проведение банковских операций. Лицензирование становится средством, с помощью которого ЦБ определяет возможности создаваемых кредитных институтов, позволяющие им осуществлять банковскую деятельность.

Важный этап надзорной деятельности — дистанционный (документарный) надзор, т.е. проверка отчетности, которую представляют банки. Симановский А.Ю. называет данный вид офсайт надзор [24; с. 4].

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.) [8; с. 206].

В 2008 году ЦБ РФ назначил кураторов практически во всех крупных и средних банках. Основными задачами кураторов – формирование чёткого представления о характере бизнеса и профиле рисков в курируемой кредитной организации, постоянный мониторинг ее деятельности [].

Постоянный контроль за отчетностью позволяет органам надзора заранее выявить проблемы, которые могут вызвать риск неплатежеспособности банков, их банкротство.

Серьезные нарекания вызывает качество представляемых отчетов. Их анализ свидетельствует о нарушении коммерческими банками и их филиалами правил ведения учета и проведения операций по счетам. Так, в отчетах коммерческих банков имеются нарушения в части неполного начисления износа на основные средства, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы [19; с.11]. Большинство банков нарушают требования о ежемесячном начислении процентов по выданным кредитам согласно положению, разработанному ЦБ РФ. Имеются нарушения, когда фонды, созданные банками, используются не по целевому назначению. Обо всех этих и других нарушениях, допущенных в деятельности кредитных организаций, сообщалось в рекламационных письмах ЦБ РФ по результатам сдачи годовых отчетов коммерческими банками.

Второй вид банковского надзора – контрактный (онсайт надзор). Контактный надзор - это проверки деятельности кредитных организаций с выходом на места их расположения и изучением всех запрашиваемых группой инспекторов банковских документов.

Инспектирование кредитных организаций осуществляется по определённой схеме, представленной в приложении 1.

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.

Инспекционные проверки проводятся специалистами целого ряда подразделений Центрального банка: Сводного экономического департамента (в части проверок выполнения обязательных резервных требований), Департамента эмиссионно-кассовых операций (проверка кассовых операций), Департамента банковского регулирования и надзора, Главной инспекции кредитных организаций, Департамента лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций и др. Кроме того, при подготовке к проверке инспекторы знакомятся с информацией о банке, накапливаемой во многих подразделениях Центрального банка, чтобы прийти в банк уже подготовленными. Эта система взаимодействия подразделений отлаживалась в Банке России в течение нескольких лет.

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.

Из общего числа проверок (1510), проведенных в кредитных организациях (их филиалах), 299 (19,8%) были комплексными и 1211 (80,2%)- тематическими (рис.3). По данным видно, что из года в год число проверок сокращается, так в 2007 году было проведено 1742 проверки, из которых 393 (22,6%) были комплексными, 1349 (77,4%)— тематическими. В 2006 году

Изменилось и соотношение проверок, так увеличивается доля тематических проверок, а комплексных - уменьшается. Эта тенденция наблюдается с 2006 года.



Рис.3. Динамика тематических и косплексных инспекционных проверок

При этом в рамках комплексных проверок кредитных организаций в 2008 году было проведено 67 проверок их филиалов и 402 тематические проверки (из них 44 в филиалах Сбербанка России ОАО, где проводились только тематические проверки), а в 2007 году – 97 комплексных проверок и 520 тематических (из них 87— в филиалах Сбербанка России ОАО).

Всего в 2008 году проверки были проведены в 824 кредитных организациях, что на 4,8 % меньше, чем в 2007 год у (866). Это 72,5% от количества действующих на 1.01.2008 кредитных организаций. 462 проверки были проведены в филиалах кредитных организаций (13,4% от количества действующих на 1.01.2008 филиалов кредитных организаций), что меньше по сравнению с 2007 годом (609) на 24,1 %. Сюда включаются 44 филиала Сбербанка России ОАО (5,4% от количества действующих на 1.01.2008 филиалов Сбербанка России ОАО), меньше по сравнению с 2007 годом (84), меньше на 47,6 %(рис. 4).

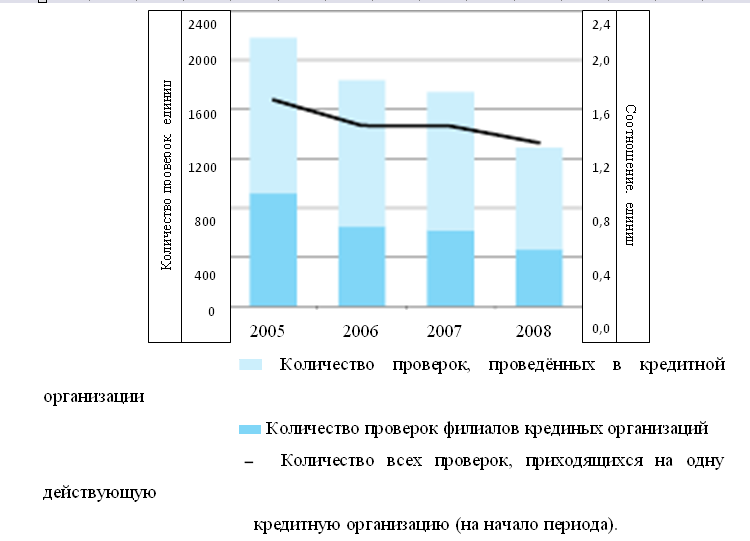


Рис.4. Динамика инспекционной нагрузки на кредитные организации

В отчетном году продолжилась сложившаяся в последние годы тенденция снижения инспекционной нагрузки на кредитные организации, что отразилось как в уменьшении общего количества проверок, так и в изменении соотношения плановых и внеплановых проверок в пользу плановых.

В соответствии со Сводным планом комплексных и тематических проверок кредитных организаций (их филиалов) на 2008 год проведена 1121 проверка, или 74 % от общего количества проведенных проверок (рис.5 ). Из них 691— в кредитных организациях, 41— в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, 385— в филиалах других кредитных организаций, 4— во внутренних структурных подразделениях кредитных организаций.

В 2007 году было проведено по плану 1322 проверки (76 % от общего количества проведённых проверок), что на 15,55 больше, чем в 2008 году. Из них 726— в кредитных организациях, 511— в филиалах кредитных организаций, 85— в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации.

В 2008 году было проведено 205 плановых межрегиональных проверок кредитных организаций (их филиалов), что на 18,5 % больше, чем в 2007 году.



Рис.5. Динамка плановых и внеплановых инспекционных проверок

В рамках обеспечения функционирования системы страхования вкладов, гарантирования защиты прав и законных интересов вкладчиков банков проведены 92 плановые проверки банков — участников системы страхования вкладов с участием представителей государственной корпорации “Агентство по страхованию вкладов”, что на 29,8 % меньше, чем в 2007 году (131).

На внеплановой основе в 2008 году уполномоченными представителями Банка России проведено 389 проверок (26 % от общего количества проведенных проверок). По сравнению с 2007 годом на 7,45 меньше (420 проверок). Из общего числа внеплановых проверок в 2008 году 98 проверок (25,2 % от их общего количества) были проведены на основании решений руководства Банка России, сто также меньше, чем в 2007 году на 101%. Основная часть внеплановых проверок (291 или 74,8% от общего количества внеплановых проверок) была проведена по решению руководителей территориальных учреждений Банка России. В связи с увеличением уставного капитала кредитной организации более чем на 20% от ранее зарегистрированного размера проведено 246 проверок, ходатайствами кредитных организаций о расширении деятельности— 24 проверки. В связи с осуществлением мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) проведено 17 проверок, что больше по сравнению с 2007 годом (4 проверки). Проведены 4 проверки соответствия активов, предоставляемых банками в обеспечение кредитов Банка России.

В ходе проведенных в 2008 году проверок выявлены 16997 нарушений в деятельности кредитных организаций и филиалов (таблица 2).

Таблица 2

Нарушения в деятельности кредитных организаций [17; 18]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2007 | 2008 | Темп роста 2008 года к 2007 году, % |
| Всего нарушений | 17969 | 16997 | 94,6 |
| Противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём | 4376 | 4651 | 106,3 |
| Нарушения в проведении кредитных операций | 3469 | 3794 | 109,4 |
| Организация работы по ведению бухгалтерского учёта | 1698 | 1569 | 92,4 |
| Нарушения в области достоверности учёта и отчётности | 1425 | 1334 | 93,6 |
| Кассовые операции | 1244 | 1013 | 81,4 |
| Требования валютного законодательства | 1024 | 862 | 84,2 |

Наибольшее количество нарушений касается требований законодательства в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма— 4651, или 27,4% от общего числа нарушений. Значительную часть составили нарушения при проведении кредитных операций— 3794 (22,3%), организации работы по ведению бухгалтерского учета— 1569 (9,2%), достоверности учета и отчетности— 1334 (7,8%). Нарушение порядка совершения кассовых операций было допущено в 1013 случаях (6%), требований валютного законодательства— в 862случаях (5,1%).

Если сравнивать показатели 2008 и 2007 года, то можно сделать вывод о том, что количество нарушений уменьшилось на 5,4%. Увеличилось количество нарушений по противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путём на 6,3%, а также нарушений в области проведения кредитных операций на 9,4%. Уменьшилось количество нарушений в области работы бухгалтерского учёта (темп роста составил 93,6%); кассовых операций (темп роста 81,4%); требований валютного законодательства (84,2%).

К сожалению, как указывает Братко А.Г., практика такова, что банковское инспектирование ограничивается главным образом изучением первого из названных объектов - кредитной организации как таковой [8; с. 211].

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

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

Надзор за деятельностью кредитных организаций может осуществляться в следующих формах:

1) анализ отчетности КБ, регулярно представляемой в Банк России в

установленном порядке;

2) проверка отдельных направлений деятельности или кредитной

организации в целом представителем Банка России - ревизия на месте;

3) проведение внешнего аудита аудиторской фирмой. Сведения о фирме и ее аудиторское заключение представляются в Банк России [12; с. 33].

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

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.

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".

Глава 2. Административно-правовые основы контрольно-надзорной деятельности Центрального банка РФ

2.1 Банка России как органа надзора

Банковская система регулируется не административным, а банковским правом. Соответственно этому Банк России не имеет административных полномочий по управлению коммерческими банками и другими кредитными организациями. Братко А.Г. отмечает, что Банк России не имеет права вмешиваться в деятельность коммерческих банков и других кредитных организаций, поскольку они самостоятельны и действуют на основе договорных отношений [8; с. 213]. 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.

Комитет банковского надзора Банка России является действующим на постоянной основе органом, через который Банк России осуществляет регулирующие и надзорные функции, установленные законодательством Российской Федерации. К компетенции Комитета банковского надзора относятся вопросы, связанные с осуществлением:

1. регулирующих и надзорных функций Банка России, в том числе совершенствованием методологии банковского надзора и регулирования деятельности кредитных организаций;

2) отдельных функций Банка России в области валютного регулирования и валютного контроля.

Комитет по вопросам, отнесенным к его компетенции [7]:

1) проводит обсуждения, в том числе по поручению Совета директоров Банка России, Председателя Банка России, по предложению структурных подразделений Банка России, входящих в состав Комитета, 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) 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 дочерних организаций;

4) 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;

5) осуществляет анализ деятельности кредитных организаций (банковских групп) в целях выявления ситуаций, угрожающих законным интересам их вкладчиков и кредиторов, стабильности банковской системы РФ, в том числе по материалам структурных подразделений Банка России, его территориальных учреждений, членов Комитета;

6) в случае возникновения ситуаций, угрожающих законным интересам вкладчиков и кредиторов кредитных организаций (банковских групп), стабильности банковской системы России, принимает меры об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитных организаций;

7) 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.

Комитет объединяет структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение его надзорных функций.

В системе банка России можно выделить две группы подразделений:

а) регулятивные;

б) надзорные [13; с. 62].

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.

Для решения задач дистанционного наблюдения 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.

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

2.2 Механизм воздействия Банка России в порядке надзора и контроля

Механизм осуществления регулирования и надзора представляет собой систему инструментов и методов организации банковской деятельности.

Методы делятся на административные и экономические, регулирующие и надзорные [20].

Административные методы включают лицензирование, прямые ограничения (лимиты) и запреты. Например, запрет на проведение страховых операций с клиентами, назначение временной администрации в проблемные банки.

Экономические методы оказывают в основном косвенное воздействие на деятельность банков. Выделяют три основные группы методов: налоговые, нормативные и корректирующие (гибко стимулирующие предпочтительное с точки зрения ЦБ поведение коммерческих банков).

Банк России широко использует нормативный метод путем издания специальных инструкций и организации контроля за их исполнением.

Регулирующие методы направлены на снижение банковских рисков. К ним относятся разработанные Банком России инструктивные материалы, базирующиеся на законе “О банках и банковской деятельности” и нормах международного банковского права. Они предполагают исследование как административных, так и экономических методов.

Надзорные методы нацелены на организацию контроля за выполнением Банковского законодательства и инструкций ЦБ.

Как отмечает Максимов М.В., в зависимости от того, на какой стадии государственного управленческого процесса применяются регистрационные, лицензионные, согласовательные, уведомительные, в т.ч. антимонопольные, банковские процедуры, они могут иметь либо характер банковского регулирования, либо характер банковского надзора [13; с.62]. Так, в момент создания кредитной организации упомянутые банковские процедуры являются элементами банковского регулирования. В последующем, например, при внесении изменений в состав учредителей, в уставный капитал и т.п., если, помимо регистрации, Банк России оценивает ранее проведенные сделки или принятые решения с точки зрения их законности, имеет место не только банковское регулирование, но и банковский надзор.

Надзорные органы применяют к кредитным организациям меры воздействия двух типов: предупредительные и принудительные [20].

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 производится надзорными органами самостоятельно, исходя из положений Закона о банках, а также Закона о Банке России, Закона о банкротстве, нормативных актов Банка России с учетом характера допущенных кредитной организацией нарушений; причин, обусловивших возникновение выявленных нарушений; общего финансового состояния кредитной организации, а также положения кредитной организации на федеральном и региональном рынке банковских услуг.

Предупредительные меры воздействия применяются в основном в тех случаях, когда недостатки в деятельности кредитной организации непосредственно не угрожают интересам кредиторов и вкладчиков. 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;

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

•при несоблюдении кредитной организацией требований Банка России:

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.

К принудительным мерам воздействия относятся [13; с.61]:

•штрафы;

•требование об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому оздоровлению, в том числе включая 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 пунктом 3 статьи 12 Закона о банкротстве кредитных организаций [4];

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

•ограничение проведения кредитными организациями отдельных операций на срок до шести 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.

На основании таблицы 3 можно сделать вывод о том, что по результатам проверок по совокупности выявленных нарушений ЦБ РФ в 2008 году к кредитным организациям были применены различные меры воздействия: предупредительные— доведение до сведения руководства информации о недостатках в деятельности кредитной организации (в 339 случаях); принудительные— предъявление требований об устранении выявленных нарушений (в 229 случаях); штрафы наложены в 170 случаях; введены ограничения либо запреты на осуществление отдельных видов банковских операций в 252 случаях; лицензии отозваны у 7 кредитных организаций.

Таблица 3

Меры воздействия по совокупности выявленных нарушений ЦБ РФ [17;18]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Меры | 2006 | 2007 | 2008 | Темп роста 2008 года к 2007 году |
| 1. Предупредительные | 503 | 392 | 339 | 86,5 |
| 2. Принудительные  - требования об устранении  - штрафы  - ограничения, запреты на осуществления банковских операций  - отзыв лицензии | 861  514  156  59 | 344  252  41  44 | 229  170  252  7 | 66,6  67,5  614,6  15,9 |

Сравнивая 2008 и 2007 год, можно определить, что динамика предупредительных и принудительных мер отрицательная, кроме ограничений и запретов на осуществление банковских операций. В этом случае наблюдается резкий рост показателя.

Если рассматривать динамику за три года, то количество предупредительных и принудительных мер в целом снизилось. Резко уменьшилось количество требований об устранении, уменьшилось количество штрафов, с 2006 года по 2007 год количество ограничений и запретов уменьшилось, а в 2008 году увеличилось. Количество кредитных организаций у которых была отозвана лицензия уменьшилось.

надзор контроль банк

Глава 3. Проблемы повышения эффективности механизма контрольно-надзорной деятельности Центрального банка РФ

3.1 Эффективность банковского надзора

Отечественной системе банковского надзора менее 15 лет. За это время она прошла значительный путь от становления до нынешнего состояния, когда в основном сформирована нормативная база, соответствующая международным требованиям, подобраны квалифицированные кадры, отлажена система взаимодействия регулирующего органа с кредитными организациями.

Для эффективного осуществления функции банковского надзора важно еще на стадии создания кредитной организации предотвратить возможность проникновения в банковскую сферу криминальных структур, чего не удалось в полной мере избежать в условиях форсированного образования коммерческих банков в России в начале - середине 90-х годов [20].

На основании Отчёта по развитию банковского сектора и банковского надзора Центрального банка РФ в организации ведётся работа по совершенствованию правового обеспечения банковской деятельности, в том числе в рамках Плана мероприятий Банка России по реализации Стратегии развития банковского сектора России.

Каждый год Банком России принимаются нормативные акты, предусматривающие совершенствование банковского регулирования и надзора, включая: государственную регистрацию кредитных организаций; лицензирование банковской деятельности; организацию дистанционного надзора; инспектирование; финансовое оздоровление и ликвидацию кредитных организаций; противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма [17].

Основной целью дальнейшего развития банковского сектора Центральный Банк РФ ставит усиление своей роли в экономике страны при обеспечении системной устойчивости и повышении качества предоставляемых услуг. Достижение указанной цели будет осуществляться по следующим направлениям:

1. совершенствование правового обеспечения банковской деятельности;
2. повышение эффективности банковского регулирования и банковского надзора;
3. развитие конкурентной среды и обеспечение транспарентности в деятельности кредитных организаций, банковских групп и банковских холдингов;
4. укрепление рыночной дисциплины в банковской сфере и обеспечение равных условий конкуренции для всех кредитных организаций, включая банки, контролируемые государством;
5. повышение требований к качеству корпоративного управления в кредитных организациях, банковских группах и банковских холдингах.

Центральный банк никогда не ставит перед собой задачу предотвратить банкротство каждого отдельного банка, он отвечает за стабильность банковской системы в целом. Контроль за ликвидационными процедурами в банке обязательно должен производиться. Суды не могут обеспечить высокое качество такого контроля, так как не имеют в штате специалистов соответствующего профиля.

Особого внимания заслуживает положение дел в области ликвидации кредитных организаций. Еще несколько лет назад (вторая половина 90-х годов) сотни банков с отозванными лицензиями находились на той или иной стадии процедуры ликвидации, либо такая процедура в них вообще не начиналась. Кредиторы и вкладчики не могли получить даже незначительной части вложенных денег. Такая ситуация не устраивала ни Банк России, ни международное сообщество, так как среди кредиторов были и нерезиденты.

С тех пор Банк России проделал огромную работу по «расчистке» банковской системы. В частности, им была организована ликвидация банков-отсутствующих должников. Изменения в законодательстве позволили Банку России более активно участвовать в процедуре ликвидации кредитных организаций, хотя контроль Банка России за ликвидационными процедурами имел в значительной мере косвенный характер.

Данные о банковском секторе и результатах банковского надзора ЦБ РФ представлены в таблице 4.

Таблица 4

Данные о кредитных организациях и банковском надзоре Центрального банка РФ [16,17,18 ]

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Кредитные организации | Количество кредитных организаций | | | Отклонение 2008 года от 2007 года, % | Отклонение 2009 года от 2008 года, % |
| На 01.01.2007. | На 01.01.2008. | На 01.01.2009 |
| Всего | 1189 | 1136 | 1108 | 95,5 | 97,5 |
| Зарегистрировано | 1345 | 1296 | 1228 | 96,4 | 94,8 |
| Отозвана лицензия | 155 | 157 | 117 | 101,3 | 74,5 |
| Ликвидировано  в связи с отзывом лицензии  в связи с реорганизацией  в связи с нарушением законодательства в части оплаты уставного капитала | 1758  1366  391  1 | 1819  1419  399  1 | 1900  1495  404  1 | 103,5  103,9  102,0  100,0 | 104,5  105,4  101,2  100,0 |

Так, в соответствии с данными таблицей, можно сделать вывод о том, что на 1 января 2009 года в стране существовало 1108 кредитных организаций. Видно, что численность кредитных организаций в течение трёх лет сокращалась. В течение 2009 года было зарегистрировано 1228 кредитных организаций, что также ниже, чем в предыдущие годы. Так, этот показатель снизился в 2009 году по сравнению с 2008 годом на 5,2%, а в 2008 году по сравнению с 2007 годом - на 3,6%.

В 2009 году было отозвано ЦБ РФ лицензий у 117 организаций, что ниже по сравнению с 2008 годом на 25,5%, это тогда, когда в 2008 году, наоборот темп роста показателя составил 101,3% по сравнению с 2007 годом.

Большинство ликвидируемых кредитных организаций (60 кредитных организаций) признаны несостоятельными (банкротами) и в них открыто конкурсное производство (в том числе в 2008 году банкротами признаны 18 кредитных организаций, из них в отношении 5 кредитных организаций арбитражными судами ранее были приняты решения о принудительной ликвидации). В отношении 34 кредитных организаций арбитражными судами приняты решения о принудительной ликвидации (в том числе в 2008 году—по 12 кредитным организациям, из которых 2 кредитные организации впоследствии признаны банкротами). Кроме того, 8 кредитных организаций ликвидируются в добровольном порядке на основании решений их учредителей [18].

В 2009 году ликвидировано 1900 организаций, что на 4,5% больше, чем в 2008 году. Численность ликвидированных организаций в течение трёх лет рос. При этом ликвидировано в связи с отзывом лицензии 1495 организаций, что составило об общей численности 78,8%. Численность кредитных организаций ликвидированных в связи с отзывом лицензий также увеличивалась.

Как отмечает Котляров М.А., с 2007 года обострилась дискуссия об эффективности надзорных мероприятий Центрального банка РФ [21; с. 3]. Наиболее острая полемика проходит вокруг совмещения Банком России нормотворческой и надзорной функций, а также присвоения им функции административного воздействия. Последнее должно идти исключительно в процессуальном порядке, закрепленном Кодексом об административных правонарушениях.

Назрела необходимость выстраивания в России единой системы административного воздействия и недопустимость создания каким бы то ни было ведомством собственной системы правопорядка. Банкиры считают, что совмещение в одном госоргане нормотворческих и контрольных полномочий противоречит рыночному механизму регулирования экономики и ведет к росту коррупционной составляющей.

Наиболее радикальные предложения сводятся к лишению Центрального банка нормотворческой функции [20]. Статья 74 Федерального закона "О Центральном банке РФ (Банке России)" устанавливает санкции за банковские нарушения, в то время как КоАП дает возможность Банку России лишь устанавливать составы правонарушений. Меры воздействия, предусмотренные этой статьей, по своей правовой природе являются мерами административной ответственности, что относится и к механизму отзыва банковских лицензий. При этом в КоАПе такого рода меры, как отзыв лицензии кредитной организации, не значатся. Очевидно, что нормы банковского и административного законодательства должны быть приведены в соответствие.

Неоднозначную реакцию в банковском сообществе вызывает практика участия Центрального банка в реализации норм Федерального закона ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" Банк России не является государственным органом [5], уполномоченным привлекать кредитные организации к ответственности по ст. 15.27 КоАП за нарушение законодательства о противодействии легализации [1]. По сути, его роль состоит в том, чтобы установить правила предоставления банками информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) и следить за исполнением этих правил. Естественно, КоАП не дает возможности Банку России применять какие бы то ни было меры воздействия за несоблюдение этих правил.

Существует проблема полномочий Банка России по отзыву банковских лицензий. В п. 6 ст. 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" содержится формулировка, которая всегда вызывала неоднозначную реакцию в банковских кругах [3]. Речь идет о праве Банка России отзывать лицензию в случае неоднократного нарушения банковского законодательства. Банк России стал чаще всего использовать отзыв лицензии за нарушение именно законодательства о противодействии легализации денежных средств, полученных преступным путем и периодически получает в свой адрес упреки в том, что слишком активно применяет положения статьи Федерального закона "О банках и банковской деятельности", дающей право отзывать лицензии за нарушение закона о противодействии легализации.

Голикова Ю.С. отмечает, до недавнего времени Банк России и ФСФМ активно сотрудничали и положительно оценивали действия друг друга [20].

В банковском сообществе выдвигаются идеи о создания единого надзорного органа. Это может быть оправдано с точки зрения оптимизации взаимодействия банкиров с другими госструктурами. Надзорные функции Банка РФ предлагают передать Росфинмониторингу [19; с. 13]. Опасение вызывает тот факт, что перевод надзорных функций в другое ведомство потребует разработки новых методологий и нормативных актов и обернется катастрофой в банковском секторе и бумажной волокитой. Но на реализацию этой идеи потребуется как минимум 3-5 лет. В краткосрочной перспективе вывод надзора из ЦБ маловероятен в силу разных причин: из-за отсутствия законодательной базы, психологической "привязанности" банков к существующему регулятору и неготовности других участников финансового рынка к столь радикальным переменам.

Если предположить, что надзорные функции будет осуществлять другое ведомство (например, Федеральная служба по финансовому мониторингу), то каким образом можно будет обеспечить всесторонний, комплексный и эффективный надзор за банками?

Функцию банковского надзора осуществляют не только работники центрального аппарата Банка России, но и разветвленная сеть территориальных учреждений по всей стране. Для организации надзора новой государственной структурой понадобится создание соответствующей сети территориальных надзорных органов.

Между тем, Центральный банк осуществляет расходы, в том числе по осуществлению банковского надзора, за счет собственных доходов.

Следовательно, участие Центрального банка в надзоре объективно необходимо. Голикова Ю.С. указывает, что отделение функции банковского надзора от Банка России нецелесообразно и, более того, вредно для недостаточно развитой отечественной банковской системы. Этот вывод она подтверждает теоретическими основами деятельности центральных банков, изучением практики банковского надзора в России и за рубежом, а также анализом деятельности тех государственных исполнительных органов власти, которые претендуют на выполнение дополнительных функций по осуществлению банковского надзора.

3.2 Повышение эффективности банковского надзора

Актуальной задачей банковского надзора является повышение его эффективности. Эту задачу следует рассматривать в двух аспектах: в функциональном (стратегическом, системном) и в операционном.

В ходе практической работы на первый план нередко выходит вопрос устойчивости конкретных банков. В результате цель банковского регулирования подменяется одним из средств ее достижения, причем не всегда объективно лучшим. На практике эта подмена проявляется в чрезмерной заботе о том, чтобы конкретный банк «устоял» [24; с. 3]. Однако это далеко не всегда позволяет наилучшим образом защитить интересы вкладчиков и кредиторов. В ряде случаев, чем быстрее банк выводится с рынка, прекращает свою деятельность как юридическое лицо, тем с большей эффективностью защищаются интересы кредиторов и вкладчиков. «Забота» органа надзора о больном банке негативно сказывается и на обеспечении стабильности банковской системы - не создается должных стимулов для совершенствования систем управления и внутреннего контроля в банках, ослабляется дисциплина рынка, отвлекается надзор от более актуальных задач. Поэтому все надзорные решения должны быть ориентированы на достижение основной цели деятельности органа банковского надзора. А инструменты, методы и приемы осуществления надзора должны занимать подобающую им подчиненную роль. Иными словами, не столь важно, какие конкретно методы и инструменты надзора (в рамках законодательства) используются для достижения цели, но всегда важно, чтобы надзор использовал те методы и инструменты, которые в данной ситуации наилучшим образом обеспечивают достижение поставленной цели.

Повышение функциональной эффективности предполагает развитие содержательного начала (компонента) банковского надзора и его ориентацию на реальные риски банковской деятельности. Это должно быть обеспечено развитием методики банковского регулирования, отвечающей задачам риск-ориентированного надзора, развитием практических навыков сотрудников, выполняющих надзорные функции, и развитием организационных форм надзора [25].

Другим аспектом повышения эффективности банковского надзора является прагматическая задача достижения целей надзора меньшими ресурсами, т.е. задача повышения операционной эффективности или «производительности» надзора. Подходы, выработанные мировой практикой в целях повышения производительности банковского надзора, в общем и целом сводятся к переходу на риск-ориентированный надзор (далее - РОН).

Реализация системы РОН обеспечивает повышение функциональной эффективности банковского надзора, если рассматривать РОН в широком смысле слова[[1]](#footnote-1). Использование методов РОН в узком смысле[[2]](#footnote-2) позволяет повысить операционную эффективность надзора.

Минимально необходимые возможности для развития РОН в России в полноценную систему имеются, так отмечает Симановский А.Ю [24; с.4 ].

Наибольшее значение для эффективности надзора имеют три аспекта законодательство, политическая поддержка и кадровый потенциал.

Дефектом действующего законодательства является то, что оно задает банковскому надзору в целом формальный вектор. Статьи 56 и 57 Закона «О Банке России» весьма жестко определяют набор функций (направлений деятельности) банковского надзора, реализуемых им для достижения поставленных целей [6]. Тем самым банковский надзор направляется в колею фиксации отклонений от установленных норм и правил и применения за это мер воздействия к банкам.

Дефектом законодательства является и отсутствие в нем упоминания о том, что банкротство отдельных банков является нормальным следствием рыночных отношений и конкурентной борьбы. Отсутствие упоминания этой общеизвестной истины способно порождать ошибочные представления широкой публики о задачах и роли надзора, равно как и неоправданные надежды на «непотопляемость» банков. Следствием краха необоснованных надежд являются раздражение и негативные эмоции по поводу состояния надзора. В то же время, более продвинутое законодательство стран с устоявшейся рыночной экономикой, например, английское, содержит прямое указание на упомянутый феномен рынка, презумпируя возможность банкротства банков [24; с. 5].

Другим принципиальным аспектом проблемы формирования РОН является политическая поддержка надзора. Не секрет, что основная часть «значимых» банков с российским капиталом имеет серьезную политическую поддержку. Результатом является аномальная политическая связанность, обусловливающая зависимость и одновременно политическую защищенность таких банков от требований надзора. Данная ситуация выступает, возможно, самым серьезным практическим препятствием на пути формирования эффективного надзора. Устранение или нейтрализация данного препятствия состоит в обеспечении действенной поддержки решениям, принимаемым по линии надзора, на самом высоком уровне.

Следующий аспект внедрения РОН - кадровые возможности. Здесь следует констатировать, что коммерческий сектор по-прежнему выигрывает соревнование за кадры у Банка России. Решением проблемы могла бы стать система гибкой организации труда и его гибкой оплаты, ориентированная на создание условий для выполнения приоритетных задач. Однако такая система, очевидно, выпадает из традиций организации и оплаты труда в общественном секторе экономики.

На основании отчёта Центрального банка РФ о развитии банковского сектора и банковского надзора в надзорном блоке Банка России работают 4177 руководителей и специалистов, из них 13,6% - в центральном аппарате, 86,4% в территориальных учреждениях. Большинство специалистов имеют высшее профессиональное образование (96,7%), возраст от 30 до 50 лет (63,9%) и опыт работы в банковской системе более трёх лет (91,7%) [18; с. 88]. Работники надзорного блока периодически обучаются в рамках программ повышения квалификации, в специализированных семинарах, в ходе стажировок.

Практическими задачами по внедрению структурных компонентов РОН, которые предстоит решать в обозримой перспективе, являются:

1) формирование классической системы раннего реагирования[[3]](#footnote-3), базирующейся на прогностическом эффекте статистических моделей функционирования банков и их относительно однородных групп;

2) развитие методических подходов и системы оценок качества организации деятельности кредитных организаций, включая уровень управления и внутреннего контроля;

3) доработка и формализация системы покомпонентных оценок деятельности банков (системы надзорных рейтингов);

4) совершенствование организации надзора [25].

Требования, предъявляемые к кредитным организациям на стадии лицензирования, имеют тенденцию к развитию и совершенствованию. Тем не менее, они еще не вполне отвечают международным подходам, в том числе и потому, что российское законодательство пока регулирует вопросы лицензирования банковской деятельности весьма поверхностно. Так, законодательство предоставляет лицензирующему органу лишь ограниченные возможности оценки корпоративной структуры будущей кредитной организации и характеристик ее учредителей, не предусматривает возможность отказа в согласовании претендентов на занятие руководящих постов по критерию неудовлетворительной деловой репутации.

Имеются недостатки и в самой системе лицензирования. Будучи сформированной под влиянием разнообразных подходов и тенденций, система лицензирования является недостаточно четкой и обоснованной. На это указывает, в частности, существование нескольких разновидностей лицензий, на основании которых работают банки, в то время, как универсальный статус банка, предусмотренный ФЗ «О банках и банковской деятельности», с точки зрения автора, делает вполне достаточным два вида банковских лицензий.

Неретин М.С. указывает, что в целях совершенствования статуса Банка России как субъекта административной юрисдикции необходимо в главе 23 КоАП РФ уточнить его полномочия относительно возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении кредитных организаций [14; с.79]. Кроме того, полномочия Банка России как субъекта административной юрисдикции необходимо увязать с его функциями в сфере осуществления банковского надзора, а также установить конкретные меры административной ответственности за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности для должностных лиц кредитной организации.

Необходимо отметить, что ст. 15.26 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, носит весьма не конкретный характер [1]. В этой связи для усиления мер административной ответственности в механизме осуществления контрольно-надзорной деятельности в банковской системе было бы вполне целесообразно предусмотреть ответственность кредитной организации, а также ее должностных лиц за нарушение ими режима, который установлен надзорной деятельностью Банка России.

Торохов М.Е. среди направлений совершенствования банковского надзора и контроля предлагает перенести центра тяжести на содержательную оценку ситуации в кредитной организации, основанную на реализации риск-ориетированных подходов в организации контроля [15; с.96 ]. При этом основные усилия должны быть направлены на мониторинг тех областей банковской деятельности, которые подверженные наибольшим рискам, таким как легализация преступных доходов, кредитование, достаточность капитала.

Кроме вышеперечисленного, необходимо внедрить новые методы оценки деятельности кредитных организаций, нацеленные на достижение единых подходов к оценке деятельности банков, применяемых Банком России в рамках текущего надзора за деятельностью кредитных организаций и подходами, используемыми при оценке соответствия банков требованиям к участию в системе страхования вкладов.

Нужна реализация комплекса надзорных мер, в области учета и отчетности кредитных организаций, повышение требований к процедурам контроля объема и качества публикуемой информации, реализацию при составлении отчетности критериев, признанных международной практикой, связанных с использованием международных стандартов финансовой отчетности.

Развитие банковского контроля предполагает переход от оценок уровня конкретных рисков в деятельности кредитных организаций на базе сведений о степени соблюдения банком пруденциальных норм, установленных Банком России, к оценкам уровней рисков, базирующихся на мотивированном суждении о качестве активов, состоянии обязательств и собственных средств кредитной организации, качестве элементов системы управления.

Применение указанных подходов при построении банковского контроля гарантирует, что ее функционирование обеспечит:

− выявление сфер деятельности подразделений банков, которые несут наибольшие риски для данного банка и/или областей, в которых деятельность банка наиболее подвержена рискам в силу дефектов систем управления, контроля и/или иных внутрибанковских систем;

− выявление слабых подразделений и осуществление контроля над ними в более интенсивном режиме, чем за подразделениями, чье состояние не вызывает мотивированных опасений.

Заключение

Для обеспечения законности и правопорядка в банковской системе осуществляется контрольно-надзорная деятельность. Проверочная деятельность, осуществляемая Банком России в отношении кредитных организаций, является по своей правовой природе контрольно-надзорной.

Банковский надзор - это надзор, осуществляемый Банком России за соблюдением нормативных предписаний кредитными организациями. Данный надзор осуществляется в установленных законом формах и с помощь определенных методов, направленных на защиту интересов кредитных организации и их клиентов, а также предупреждение преднамеренных банкротств кредитных организаций. Кроме того, банковский надзор направлен на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.

Контрольно-надзорная деятельность в банковской системе Российской Федерации достаточно разнообразна. Контрольно-надзорная деятельность Банка России сочетает в себе как регулирующее, так и управляющее воздействие на работу кредитных организаций с отведением преобладающего места и значения регулирующему методу.

Банковский надзор относится к внутриведомственной (внутриотраслевой) надзорной деятельности, содержащей в себе элементы самоопределения поднадзорных субъектов.

Классификацию видов банковского надзора возможно проводить по критерию наличия либо отсутствия у надзорного органа непосредственной связи с проверяемой кредитной организацией на дистанционные и контактные проверки.

Объектом банковского надзора является деятельность кредитных организаций. Деятельность кредитных организаций в сфере банковского надзора -урегулированная нормами права, локальными нормативными актами, актами применения Банка России, обычаями делового оборота, совокупность действий кредитной организации, непосредственно связанная с совершением банковских операций и других операций кредитных организаций, так и непосредственно не связанная с ними, но их обеспечивающая, вытекающая из их существа или могущая повлиять на их совершение.

При осуществлении надзора за деятельностью кредитных организаций необходимо руководствоваться общеправовыми и специальными принципами: правовой исследовательской деятельности, контрольно-надзорной (контрольной и надзорной) деятельности, принципами банковского надзора.

Суммируя сказанное по вопросу о повышении системной эффективности банковского надзора, необходимо отметить следующее:

1. Во главу угла всех решений, принимаемых по линии банковского надзора, должна ставиться цель, определенная банковскому надзору законодательством.

2. Конкретные методы, способы и приемы банковского надзора должны обеспечивать реализацию надзором своих задач и в этом смысле играть подчиненную роль. Одновременно необходимо обеспечить развитие инструментов банковского надзора с учетом международного опыта его осуществления.

3. Повышение эффективности банковского надзора предполагает развитие содержательного начала (компонента), т. е. ориентацию надзора на риски банковской деятельности.

4. Задачи по повышению эффективности банковского надзора могут быть наиболее успешно решены в условиях совершенствования законодательства, политической поддержки функций по банковскому надзору и банковского надзора, а также при улучшении конкурентных позиций банковского надзора на рынке труда.

Список использованных источников

Законодательные акты

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)// Справочно-правовая система «Консультант плюс», 2010.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.04.2010) // Справочно-правовая система «Консультант плюс», 2010.

3. Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ред. от 15.02.2010, с изм. от 08.05.2010)// Справочно-правовая система «Консультант плюс», 2010.

4. Федеральный закон от 25.02.1999 N 40-ФЗ (ред. от 19.07.2009) "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций"// Справочно-правовая система «Консультант плюс», 2010.

5. Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 17.07.2009) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (с изм. 06.12.2009)// Справочно-правовая система «Консультант плюс», 2010.

6. Федеральный закон от 10.07. 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 25.11.2009) //Справочно-правовая система «Консультант плюс», 2010.

7. Положение о Комитете банковского надзора Банка России (утв. решением Совета директоров ЦБ РФ от 10.08.2004, протокол N 21) (ред. от 26.03.2007)//

Специальная учебная литература

8. Братко А.Г. Банковское право (вопросы теории и практики)/А.Г. Братко – М.: 2007. – 784 с.

9. Гейвандов Я.А. Центральный банк РФ: юридический статус, организация, функции, полномочия/ Гейвандов Я.А. - М.: Изд-во МНИМП, 1997. – 115 с.

10. Елизаров В.Н.: Банковский надзор в Европейском союзе: ключевые аспекты. Сборник. -Калининград.: Изд-во КГУ, 2005 г.- с. 196-204

11. Жарковская Е.П. Банковское дело: Учебник/Е.П. Жарковская.— М.: Омега-Л, 2005. — 452 с.

12. Костерина Т.Н. Банковское дело/ Т.Н. Костерина. – М.: Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2002. - 176 с.

13. Максимов М.В. Особенности правового регулирования контроля и надзора в сфере банковской деятельности в российской федерации. Диссертация. 12.00.14.- М.: ПроСофт-М, 2002.- 196 c.

14. Неретин М.С. Административно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации. Диссертация.12.00.14.-М.: МГУ, 2009. –204 с.

15. Трохов М.Е. Банковский надзор и контроль в стратегии развития банковского сектора. Диссертация. 08.00.10.-М.: АНХ при Правительстве РФ, 2007. – 128 с.

16. Центральный банк Российской Федерации. Отчёт о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2006 году.- М.: Полиграфбанксервис, 2007. – 116 с.

17. Центральный банк Российской Федерации. Отчёт о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2007 году. - М.: ОАО “Типография “Новости”, 2008. – 116 с.

18. Центральный банк Российской Федерации. Отчёт о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 году. – М.: ОАО “Типография “Новости”, 2009. – 112 с.

Периодическая печать и ресурсы Интернета

19. Арсланбекова А.З. Методы совершенствования банковского надзора в российской федерации// Банковское право. – 2007. - № 3. - С. 10-14.

20.Голикова Ю.С., Хохленкова М.А. Банковский надзор как неотъемлемая функция Центрального банка//www.bankcollege.ru

21. Котляров М.А. Статус центрального банка России как элемент эффективного регулирования банковской деятельности // Финансы и кредит. - 2008. - № 11. - С.2-6

22. Неретин М.С. Понятие и правовые основы банковского надзора в Российской федерации// Административное и муниципальное право. - 2008.- №5. – 49-51 с.

23. Симановский А.Ю. Надзорные и контрольные функции Банка России: краткий экскурс//Деньги и кредит. – 2001.- №5. – 12-18 с.

24. Симановский А.Ю. К вопросу о повышении эффективности банковского надзора//Деньги и кредит, 2002. – №9. – 3-7 с.

25. Банковский надзор: каким ему быть? (Актуальная тема)// Деньги и кредит. -2007.-№4. – 7-19 с.

Приложение 1

Инспектирование кредитных организаций Банком России

Инспектирование кредитных организаций

▼

Планирование проверок

▼

Принятие решения о проверке и его

документальное оформление

▼

Решение организационных вопросов,

связанных с выходом инспекционных групп

в кредитные организации

▼

Изучение инспекционной группой

представленных документов кредитной

организации

▼

Подготовка проекта акта проверки

▼

Изучение проекта акта в функциональных

подразделениях Банка России

▼

Доработка акта проверки

▼

Принятие решения по акту

▼

Направление акта проверки руководству

Банка России

(территориального учреждения)

▼

Ознакомление руководителей кредитной

организации с актом проверки

▼

Подписание акта проверки руководством

кредитной организации

1. РОН - система, которая затрагивает по существу все компоненты надзора, включая анализ отчетности, систему раннего предупреждения (СРП), надзорные системы классификации кредитных организаций по степени финансовой устойчивости (так называемые надзорные рейтинговые системы), а также подходы к оценке системной устойчивости банковского сектора. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Выявление реальных проблем деятельности банка на ранней стадии, подверженность его проблемам, с тем, чтобы определить режим надзора, а при наличии реальных проблем и меры надзорного реагирования, которые наиболее показаны в данной ситуации. В рамках системы раннего предупреждения проводятся формализованные оценки ситуации в банках по статистическим методикам (моделям). [↑](#footnote-ref-3)