

# ЭКОНОМИКА

## 1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

### 1.1. БАНКОВСКИЙ НАДЗОР В РОССИИ: ПРИМЕНЕНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА С ЦЕЛЮ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

Гаврилюк О.Ю., аспирант кафедры «Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ*

Статья посвящена изучению вопроса организации и функционирования банковского надзора в зарубежных странах и возможности применения лучшей мировой практики в национальной системе банковского надзора. Исследуются различные подходы к организации банковского надзора в мире, приводится мнение Всемирного банка об основных этапах банковского надзора. Анализируются существующие модели организации банковского надзора, приводится их авторская классификация по субъектному признаку и признаку источника информации. Статья содержит соответствующие аналитические материалы представленные в виде схем. Сформулировано пять мировых тенденций изменения организации банковского надзора, которые возможны к применению в национальной банковской системе.

В современных условиях развития мировой экономики, учитывая текущие кризисные тенденции на мировых финансовых рынках, задача обеспечения устойчивости развития экономики, и в т.ч. ее важнейшего звена – банковской системы, является ключевой для любого суверенного государства.

Во многих странах мира продолжается поиск новых путей повышения эффективности организации деятельности на финансовом рынке, который выражается, например, в создании мегарегуляторов или координационных структур для всех участников финансового рынка. Следует отметить, что банковский сектор финансового рынка традиционно является наиболее важным и ключевым, в связи с чем ему отводится особое – основное место. Очевидно, что эффективность организации банковского регулирования и надзора напрямую влияет на эффективность функционирования банковской системы как таковой. В этой связи проблема совершенствования системы банковского надзора в России является весьма актуальной.

В настоящем исследовании мы постараемся систематизировать основной зарубежный опыт организации банковского надзора, указать на возможные модели организации надзора и выделить ключевые направления повышения эффективности банковского надзора в Российской Федерации.

Применение лучшего опыта организации надзора в других странах является признанным и эффективным инструментом развития национальной методик и практики надзора. Самым ярким примером этому служит Базельский комитет по банковскому надзору, его рекомендации и принципы, которые являются своеобразным лекалом построения системы регулирования и надзора в какой-либо стране.

Мировые тенденции развития банковского регулирования демонстрируют стремление стран к унификации деятельности в области банковского регулирования. Как показывает практика, для успешного функционирования всей банковской системы ведомствам банковского надзора необходимо обладать широким кругом полномочий, которые должны быть строго регламентированы в законах о центральных банках, банковской деятельности и других правовых актах. Механизм осуществления регулирования и надзора представляет собой систему инструментов и методов. В отношении банковской деятельности ими являются:

- административные (лицензирование, прямые ограничения и запреты);
- экономические (налоговые, нормативные и корректирующие);
- регулирующие (направлены на снижение банковских рисков, предполагают использование административных и экономических методов);
- надзорные (нацелены на организацию контроля над выполнением банковского законодательства и инструкций).

Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк) выделяет в надзорном процессе двенадцать этапов, которые представлены на рис. 1.

Этап 1		Создание правовой среды
Этап 2	↓	Лицензирование банков
Этап 3	↓	Разработка системы отчетности
Этап 4	↓	Сбор данных
Этап 5	↓	Обработка данных
Этап 6	↓	Анализ данных
Этап 7	↓	Определение рисков
Этап 8	↓	Последующее наблюдение
Этап 9	↓	Планирование и проведение проверок
Этап 10	↓	Составление отчета
Этап 11	↓	Определение мер развития
Этап 12	↓	Совершенствование правовой базы

**Рис. 1. Этапы банковского надзора**

Банковский надзор предусматривает мероприятия по созданию правовых условий для функционирования банковского сектора и рынка, среди которых:

- формирование органов регулирования и надзора, лицензирование;
- проведение в жизнь норм регулирования, ограничивающих уровень допустимого банковского риска;
- создание пруденциальной отчетности, заочное наблюдение;
- проведение проверок на местах.

Результаты дистанционного и контактного надзора, по мнению Всемирного банка, должны служить исходным материалом не просто для принятия мер воздействия, а использоваться для развития банков как организаций и совершенствования системы регулирования и надзора.

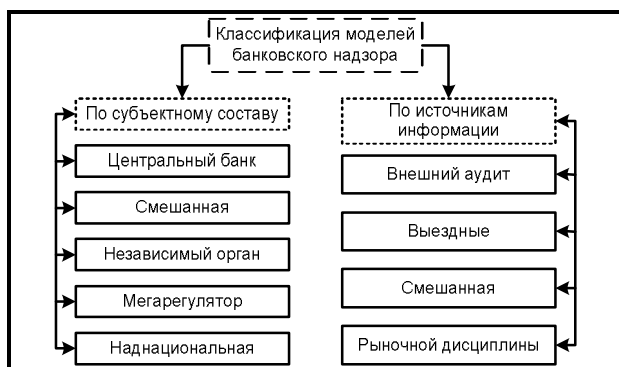
Потребность в контроле и регулировании банковской сферы появилась после Великой депрессии 1920-1930-х гг., а после Второй мировой войны стали формироваться международные правила и нормы банковского надзора в силу ускорения международного движения капитала и интернационализации банковского

бизнеса. Выбор конкретного способа организации банковского надзора и регулирования исторически определялся совокупностью факторов, что и придает каждому из них национальную специфику.

Таким образом, формы реализации надзорных функций в каждой конкретно взятой стране отличаются как по субъектам надзорного процесса, так и по источникам информации, методам и инструментарию надзора.

Процесс банковского надзора, осуществляемый в разных странах похож только теоретическими этапами, описанными выше. В мировой практике банковского надзора и регулирования каждый из приведенных нами этапов имеют свою специфику, и интерпретируется каждой страной по-своему. В результате в каждой стране или группе стран выработались свои инструменты банковского надзора, которые в совокупности образуют модель организации банковского надзора.

Несмотря на это, при всем разнообразии многие модели банковского надзора, на наш взгляд, имеют и общие черты. Для понимания моделей организации банковского надзора представляется возможной их следующая классификация (по двум критериям: субъектный состав и источник информации).



**Рис. 2. Классификация моделей банковского надзора**

Как видно из рис. 2, в зависимости от субъектного состава можно выделить следующие пять основных моделей организации банковского надзора:

- закрепление надзора за центральными банками;
- смешанная;
- закрепление надзора за независимыми специализированными органами;
- закрепление надзора за мегарегулятором;
- международная или наднациональная.

### Модель 1

Первая модель основывается на законодательном закреплении за центральными банками исключительных полномочий в сфере регулирования и надзора банковской деятельности. Исторически эта модель была доминирующей, к настоящему времени она уже почти утратила свои господствующие позиции, однако по-прежнему востребована жизнью. Данная модель используется, к примеру, в Испании, Греции, Португалии и РФ.

### Модель 2

При второй «смешанной» модели функции надзора и контроля выполняются специализированными органами при непосредственном участии Центрального банка и Министерства финансов. Классическим примером

данной модели выступает организация банковского надзора в США.

Роль центральной банка в США выполняет Федеральная резервная система, учрежденная в 1913 г., которая по структуре и принципам управления весьма отличается от центральных банков других стран. Один из главных критериев, положенных в основу ее устройства – учет интересов местных банковских кругов и недопущение чрезмерной централизации управления.

Деятельность и руководство банков США, зарегистрированных администрацией штата, обычно контролируется надзорными службами этого штата, но большинство банков подвергаются также, хотя и в ограниченных пределах, федеральному регулированию. Банки и финансовые институты в США могут иметь статус федеральных органов (называемых национальными банками) или органов штатов. Надзор за деятельностью финансовых институтов осуществляют следующие основные надзорные органы, между которыми имеется соглашение об исключении двойной работы:

- Совет управляющих Федеральной резервной системы;
- Федеральная корпорация страхования депозитов, осуществляющая страхование депозитов в банках и других кредитных институтах;
- Управление контролера денежного обращения – бюро министерства финансов, осуществляющее надзор за национальными банками;
- Управление по надзору за сберегательными учреждениями;
- Национальная ассоциация кредитных союзов (осуществляющая надзор за деятельностью кредитных союзов).

«Смешанная» модель используется также во Франции, Италии и Нидерландах. Однако в данном случае имеет место разделение надзора по двум направлениям, одно из которых – обеспечение устойчивости финансовых учреждений, второе – обеспечение корректности ведения бизнеса. Так, в частности, в Нидерландах пруденциальным надзором за всеми финансовыми институтами занимается Банк Нидерландов, а бизнес-надзором – Служба по финансовым рынкам (законодательно указанная структура оформлена в начале 2005 г.).

### Модель 3

Эта модель предусматривает осуществление надзора за банковской деятельностью при помощи независимых специализированных органов, в тесном взаимодействии с министерством финансов при участии центрального банка. Эта модель присуща банковским системам Канады, Великобритании, в меньшей степени – Австрии и Германии.

В частности, в Великобритании регулированием финансовых рынков занимается Управление финансовых услуг (УФУ) — независимая неправительственная организация, наделенная полномочиями Актом о финансовых услугах и рынках 2000 г. Комментируя опыт этой страны, хотелось бы отметить, что реформа финансового надзора, инициированная в 1997 г., была рассчитана на длительный период времени и продолжается до сего дня.

В отличие от Великобритании, в части организации банковского надзора, в Германии за центральным банком страны (Бундесбанк) сохранено участие в надзорном процессе. С 2002 г. основные функции по надзору за банками в Германии возложены на единый орган финансового надзора – Федеральное ведомство надзора за финансовыми услугами (БАФИН), которое

осуществляет пруденциальный надзор за деятельностью коммерческих банков во взаимодействии с Бундесбанком в соответствии с заключенным между ними договором о сферах деятельности и ответственности.

#### Модель 4

Четвертая модель объединяет страны, принявшие законодательные решения о создании *мегарегулятора* на рынке финансовых услуг. Создание единого регулятора финансовых рынков оправдывается единством предмета регулирования и контроля, тем, что в основании любой финансовой услуги и деятельности по ее оказанию лежат тождественные друг другу признаки, кем бы такая услуга ни оказывалась (банками, инвестиционными фондами, брокерами), и в чем бы она не заключалась.

Любые финансовые услуги в своем основании имеют одну и ту же идею привлечения чужих денежных средств и управления ими с целью доставления материальных выгод инвестору, пайщику, вкладчику, так и управляющему.

Впервые единые органы финансового надзора появились в Норвегии в 1986 г. За ней, в 1988 г., последовали Исландия и Дания. В 1991 г. в этот процесс включилась Швеция, в 1997-м – Великобритания, а в 2002-м – Австрия и Германия. Накануне вступления в Европейский союз аналогичная реформа финансового надзора произошла в Эстонии, Латвии, Венгрии и на Мальте. В Азии универсальные надзорные органы созданы в Японии, Китае, Казахстане, Южной Корее, Сингапуре и ряде других стран.

Согласно обзору Мирового банка, к концу 2002 г., по крайней мере, 46 стран приняли так называемую модель единого или интегрированного надзора, либо путем организации мегарегулятора для всего финансового сектора, либо путем централизации в одном агентстве полномочий по надзору, по крайней мере, за двумя основными финансовыми посредниками.

Почти во всех этих странах функции надзора отделены от центральных банков. Исключениями являются Сингапур, в котором полномочия мегарегулятора закреплены за центральным банком, и Ирландия, где мегарегулятор создан на базе автономного подразделения центрального банка.

#### Модель 5

Эта модель может быть названа международной или наднациональной. Ее осуществляют Банк международных расчетов (БМР) со штаб-квартирой в Швейцарии и ЕС, издающий директивы, которые оказывают значительное влияние на финансовые рынки государств-членов.

Указанная модель организации банковского надзора сформировалась, поскольку деятельность банков с каждым годом все больше выходит за рамки отдельно взятой страны и принимает глобальный характер, возникает необходимость в конвергенции (упорядочении) национальных норм, положений и нормативных актов, для того, чтобы создать или поддерживать «единые правила ведения игры» для всех конкурентов, стимулировать интеграцию финансовых рынков.

Как отмечено на схеме 2 с точки зрения используемых источников информации методов надзора мы различаем четыре модели надзора, которые базируются на:

- анализе материалов внешнего аудита банка (Германия, Великобритания);
- выездных проверках банков сотрудниками органов банковского надзора (США, Италия, Франция, Япония);
- использовании материалов, как собственного выездного контроля, так и внешнего аудита (Канада);
- установлении жестких требований к публикуемой отчетности или так называемая модель «рыночной дисциплины» (впервые введена в Новой Зеландии).

Особый интерес для РФ представляет собой модель на основе данных внешних аудиторов, поскольку ст. 73 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)» предусмотрена возможность привлечения аудиторских организаций к проведению проверок.

При таком надзоре от банков требуется проведение аудита один раз в полгода или раз в год. В некоторых случаях инспекторы проводят встречи с аудиторами или руководством банка. Такой способ ведения надзора подразумевает, что аудиторы при обнаружении серьезных проблем у банка или нарушении им банковского законодательства, немедленно проинформируют органы надзора. Определяющим моментом в данной модели является возможность у надзорного органа влиять на выбор банком аудиторов, а также установленная законом периодичность проведения аудиторских проверок два раза в год. Обычно банк имеет возможность выбирать аудитора из списка утвержденного органами надзора и информировать их при смене аудитора. Во всяком случае, органы надзора имеют возможность отстранить аудиторов или аннулировать результаты аудита в том случае, если результаты неудовлетворительные. Представителями такой модели надзора являются Великобритания и Германия. Великобритания вообще не имеет инспекторов, работающих на постоянной основе, однако Банк Англии обязательно проводит периодическое выездное инспектирование банков с целью оценить определенные сферы деятельности банка или возникшие проблемы. В Германии органы надзора уполномочены проводить выездное инспектирование банков, однако проводят его крайне редко, в основном, работая с материалами внешних аудиторов.

Используя выездную модель надзора в США, Италии, Франции и Японии перед ревизорами ставятся примерно одинаковые задачи оценки:

- адекватности капитала;
- качества активов;
- качества менеджмента;
- уровня доходности и ликвидности.

Инспекторы при проведении выездных проверок изучают банковскую документацию, проводят встречи с персоналом банка для того, чтобы получить более широкое представление о системе проведения операций и управления. Также они изучают материалы внутреннего и внешнего аудита. Обобщая полученную информацию, они оценивают общее состояние объекта проверки. При оценке учреждения в этих странах используется структурированная рейтинговая система. Частота таких проверок в этих странах варьируется. В США комплексное обследование банков проводится каждые 12-18 месяцев, в Японии – один раз в два года, в Италии – один раз в шесть или семь лет. Во Франции частота зависит от размера и состояния банковского учреждения, так небольшие банки проверяются один раз в четыре или пять лет, банки, имеющие нестабильное состояние, могут проверяться ежегодно. Для этих четырех стран ха-

рактерно, что проверки на местах обязательно проводятся при выявлении значительных проблем.

Третья модель основана на совмещении результатов выездного контроля регулирующего органа с данными внешнего аудита. Такая модель традиционно применяется в Канаде.

Появление четвертой модели связано с повышением требований к транспарентности кредитных институтов и органов банковского надзора. В этом аспекте целесообразно исследование зарубежного опыта, связанного с применением модели на основе требования публичности работы банковского учреждения. Эта модель банковского надзора имеет два названия: «публичной отчетности» или «рыночной дисциплины», которые подразумевают жесткие требования к обязательному опубликованию определенной информации о работе банка. Новая Зеландия перешла на подобную модель надзора в 1996 г., поэтому говорить о ее надежности еще трудно. При этом необходимо помнить о специфичности банковской системы Новой Зеландии, так как все крупные банки в Новой Зеландии находятся в иностранном владении и их деятельность, включая иностранные отделения, является предметом надзора в стране, где эти банки зарегистрированы.

Проведенное исследование моделей банковского надзора и предложенная их классификация позволяют, на наш взгляд, наиболее четко представить институциональную структуру современного надзорного процесса и определить возможности использования мирового опыта при совершенствовании отечественной системы банковского регулирования.

Таким образом, в мире существуют различные модели ведения надзора за банками и всем финансовым сектором, однако, ни одна из моделей не может рассматриваться как теоретически предпочтительная или оптимальная. Каждая страна должна выбирать модель, которая будет подходить ей с экономической и политической точек зрения, соответствовать финансовой структуре этой страны, эффективна и действенна. Учитывая современные темпы развития, как банковской индустрии, так и сопряженных с ней областей, можно говорить о том, что система банковского надзора во всем мире находится в состоянии непрерывного развития.

Развитие банковского дела в условиях постоянно меняющейся внешней среды заставляет органы надзора совершенствовать методику и практику выявления и оценки рисков. Это обстоятельство как раз и объясняет невозможность зафиксировать какую-либо модель организации банковского надзора.

Современные направления развития банковского надзора на наш взгляд проявляются в тенденциях организации текущего надзора.

Под текущим надзором понимается надзор за кредитными организациями в процессе их текущей деятельности – в отличие от надзора на стадии организационно-структурного формирования, включающего первичное лицензирование, принятие решений о расширении деятельности, увеличении капитала, изменении организационно-правовой формы, территориальном развитии, реорганизационных процедурах.

Основной общемировой тенденцией в развитии текущего надзора за банками является повышение его эффективности, т.е. лучшее выполнение надзорным органом своих задач с наименьшими при этом затратами ресурсов.

На наш взгляд, с этой целью представляется целесообразным выделить, пять таких тенденций, в направлении которых должна изменяться система надзора в РФ:

1. Переход от экстенсивной модели надзора к интенсивной.
2. Совершенствование организационной структуры органов банковского надзора.
3. Улучшение взаимодействия с внешним и внутренним аудитом банков.
4. Развитие представлений об оперативных задачах надзора.
5. Совершенствование инструментария надзора.

Каждое из указанных направлений очень ёмко и может служить предметом отдельных исследований, в связи с чем осветим каждое из них лишь вкратце.

Переход от экстенсивной модели надзора к интенсивной. Данная тенденция означает конкретизацию и параметризацию объекта надзора. Интенсивная модель надзора должна базироваться на выделении в деятельности кредитных организаций областей (сфер) повышенного риска и на концентрации ресурсов надзора на этих областях. Данный подход позволили бы на ранних этапах и сфокусировано определить проблемы в деятельности конкретных кредитных организаций, с дальнейшим более эффективным распределением работы с кредитными организациями. Центральный банк РФ уже сегодня использует определенные методики в рамках данной тенденции, однако здесь существуют направления их совершенствования.

Совершенствование организационной структуры органов банковского надзора. Данная тенденция означает реорганизацию существующих институтов надзора с неизбежным изменением принципов надзора. В качестве примера можно привести реорганизацию подразделения инспектирования в Федеральном резервном банке Нью-Йорка (США), где принципы универсализма и функциональной однородности деятельности были заменены на функциональную и «продуктовую» специализацию. Таким образом если раньше инспектирование осуществлялось по группе банков и по всем показателям их деятельности, то теперь инспектируется предмет банковской деятельности (кредитный, рыночный, операционный риски и т.д.)

Улучшение взаимодействия с внешним и внутренним аудитом банков предполагает возможность распределения функций инспектирования между органами надзора и аудиторскими организациями. Например, на текущий момент в Германии государственные органы надзора осуществляют проверки:

- соблюдения правил осуществления торговой деятельности на рынках финансовых инструментов;
- качества систем управления рыночными рисками в банках.

В то время как проверки деятельности и финансового состояния кредитных организаций в настоящее время осуществляются почти исключительно аудиторскими фирмами.

Развитие представлений об оперативных задачах надзора и Совершенствование инструментария надзора характеризуется усилением содержательной составляющей надзора, где на первый план выходит система анализа и оценки причин и факторов, обусловивших изменения в состоянии показателей деятельности банка, а сам по себе мониторинг этих показателей превращается не в самоцель, а в исходный элемент системы содержательного анализа.

Самостоятельным вопросом является оценка эффективности системы существующего банковского

надзора в разных странах и в РФ. Дело в том, что достаточно длительное время (более 10 лет) экономики развитых стран не испытывали серьезных потрясений и в силу этого функционирование банков, а отсюда и банковского надзора осуществлялось при весьма комфортных внешних условиях. Что могло создать не совсем корректное впечатление об эффективном надзоре в данных странах. Однако, финансовый кризис, начавшийся в США в 2007 г. и повлиявший на экономики стран, тесно связанных с банковской системой этого государства свидетельствует о том, что в мире еще не выработаны единые и обеспечивающие абсолютную безопасность системы банковского надзора.

Исходя из сказанного нами выше, подлинная эффективность системы надзора может быть оценена только в условиях экономических либо финансовых потрясений той или иной глубины. В этом смысле окончательная оценка качества сформированных развитыми странами систем текущего банковского надзора может быть дана лишь спустя определенное время с учетом общих результатов ее функционирования, в том числе, возможно, и в менее благоприятной экономической среде.

### Литература

1. Авагян Г.Л., Вешкин Ю.Г. Банковские системы зарубежных стран». – М.: Экономист, 2004.
2. Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонова И.Д. Организация деятельности Центрального Банка. – М.: Кнорус, 2007.
3. Информационные ресурсы рейтингового агентства «Эксперт РА».
4. Поздышев В. Международная практика банковского надзора – курс на повышение эффективности // Аналитический банковский журнал. – 2005 – №9.
5. Мартинес Х., Роуз Т.А. Международный обзор интегрированного надзора за финансовым сектором: Рабочий документ Мирового банка, посвященный политическим исследованиям №3096, июль 2003 г.

*Гаврилюк Олег Юрьевич*

### РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена изучению вопросов организации банковского надзора в Российской Федерации, а также возможности применения опыта зарубежных стран в повышении эффективности банковского надзора. В ходе работы используются статистические и аналитические материалы, подтверждающие основные теоретические тезисы статьи.

Основное внимание исследования уделяется одной из ключевых проблем банковской системы: эффективности организации банковского надзора в РФ. Проблема изучается с точки зрения мирового опыта организации банковского надзора и возможности его применения в условиях национальной банковской системы. Большое внимание уделено изучению различных моделей организации банковского надзора в зарубежных странах. Выработана авторская классификация моделей по признаку источника информации и субъектному составу банковского надзора. Затрагиваемые в статье проблемы актуальны, что подтверждается повышенным вниманием к ним в финансово-банковских кругах.

Результатом исследования является определение 5 общемировых тенденций в развитии банковского надзора, которые могли бы быть использованы и в национальных интересах.

Данная статья может быть рекомендована к изданию в соответствующих тематических изданиях.

*Морозко Н.И., д.э.н., кафедра «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ*

## 1. TAXATION AND THE FINANCIAL SCREENING

### 1.1. BANKING SUPERVISION IN RUSSIA: THE IMPLEMENTATION OF FOREIGN EXPERIENCE TO IMPROVE ITS EFFICIENCY

O.J. Gavriljuk, the Post-graduate Student of Chair «Finance and Credit»

*All-Russia state tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation*

Article is devoted to study the question of the organization and operation of banking supervision in foreign countries and the possibility of implementation best world practices in the national banking supervision system. It's investigate different approaches to bank supervision in the world, provides a view of the World Bank on the main stages of banking supervision. Analyzed current models of banking supervision, provides a classification on the basis of subject and a source of information. This article contains appropriate analysis presented in the form of charts. Made 5 of worlds trends in the organization of banking supervision, which could be implemented in Russia economy.

### Literature

1. G. Avagyan, Y. Veshkin «Banking systems of foreign countries», M. Economist – 2004.
2. G. Fetisov, O. Lavrushin, I. Mamonova «The organization if Central Bank», M.: Knorus, 2007.
3. Information of "Expert RA" rating agency ([www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru))
4. V. Pozdyshev International practice of banking supervision – policy of efficiency – «Analytical banking magazine», №9, 2005.
5. H. Martines T. Rose International Review of the integrated supervision of the financial sector, World Bank Working the document on Political Research №3096, 2003.