

УДК 34.07

DOI 10.21661/r-465204

**К.А. Власов****РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ БАНКОВСКИЙ НАДЗОР:  
ОСМЫСЛЕНИЕ СМЕНЫ КУРСА**

***Аннотация:** в данной статье рассматривается существующая модель национального банковского надзора, его содержательная сторона. При помощи юридического анализа и сравнительного правоведения исследованы зарубежные модели банковского надзора, международные нормы «мягкого» права, произведен анализ возможности и положительные стороны изменения подхода действующего банковского надзора к содержательному (риск-ориентированному).*

***Ключевые слова:** банковский надзор, банк, пруденциальный надзор, риск-ориентированного надзора, Базельский комитет, Центральный банк.*

**К.А. Vlasov****RISK-ORIENTED BANKING SUPERVISION: UNDERSTANDING  
CHANGE OF COURSE**

***Abstract:** in this article the existing model of national bank supervision, its substantial party are considered. By means of the legal analysis and comparative jurisprudence foreign models of bank supervision, the international standards of the «soft» right are investigated, the analysis of an opportunity and positive sides of change of approach of the operating bank supervision to substantial (risk-focused) is made.*

***Keywords:** bank supervision, bank, prudential supervision, risk-focused supervision, Basel committee, the Central bank.*

В настоящее время обеспокоенность о судьбе национальной банковской системы стала достаточно чаще встречаться в трудах и выступлениях специалистов как области экономики, так и юриспруденции. Жизнеспособность банка обеспечивается его финансовой устойчивостью и низкой рискованностью сделок в пределах устанавливаемых регулятором вместе с другими требованиями. Оценка

степени соответствия установленных требований реализуется не только при предоставлении специального права, но и в последующем путем осуществления систематического надзора лицензирующим органом.

В специальной литературе посвященной исследованию правовых вопросов понятие «контроля и надзора» употребляют в разнообразных смыслах: как функцию управления; как средство достижения состояния законности и дисциплины в сфере государственного управления; как форму административной деятельности государства и его органов; как метод управления и т. д. При этом, устоялось мнение о надзоре, который вместе с контролем, воспринимаются специфическими видами (формами) юридической деятельности [1, с.19; 2, с. 32, 34]. Имеет смысл представлять (рассматривать) контроль и надзор как разновидность правоприменительной деятельности.

В публикациях административно-правового толка предельно четко обозначаются различия контроля и надзора по содержанию, формам и приемам реализации [3, с. 18–20; 4, с. 533–534].

Согласно ч. 1 ст. 56 ФЗ «О Центральном банке...», ЦБ РФ обязан осуществлять регулярный надзор за кредитными организациями и банковскими группами на предмет следования букве закона, нормативных актов регулятора и устанавливаемых им обязательных требований и нормативов.

Выделим субъект, объект и предмет банковского надзора.

Исходя из содержания ч. 1 ст. 56 ФЗ «О Центральном банке...», можно сделать следующие выводы:

а) субъектом банковского надзора является Банк России.

Выполнение надзорных функций реализуется Комитетом банковского надзора – структурным образованием Центробанка, комплектуемым из руководителей структурных подразделений Центробанка, (ч. 3 ст. 56 ФЗ «О Центральном банке...»).

В мировой практике наблюдается три разновидности надзорных систем по организации ее структуры:

- государства, в которых надзор сконцентрирован в руках центрального банка (Итальянская Республика, Китайская Народная Республика, Аргентинская Республика, Чешская Республика, Королевство Нидерландов (Голландия);
- надзорные функции распределены между центробанком и финансовым министерством (Канада, Королевство Испания, Япония);
- система надзора сочетает центральный банк и специальные государственные органы (Федеративная Республика Германия, Французская Республика, Соединенные Штаты Америки). Так, в ФРГ функции по выдаче лицензий, нормативному регулированию и надзору за всем финансовым рынком реализует Федеральное управление финансового надзора. Но инспектирование банков проводит Центральный банк Германии, с ним же согласовываются правовые акты регулирующие финансовые вопросы [5, с. 32].

Так, М.И. Коновалова считает, что повторение надзорных функций у разных органов власти увеличивает эффективность надзорной деятельности, а двойственный подход создает некую систему «сдержек и противовесов». Монополизация полномочий Центрального банка минимальна [5. с. 31–32].

А.А. Семкин высказывал возможность создания в России специального надзорного органа за банковским делом – государственную корпорацию, а полномочия Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» укрупнить определенным набором надзорных полномочий по прототипу Федеральной корпорации по страхованию депозитов в США [6, с. 12–13].

Данное нововведение лишит Банка России функций надзора, что даст возможность сконцентрировать свою деятельность на решении макроэкономических задач и монетарной политики. Однако, в настоящем, когда экономика еще находится в ослабленном состоянии, а банковская система подвержена высоким рискам целесообразнее сохранять существующую модель. Преждевременные решения приведут к ослаблению надзорной деятельности в периоды реорганизации органов, перераспределения полномочий, налаживания взаимодействия и т. д., что будет иметь явно отрицательные последствия;

б) объектами банковского надзора выступают кредитная организация и банковская группа, как самостоятельно так и во всей совокупности;

в) предметом надзора является соблюдение объектом национального законодательства, подзаконных актов Центробанка, в чем проявляется его исключительность и обособливает от прочих отраслевых видов надзора и контроля (как налоговый, таможенный, антимонопольный и т. д.).

Рассматривая место банковского надзора в механизме административно-правового регулирования банковской деятельности, можно обозначить его как деятельность обеспечивающую:

1) обнаружение отступлений от прописанных регулируемыми нормами правил осуществления банковских операций (и деятельности в целом);

2) понуждение к реализации норм, а за нарушения привлечение к ответственности;

3) мониторинга состояния объекта в целях определения необходимости корректировок в регулировании.

Банковский надзор имеет следующие направления:

1) пруденциальный надзор – осуществляется за состоянием выполнения (следования) требованиям (экономического характера) обеспечивающих устойчивость банковской системы и каждой кредитной организации. Осуществляется Департаментом пруденциального надзора Центрального банка. Его незаменимость обусловлена повышенным уровнем рисков для самого банка, его участников и клиентов, что является особенностью банковской деятельности;

2) надзор по соблюдению законодательства регулирующего общественные отношения в сфере противодействия легализации незаконных доходов и финансирования терроризма;

3) валютный надзор (п. 4 ст. 22 ФЗ «О валютном регулировании...»);

4) надзор за потребительским кредитованием осуществляемым кредитными организациями.

Принято считать, что осуществление банковского надзора имеет три формы:

- 1) предварительный (на этапе регистрации и лицензирования деятельности);
- 2) текущий (осуществляемый в процессе осуществления деятельности);
- 3) последующий (осуществляется в ситуации, когда финансовое положение кредитной организации ухудшается до критического и проявляются признаки неплатежеспособности по обязательствам).

Вопрос о содержании банковского надзора является спорным. Некоторые авторы сводят надзор к осуществлению проверок [7, с. 106].

Представляется, что содержание банковского надзора включает в себя три вида деятельности:

- а) выявление нарушений (а в частных случаях – детерминант нарушений прав и интересов вкладчиков или акционеров);
- б) меры пресекающие нарушения, устраняющие их последствия;
- в) совершенствование государственного управления посредством анализа информации получаемой в ходе надзорной деятельности.

Первый из приведенных видов заключается в:

- 1) проведении проверок кредитных организаций (их филиалов) (ст. 73 ФЗ «О Центральном банке...»), документарного (по представленным документам) и инспекционного типа (выездные).

Документарный надзор имеет следующие задачи: отслеживание уровня контролируемых рисков конкретного банка, и сопоставление с группой аналогичных банков, отслеживание соблюдения экономических нормативов (нормы пруденциального регулирования) и сбор данных для расставления приоритета в планировании и осуществлении проверок [8, с. 57].

В частности, банки обязаны ежемесячно предоставлять в Банк России (его территориальное учреждение) сведения о расчете обязательных нормативах и их значениях по состоянию на первое число каждого месяца, а по требованию надзорного органа – и на внутримесячную дату (п.п. 9.2, 9.3) [9]. В результате проверки такой отчетности производится оценка экономического положения банков, по итогам которой они включаются в одну из пяти классификационных групп [10].

Инспекционные проверки дают возможность надзирающему органу иметь четкую картину о деятельности банка, а также проводить оценку его профиля рисков и на сколько квалифицированы его руководство и персонал, степень соблюдения банком предъявляемых требований, что он имеет адекватное управление и надлежащим образом организован, включая наличие надежной системы контроля и управления рисками [8, с. 68].

В соответствии с инструктивными документами Центробанка [11], уполномоченными представителями регулятора проводятся следующие три вида проверок:

- комплексная (проверке подлежат все основные направления деятельности банка (филиала);
- тематическая (проверяются только отдельные направления деятельности или определенные виды банковских операций и сделки);
- специализированная (проверяется отдельный(ые) вопрос(ы) деятельности организации) (п. 1.4);

2) назначение уполномоченных представителей Банка России в кредитную организацию (из числа его служащих) в случаях, предусмотренных ст. 76 ФЗ «О Центральном банке...» (порядок назначения уполномоченных представителей Банка России предусмотрены пунктом 7 части первой статьи 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», осуществление ими деятельности и прекращения осуществления ими своей деятельности: указанием Банка России от 6 сентября 2013 г. №3057-У Уполномоченному представителю Центробанка представлено право (а в определенном смысле обязанность) контрольно-консультативного присутствия (участия) не дающего права голоса в заседаниях органов управления банка и органов, уполномоченных принимать решения по вопросам предоставления кредита, управления активами и пассивами банка. Получать от банка сведения и документацию о выданных кредитах, предоставленных гарантиях, управления требованиями и обязательствами банка;

3) кураторство.

Кураторство в настоящее время прямо не предусмотрено законодательными актами, но и не противоречит, определяется Положением [12].

Куратор назначается из числа сотрудников территориального учреждения Банка России, распорядительным актом руководителя территориального учреждения Центробанка. Основная задача куратора состоит в своевременной и точной оценке финансового состояния (экономического положения) закрепленным за ним банком (кредитной организацией), выявлении нарушений (недостатков) в ее функционировании на более первоначальных этапах их появления, причин способствующих возникновению несостоятельности банка, нестабильности банковского сектора региона и (или) нестабильности банковской системы страны в целом.

Актуальным остается вопрос модернизации и совершенствования банковского пруденциального надзора.

Регулирование и надзор, в основном, базируются на оценках различных факторов качественного характера, например, принятых банком политик и внутренних процедур, которые тем или иным образом влияют на его функционирование (деятельность).

В процессе осуществления надзора, основанного на качественных требованиях, рассматривается адекватность:

- организационных структур банка;
- процедуры надзора за деятельностью банка со стороны совета директоров и высшего менеджмента;
- документально зафиксированных процедур управления;
- прозрачности деятельности банка для надзора и общественности;
- профессиональных навыков руководящего звена и персонала;
- механизмов внутреннего контроля, включая разделение обязанностей;
- внутреннего и внешнего аудита;
- достоверности бухгалтерского учета и отчетности [8, с. 41].

Положения содержащиеся в «Основопологающих принципах...», Базельского комитета по банковскому надзору требуют от современного банковского

надзора быть не только содержательным, но и иметь риск-ориентированную направленность.

Сущность риск-ориентированного надзора состоит в том, что осуществление контроля надзорным органом должно быть сконцентрировано на соблюдении кредитными организациями установленных нормативов и вместе с тем установлении степени эффективности деятельности банка по направлениям выявления, контроля, мониторинга и управления банковскими рисками, а так же создания условий по незатруднительному преодолению банком какого-либо возможного серьезного затруднения в будущем (по мнению надзорного органа) [8, с. 22].

При осуществлении такого надзора система управления рисками становится центральным объектом. Существующие в каждом банке системы мониторинга и информирования, обеспечивающие совет директоров и руководство кредитной организации необходимой информацией необходимой для осуществления руководства, должны давать возможность точного и правильного определения и оценивания принятых банком рисков.

Достоинства риск-ориентированного надзора:

- надзорный орган имеет возможность оценить общую устойчивость к текущим и возможным (на прогнозном уровне) рискам и с тем, более точно определить действующую и будущую (перспективную) характеристику (оценку) ответственности кредитной организации предъявляемым требованиям;

- большее внимание уделяется возможностям самого руководства банка, принятым в организации процедур и внутренним правил, что дает возможность регулятору оперативно рефлексировать на проявляющиеся трудности посредством предоставления рекомендаций и корректирующих, исправляющих мер;

- надзорный орган освобождается от необходимости проведения многоуровневых и всесторонних проверок всех банковских операций на соответствие комплексу норм и требований, уделяя внимание только высоко-рискованным [8, с. 43–44].



В Стратегии развития банковского сектора до 2015 года [13] указано, что проблемой существующего банковского надзора является «реализация при осуществлении функций по банковскому надзору в значительной степени формальных подходов», к тому же констатируется факт узкого спектра правовых возможностей ЦБ РФ по применению «содержательных подходов к оценке рисков кредитных организаций».

Применение содержательного подхода (риск-ориентированного) в банковском надзоре предполагает, что надзирающий орган не только сможет проверять соответствие банковской организации комплексу формальных требований, но в большей степени (что несомненно, важно и необходимо) оценить качество, точнее эффективность системы внутреннего контроля кредитной организации и как следствие оценить уровень финансовой устойчивости и стабильности.

### ***Список литературы***

1. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М., 1987. – 176 с.
2. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. – М., 2005. – 275 с.
3. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – 160 с.
4. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – 798 с.
5. Коновалова М.И. Основы правового положения Центральных банков России и Германии // Финансовое право. – 2012. – №5.
6. Семкин А.А. Организация банковской системы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2012. – 17 с.
7. Банковское право: Учеб. пособие / Д.Г. Алексеева, С.В. Пыхтин, Е.Г. Хоменко. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. – 929 с.
8. Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика / Под ред. М. Олсена. – М., 2005. – 356 с.

9. Об обязательных нормативах банков: инструкция Банка России от 3 декабря 2012 г. №139-И // Вестник Банка России. – 2012. – №74.

10. Об оценке экономического положения банков : указание Банка России от 30 апреля 2008 г. №2005-У (ред. от 11 июня 2014 г.) // Вестник Банка России. – 2008. – №28.

11. О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России): инструкция Банка России от 5 декабря 2013 г. №147-И // Вестник Банка России. – 2013. – №23–24.

12. Положение о кураторах кредитных организаций, утвержденным Банком России 7 сентября 2007 г. №310-П // Вестник Банка России. – 2007. – №57.

13. Заявление Правительства РФ и ЦБР от 5 апреля 2011 г. №№1472п-П13, 01–001/1280 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. – 2011. – №21.

---

**Власов Константин Александрович** – старший преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России», Россия, Хабаровск.

**Vlasov Konstantin Aleksandrovich** – senior lecturer of the Department of Administrative Law and Administratively-Official Activity of Internal Affairs Agencies at Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Russia, Khabarovsk.

---