

Надзорные и контрольные функции Банка России: краткий экскурс

А. Ю. Симаковский,

директор Департамента пруденциального банковского надзора Банка России

Основания выполнения Банком России надзорных и контрольных функций. С экономической точки зрения выполнение разного рода контрольных функций и функций по надзору за деятельностью хозяйствующих субъектов может быть доверено различным государственным, а в ряде случаев и негосударственным органам. Международная практика организации надзора за деятельностью финансовых посредников являет широкое разнообразие вариантов решения этой общей для всех стран проблемы. Существование самой проблемы обусловлено тем, что риск невыполнения обязательств (дефолта) или тем более банкротства финансового посредника может иметь более существенные системные последствия, чем риск дефолта или банкротства сопоставимого по размеру предприятия нефинансового сектора экономики. Международная практика свидетельствует также и о том, что любой избранный вариант организации надзора наряду с достоинствами содержит и более или менее существенные недостатки. Представляется, что система организации надзора за деятельностью финансовых посредников тем лучше способна удовлетворить предъявляемые к ней требования, чем более адекватно она учитывает:

а) совокупность фундаментальных характеристик системы государственного регулирования, принятой в данной стране;

б) конкретные условия функционирования финансовой системы;

в) имеющийся опыт организации надзора тем или иным способом с учетом его сильных, слабых сторон, возможностей и угроз, которые могут негативно отразиться на эффективности системы надзора (указанный подход в западной практике именуется SWOT¹-анализом).

К числу наиболее важных предпосылок, объективно определяющих характер системы надзора, принадлежат исходные основы организации государства, общая структура власти, принципы распределения функций по реализации задач государственной экономической политики. Указанные характеристики определяются основным законом государства - конституцией. Согласно статье 75 Конституции Российской Федерации основной функцией Центрального банка Российской Федерации является защита и обеспечение устойчивости рубля. Конституция устанавливает также, что данную функцию Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти. Указанные положения Конституции по существу обуславливают целесообразность наделяния Банка России

широким спектром надзорных функций. Действительно, субъектами денежной эмиссии (так называемой вторичной или банковской эмиссии) и основными институциональными проводниками денежной политики выступают банки. Они же играют ключевую роль в функционировании системы внутренних и международных платежей и расчетов. Указанные обстоятельства делают принципиально важным условием устойчивости денежной системы стабильную банковскую систему. В свою очередь, признанным фактором укрепления банковской системы выступает надлежащий банковский надзор. Следовательно, банковский надзор наряду со своими непосредственными задачами (защита интересов вкладчиков и иных кредиторов банков), а точнее, в рамках решения этих задач, одновременно способствует решению конституционной - и ключевой для Банка России задачи - обеспечения стабильности денежной единицы, а отсюда и денежной системы¹.

Характер экономической системы России, как страны с развивающимся рынком, обуславливает относительную слабость национальной валюты, ее большую подверженность неблагоприятным воздействиям внутреннего и внешнего происхождения. Одним из традиционных (и при определенных обстоятельствах весьма влиятельных) факторов неблагоприятного воздействия на состояние денежных систем стран с развивающимся рынком являются трансграничные потоки спекулятивных капиталов. В качестве инструмента нейтрализации, своего рода дамбы на пути этих потоков развивающиеся страны используют систему валютного регулирования и валютного контроля (далее по тексту - валютный контроль). По своему назначению в системе государственного управления валютный контроль выступает административным дополнением ряда элементов экономической политики (валютной, денежной, инвестиционной) в условиях, когда использование только традиционных для

¹ SWOT - аббревиатура слов strengths, weaknesses, opportunities, threatens.

стран с развитыми рынками методов решения соответствующих задач не дает удовлетворительных результатов.

Таким образом, если исходить из цели деятельности, установленной для Банка России Конституцией, то наделение его функциями по банковскому надзору и валютному контролю является вполне логичным решением, позволяющим обеспечить полноценные условия достижения поставленной Конституцией цели.

В значительной степени схожая ситуация и с контролем за деятельностью кредитных организаций на рынке ценных бумаг. Хотя указанная деятельность влияет на состояние денежной системы лишь опосредованно – через состояние посредников и состояние рынка ценных бумаг, тем не менее данное влияние нельзя недооценивать. Контроль за соблюдением кредитными организациями – профессиональными участниками рынка ценных бумаг требований законодательства и нормативных актов, регламентирующих эту сферу деятельности (так называемый комплаенс-контроль), также способствует выполнению задачи, определенной Конституцией¹.

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 случае в понятие «опыта» систему функциональных возможностей, кадрового обеспечения и представления о направлениях развития надзора. Следует иметь в виду и то обстоятельство, что рынки финансовых услуг в России развиты слабо, и говорить об их интеграции пока явно преждевременно.

Банковский надзор. 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.

На сегодняшний день банковский надзор во всем мире представляет собой наиболее «продвинутой» область надзора (контроля) за деятельностью финансовых посредников. Данная особенность обусловлена первостепенным значением стабильности именно банковского сектора для общей фи-

нансовой и социально-экономической стабильности. В свою очередь, указанное значение является производным от ключевой роли банковской системы в ведении текущих (расчетных и т. п.) счетов экономических контрагентов и осуществлении денежных расчетов. Незначительная заминка в проведении расчетов приводит к самым негативным последствиям для всей денежной системы и экономики страны. Другой причиной повышенного внимания к банковскому сектору является традиционное хранение небольших накоплений и сбережений (в основном населением) на банковских вкладах. При этом мелкие вкладчики в общей массе являются наименее просвещенными, а потому и наименее защищенными участниками экономических процессов. Защита материальных интересов непосвященных в таинства экономики и финансовой науки вкладчиков выступает важной социально-экономической миссией государства. Не случайно во всех развитых и в большинстве развивающихся стран действуют системы страхования (гарантирования) банковских депозитов (вкладов).

Банковский надзор выступает наиболее существенным элементом всей совокупности надзорных функций, выполняемых Банком России, и осуществляется им, главным образом, на основании двух федеральных законов: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности», а также на основе многочисленных нормативных актов, издаваемых самим Банком России в соответствии с действующим законодательством.

К **основным** действиям, осуществляемым Банком России в сфере банковского надзора, относятся:

- анализ и оценка финансового состояния кредитных организаций;

- осуществление контроля за соблюдением кредитными организациями требований действующего законодательства и нормативных актов, регулирующих как специально банковскую деятельность, так и в более широком контексте деятельности банков как субъектов гражданско-правовых отношений;

- применение в соответствующих случаях мер надзорного реагирования (корректирующих мер) как предупредительного (совещания и т. д.), так и при необходимости принудительного характера (включая требования об устранении недостатков в деятельности, применение штрафных санкций, ограничение правоспособности кредитной организации, требование о замене руководителей, введение временной администрации, отзыв лицензии).

К **вспомогательным** (обеспечивающим) действиям относится издание документов, определяющих вышеупомянутые процедурные нормы (например, в сфере лицензирования, учета, отчетности, применения мер надзорного реагирования и т. д.), уровни рисков, принятие которых банками считается допустимым и проч. Необходимость в подготовке и издании нормативных актов обусловлена тем обстоятельством, что непосредственно законодательство не обеспечивает формирования всеобъемлющего правового поля, которое требуется для осуществления полноценного банковского надзора.

В классическом варианте банковский надзор включает два основных компонента:

1. Лицензирование и согласование изменений структуры кредитной организации (далее по тексту – лицензирование).

2. Надзор за повседневной деятельностью кредитных организаций (ongoing banking supervision, текущий над-

¹ Помимо этого существуют по меньшей мере еще два резона в пользу осуществления данной деятельности именно Банком России. С одной стороны, контроль за деятельностью кредитных организаций на финансовых рынках выступает естественным дополнением банковского надзора, расширяя получаемый органом надзора круг информации об объекте надзора, а также возможности своевременного и адекватного надзорного реагирования на проблемы, возникающие в деятельности кредитной организации. Иными словами, при таком решении реализуется прогрессивный (медицинский) принцип лечения не болезни, а больного, или, если угодно, задача комплексного контроля за состоянием здоровья индивидуума вместо разрозненных усилий по контролю за состоянием его отдельных органов. С другой стороны, такое выполнение данной контрольной функции является и экономически рациональным, так как Банк России как орган банковского надзора располагает всей необходимой инфраструктурой (сеть территориальных учреждений, кадрами, имеющими необходимую квалификацию, информационные системы) для качественного осуществления дополнительной функции с минимальными дополнительными затратами. В то же время осуществление этой же функции на сопоставимом уровне другим органом в современных условиях требует существенно больших затрат государственных средств.

зор). Текущий надзор, в свою очередь, включает два элемента:

а) офсайт надзор (англ. off-site surveillance – надзор вне места) – надзор за соблюдением установленных требований, осуществляемый без выхода в банк. Для определения этого вида надзора используются также понятия дистанционный и документарный надзор. Наиболее распространенная форма офсайт надзора – получение и анализ банковской отчетности;

б) онсайт надзор (англ. on-site examination – проверка на месте) – надзор, осуществляемый непосредственно в банке. Наиболее распространенной формой онсайт надзора является проведение инспекционных проверок банков. Некоторые страны практикуют использование для целей проведения проверок на месте аудиторов.

В России, так же как и в отдельных других развивающихся странах с формирующейся банковской системой, банковский надзор включает третий компонент – санирование и контроль за процедурами ликвидации кредитных организаций, лишенных лицензии.

Лицензирование. Данный компонент 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. 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.

В силу того значения, которое устойчивость банковских систем имеет для экономической и социальной стабильности стран с рыночной экономикой, процедура создания банков отличается вполне определенными особенностями и является в общем случае существенно более жесткой, чем процедура создания не только иных коммерческих структур, но и, часто, процедуры создания иных финансовых посредников.

Лицензирование кредитных организаций в России, как и в большинстве других стран, предусматривает определенные законодательством (а в ряде случаев и конкретной лицензией) ограничения на характер деятельности, осуществляемой кредитной организацией. При допуске организаций на рынок банковских услуг лицензирующий орган (Банк России) руководствуется критериями, установленными законодательством, а также определенными самим Банком России в пределах, предусмотренных законом¹. Эти критерии

¹ Речь, разумеется, идет о стандартной ситуации. В отдельных случаях критерии, определяемые надзорным органом, могут выходить за рамки, предусмотренные законом. Это может быть обусловлено двумя причинами. Первая причина состоит в *эффективном* стремлении органа надзора, руководствуясь не буквой, а духом законодательства и своими задачами закрыть те прорехи, которые законодательство по тем или иным причинам оставило на правовом поле. Надо отметить, что чем моложе и наивней законодательство, тем больше со временем обнаруживаются прорех. Второй причиной является заведомо неэффективное стремление сформировать полноценную правовую базу, т. е. стремление, результаты которого заведомо не способны обеспечить лучшую защиту инте-

рии включают материальные аспекты (требования по минимальной величине, форме и характеру источников внесения первоначального капитала, материальному оснащению организации), квалификационные требования к руководящим кадрам кредитных организаций, требования к финансовому состоянию владельцев кредитной организации и ряд других. Наряду с выдачей банковских лицензий данный компонент банковского надзора включает также регистрацию кредитной организации в качестве юридического лица при ее создании, регистрацию изменений в уставе кредитной организации (увеличение либо уменьшение уставного капитала, изменения в характере собственности и др.), в установленных случаях – согласование изменений в характере собственности, регистрация изменений в территориальной структуре банков (создание и ликвидация филиалов), а в соответствующих случаях и согласование этих изменений с Банком России (например, при открытии филиала за рубежом).

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 (и даже не содержит данного понятия), не допускает возможности обусловливания выдачи лицензии требованием к владельцам кредитной организации о ее финансовой поддержке в случае необходимости¹.

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 Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», с точки зрения автора, делает вполне достаточным два вида банковских лицензий (внутренняя, ограничивающая депозитно-кредитную деятельность кредитной организации рамками российского рынка, и международная, предоставляющая возможность проводить операции по привлечению и размещению средств также за границей). Теоретически обсуждаемо и сведение банковских лицензий к одному виду. Не закончена и дискуссия о допустимых видах небанковских кредитных организаций (НКО). Пока возможным является функционирование НКО двух видов – так называемые расчетные НКО, специализирующиеся на ведении счетов клиентов и проведении расчетов, и НКО, осуществляющие инкассацию (фактически речь идет о перевозке) денежных средств и иных ценностей, предусмотренных упомянутым законом. В то же время представляется вполне очевидным, что перевозка ценностей является не банковской, а транспортной услугой (операцией), в силу чего данный вид дея-

ресов кредиторов и, таким образом, лучшую реализацию задач надзора.

¹ Часть этих проблем может быть решена принятием поправок в банковское законодательство, прошедших недавно второе чтение в Государственной думе.

тельности вряд ли должен лицензироваться в качестве банковской операции. С другой стороны, в рамках действующего законодательства вполне возможно функционирование НКО, осуществляющих операции исключительно по привлечению и размещению средств юридических лиц без права ведения счетов и осуществления расчетов. Возможность функционирования этих организаций, которые, видимо, были бы востребованы рынком, в настоящее время обсуждается¹.

Специфической функцией Банка России, осуществляемой в рамках данного компонента, является лицензирование и контроль за деятельностью банковских аудиторов.

Текущий надзор. Если лицензирование призвано минимизировать риск появления на рынке банковских услуг заведомо больших организаций, а согласование структурных изменений – риск пагубного влияния, которое могут оказать на кредитные организации *потенциальные* «порочащие» связи, то текущий надзор занимается угрозами здоровью кредитных организаций, обусловленных их поведением и неблагоприятным влиянием окружающей среды. Как отмечается в документе Основные принципы эффективного банковского надзора, изданного Базельским комитетом по банковскому надзору в 1997 г. (далее по тексту – Базельские принципы), деятельность банков по своей природе обуславливает принятие ими разнообразных рисков. Задача органов надзора за банками состоит в том, чтобы понимать характер принятых банками рисков и добиваться того, чтобы банки адекватно измеряли и соответствующим образом управляли этими рисками. Таким образом, стратегической задачей текущего надзора является обеспечение надлежащего уровня управления кредитной организацией, а все действия надзорного органа в конечном счете должны быть направлены на решение именно этой задачи. В свою очередь, под надлежащим управлением следует понимать управление, которое учитывает как внутренние, так и внешние аспекты деятельности кредитной организации и обеспечивает ее надежное функционирование и развитие.

В процессе решения указанной задачи первостепенное внимание надзорного органа направлено на анализ и оценку текущего и перспективного финансового состояния кредитной организации. Анализ базируется на следующих компонентах:

- изучение абсолютной, а в соответствующих случаях и относительной величины рисков, принятых кредитной организацией, с учетом тенденций в динамике этих рисков и событий (обстоятельств), способных в будущем повлиять на их «профиль» (характер) и величину. Важным элементом изучения ситуации с рисками, принимаемыми кредитными организациями, является оценка состояния учета и отчетности. Только достоверный учет и отчетность способны обеспечить надлежащие исходные условия для взвешенной оценки рисков и финансового состояния кредитной организации в целом;

- оценка качества управления кредитной организацией, включая в первую очередь вопросы качества управления рисками;

- оценка состояния внутреннего контроля в кредитной организации.

Под риском в общем случае понимается событие, ведущее к потерям (убыткам). Возможны различные варианты классификации рисков банковской деятельности. Базельские принципы выделяют следующие виды банковских рисков:

- кредитный риск (риск дефолта должника или контрагента);

- страновой риск, включая риск неспособности должника фондироваться в валюте займа (фактически страновой риск является разновидностью кредитного риска при предоставлении кредита иностранному заемщику);

- рыночный риск (риск неблагоприятного движения цен на финансовые инструменты, которыми владеет банк);

- процентный риск (риск неблагоприятного для банка изменения процентных ставок – исходя из структуры требований и обязательств по признаку фиксации/плавления ставок);

- риск ликвидности (риск неспособности банка обеспечить своевременное выполнение обязательств);

- операционные риски (обширная группа рисков, обусловленных различными факторами организационного, технико-технологического, личностного и иного характера, в том числе недостатками системы управления и контроля в банке, техническими или технологическими сбоями, например, в функционировании информационных систем, форс-мажорными обстоятельствами – пожары, наводнения и т. п.);

- правовой риск (риск потерь, обусловленных ошибками, имеющими правовую природу либо произошедшими в сфере правоприменения. Например, объективно неверные судебные решения, ошибочные действия или неадекватные оценки стоимости имущества/обязательств, сделанные самим банком, если эти ошибки и/или оценки вытекают из некорректной рекомендации правового характера, некачественной юридической документации или неверного понимания законодательства);

- риск подрыва репутации банка (риск подрыва доверия к банку – может вызываться чем угодно, включая публикацию материалов, компрометирующих банк либо его финансовое положение).

Существенным элементом текущего надзора является определение допустимых параметров рисков, а также требований к кредитным организациям по осуществлению мониторинга и управлению рисками. Методические разработки должны постоянно совершенствоваться. Это обусловлено прежде всего усложнением системы банковских операций, появлением новых продуктов, развитием существующих и появлением новых сегментов рынка банковских и в целом финансовых услуг, на которых работают банки (в последнее время наиболее заметным в этом плане является электронная коммерция, в том числе интернет-бэнкинг), усложнением (иногда нарочитым и искусственным) банковских структур. В то же время методические разработки – необходимый, но недостаточный элемент надзора. При всем их значении главным элементом текущего надзора выступает адекватная оценка реального положения кредитной организации и в соответствующих ситуациях применение корректирующих мер (мер надзорного реагирования или, проще говоря, мер воздействия). Проведение оценки и выбор адекватных мер, очевидно, требует не только знания методик, но и большого опыта, умения собирать и анализировать нуж-

¹ Вопросы возможного функционирования на российском рынке других типов кредитных организаций (кооперативные банки, разного рода специализированные кредитные институты со специальным статусом и т. д.) в данном контексте не обсуждаются, так как их создание предполагает внесения соответствующих изменений в законодательство.

ную информацию, а также интуиции. Не случайно в странах с достаточно развитой системой надзора утвердилось мнение, что банковский надзор представляет собой *не арифметику, а искусство*.

В соответствии с требованиями законодательства Банком России установлены следующие основные пруденциальные требования (от англ. prudential – разумный, осторожный) к деятельности кредитных организаций:

- требования по достаточности капитала. При оценке достаточности капитала, т. е. уровня (степени) покрытия собственными средствами кредитных организаций принятых рисков, учитываются кредитные и рыночные риски как по балансовым, так и по внебалансовым позициям. Минимальный уровень достаточности капитала установлен в размере, превышающем уровень, рекомендованный в качестве минимального Базельским комитетом по банковскому надзору (в России это требование установлено на уровне 10 - 11% для банков с разной абсолютной величиной капитала при рекомендуемом Базелем минимуме в 8%);

- требования по оценке качества ссуд и формированию резервов на возможные потери (по ссудам, под обесценение ценных бумаг, по прочим балансовым и внебалансовым позициям);

- ограничения по крупным кредитным рискам и по кредитованию связанных с банком заемщиков;

- специальные требования по страновым рискам (в основном по операциям с клиентами из офшорных зон);

- нормативы ликвидности, призванные ограничить риск ее утраты;

- требования по организации внутреннего контроля;

- требования по предоставлению отчетности кредитных организаций, включая бухгалтерскую отчетность, так называемую финансовую отчетность, параметры которой в большей степени ориентированы на международные подходы к учету, а также консолидированную отчетность – отчетность, составленную на базе свода показателей деятельности по банковским группам (банковская группа – совокупность организаций, в которой кредитная организация является головной, т. е. обладает возможностью определять или существенно влиять на хозяйственные решения других организаций – членов группы).

Указанные требования в основном охватывают признанные международным сообществом сферы регулирования. Отдельные аспекты деятельности кредитных организаций, однако, еще недостаточно полно отражены в регулятивных нормах Банка России (это относится, например, к регулированию процентного риска). Ряд действующих регулятивных норм требует совершенствования. Кроме того, как отмечалось, процесс развития банковского дела идет более быстрыми темпами, чем развитие регулятивных норм.

С 1996 г. Банком России применяются критерии оценки финансового состояния кредитных организаций, в 2000 г. разработаны рекомендации по анализу финансового состояния кредитных организаций и отдельно рекомендации по анализу банковской ликвидности. С 1997 г. действует разработанная на базе законодательства инструкция о применении мер воздействия к кредитным организациям.

С точки зрения перспектив развития системы текущего надзора принципиальное значение имеет ориентация на оценки и решения, базирующиеся на содержательном анализе каждой конкретной ситуации и на принципе разумного суждения о реальном состоянии кредитной организации. Пока надзор базируется в зна-

чительной своей части на формальной реализации инструктивных предписаний, что ведет к снижению его общей эффективности. Существенным условием достижения указанной цели помимо роста квалификации кадров выступает создание благоприятных исходных предпосылок из числа отмеченных в Базельских принципах. Наряду с целым рядом иных компонентов специально следовало бы выделить в качестве такой предпосылки реальную независимость надзорного органа и соблюдение требования невмешательства в его деятельность. Принципиальное значение имеет переход на международные стандарты учета (МСУ, от англ. IAS – international accounting standards)¹. В бытовом понимании переход на МСУ (или МСБУ – для большей определенности того, о каком учете идет речь) иногда воспринимается как мероприятие вполне формальное, связанное с введением неких новых правил и их более или менее адекватном внешнем соблюдении. В действительности это, на первый взгляд, по-бухгалтерски скромное мероприятие предполагает существенное изменение менталитета бухгалтера (новые подходы к оценке и отражению в учете), а помимо этого – изменение всей ментальности системы оценок стоимости. Дело в том, что если в настоящее время учетная цена в существенной степени явно или подспудно ориентируется на юридический аспект, то в МСУ доминирует экономический аспект, концепция справедливой стоимости (fair value)¹. Очевидно, такие тектонические сдвиги в системе оценок требуют не только чрезвычайно интенсивных усилий всех участников этих системных изменений, но и весьма продолжительного времени.

Банковское санирование. Выделение данного элемента системы надзора в качестве самостоятельного, как отмечалось, обусловлено общим недостаточно устойчивым состоянием российской банковской системы и значительным числом проблемных банков. Принятые в 1999 г. федеральные законы «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и «О реструктуризации кредитных организаций» при их известном несовершенстве тем не менее существенно укрепили законодательную базу работы с банками, испытывающими серьезные финансовые проблемы. Задачей данного направления надзорной деятельности является обеспечение специального режима надзора и применения системы корректирующих действий к кредитным организациям, по которым имеется реальная угроза того, что их финансовое положение без применения специального комплекса мер перейдет в критическую фазу и приведет к банкротству. К таким организациям наряду с общими мерами надзорного реагирования применяются специальные меры, имеющие целью предупредить банкротство и (или) не допустить (максимально уменьшить) его негативные последствия для кредиторов и клиентов. К указанным мерам

¹ На русский язык данное понятие в последнее время переводится как международные стандарты финансовой отчетности, что в понимании автора верно лишь отчасти. Возможно, наилучшим компромиссом было бы именовать систему Международными стандартами учета и отчетности (МСУО).

¹ Следует отметить, что Базельский комитет по банковскому надзору выражает вполне обоснованные, с точки зрения автора, сомнения по поводу того, насколько концепция справедливой стоимости в узком смысле, т. е. концепция ординарной рыночной, mark-to-market, стоимости применима при оценке кредитов и депозитов, основных компонентов банковской деятельности. Впрочем, концепция справедливой стоимости в широком смысле, как оценки, адекватно отражающей результаты действия всех факторов, формирующих цену, сомнений не вызывает.

относится требование по представлению плана финансового оздоровления и контроль за его выполнением при условии согласования территориальным учреждением Банка России, введение временной администрации. Крайней мерой выступает отзыв лицензии. Это, однако, не означает, что лицензию целесообразно отзываться лишь после того, как все другие возможные меры не дали результата. Напротив, опыт других стран, а теперь уже и наш собственный опыт вполне определенно свидетельствует о том, что в целом ряде случаев оперативный отзыв лицензии является наилучшим решением, в то время как попытки вытаскать кредитную организацию из финансовой пропасти ведут лишь в лучшем случае к потере времени, а как правило, и к дополнительным материальным потерям для кредиторов, причем тем более значительным, чем менее защищенной является группа кредиторов.

Контроль за деятельностью кредитных организаций на финансовых рынках. Задачей контроля за деятельностью кредитных организаций - профессиональных участников финансовых рынков является формирование эффективной системы защиты их клиентов. Порядок работы профессиональных участников финансовых рынков и права их клиентов определены законодательством. Таким образом, инструментами решения задачи являются:

а) отслеживание того, насколько деятельность и (в целом) поведение профессиональных участников соответствует требованиям установленных норм, и;

б) вмешательство контролирующего органа в случае нарушения этих норм для восстановления попранных прав клиентов и (или) внесения адекватных корректиров в деятельность профучастника.

Здесь целесообразно отметить следующее. Поскольку вкладчики и кредиторы кредитных организаций являются в общем случае лицами, менее искушенными в премудростях финансовой науки, нежели клиенты профессиональных участников финансовых рынков, постольку задача защиты их интересов требует от регулирующего (надзорного) органа во всяком случае не меньшего внимания и искусства, чем задача защиты клиентов профучастников финансовых рынков. Кроме того, основное, что угрожает клиентам и деловым партнерам любой организации, - это прежде всего угроза ее дефолта, т. е. в основном возникновение у нее финансовых проблем. Данный аспект, как было показано, является одним из центральных в деятельности органа банковского надзора. Немаловажным является и то обстоятельство, что недостойное либо непрофессиональное поведение на финансовых рынках выступает фактором риска подрыва репутации кредитной организации, особенно если непрофессионализм касался выполнения ею своих профессиональных функций на этом рынке. Помимо этого, в задачи банковского надзора, как отмечалось, входит не только контроль за соблюдением требований непосредственно банковского законодательства, но и контроль за соблюдением банками всех требований гражданско-правового законодательства. В итоге мы видим, что все аспекты контроля за деятельностью профессионального участника финансовых рынков, если таковым выступает кредитная организация, вполне органично укладываются в рамки банковского надзора.

Дезинтеграция контрольно-надзорных функций за кредитными организациями противоречит требованиям системного подхода к организации надзора. Примером может выступать решение, формально вытекающее из положений Федерального закона «О рынке ценных бумаг» о передаче

функций по комплаенс-контролю за деятельностью кредитных организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг в ФКЦБ. В результате появления второго «контролера» деятельности кредитных организаций – профессиональных участников весьма актуальным становится вопрос о появлении элементов двойной системы надзора, что, очевидно, усилило бы бюрократический пресс на кредитные организации, не обеспечивая повышения общей эффективности системы надзора и контроля. При этом затраты государства, очевидно, возросли. В свете сказанного представляется со всех точек зрения целесообразным вновь предоставить Банку России право осуществлять лицензирование и контроль за деятельностью кредитных организаций – профессиональных участников финансовых рынков, для чего необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг».

Кроме того, представляется обоснованным, чтобы право осуществлять профессиональную деятельность на финансовых рынках даровалось банкам от рождения, т. е. банковской лицензией. Это мотивируется тем, что профессиональная деятельность банков на всех сегментах рынка финансовых услуг, на которые они получают доступ на основании банковской лицензии (рынок банковских услуг, денежный рынок, рынок капитала, валютный рынок, рынок ценных бумаг – последний в качестве непрофессионального участника), предъявляет к ним требования со всех точек зрения, включая и регулятивные нормы, не менее высокие, чем требования к профессиональным участникам рынка ценных бумаг. Специальное лицензирование банков в качестве профучастников данного сегмента финансового рынка представляется не обусловленным действительной необходимостью, а данью американской системе регулирования, взятой на вооружение в сфере регулирования рынков ценных бумаг. При этом сама данная система видится в целом недостаточно отрегулированной, а в наиболее отрегулированной ее части - перегруженной формальными требованиями и процедурами, что делает ее недостаточно эффективной по существу.

Валютный контроль. Система валютного контроля в России базируется на Федеральном законе 1992 г. «О валютном регулировании и валютном контроле» и многочисленных нормативных актах, изданных в основном Банком России как основным (согласно упомянутому Закону) органом валютного регулирования. Одновременно Банк России выступает одним из органов валютного контроля (другим органом валютного контроля в соответствии с Законом является Правительство Российской Федерации). Наряду с органами валютного контроля функции валютных контролеров выполняют также агенты валютного контроля, т. е. организации, которым право осуществлять валютный контроль предоставлено российским законодательством. Банки, располагающие правом осуществлять банковские операции в иностранной валюте, т. е. имеющие валютную лицензию Банка России, уполномочены выступать агентами валютного контроля в соответствии с Законом о валютном регулировании и валютном контроле (Закон ввел специальное понятие - уполномоченный банк).

Цель валютного регулирования - определить правовые рамки и порядок осуществления физическими и юридическими лицами-резидентами, а также нерезидентами, работающими на российском рынке, операций в иностранной валюте (для резидентов и в российской валюте), а также характер их ответственности за нарушение требований валютного регулирования.

Цель валютного контроля - обеспечить соблюдение требований валютного регулирования.

В то время как вопрос об оптимальной системе валютного регулирования и валютного контроля продолжает обсуждаться, вряд ли требует специальных объяснений сама попытка решить проблемы, вытекающие из экономического состояния страны и просчетов экономической политики, созданием дополнительных барьеров на пути бегства капитала. Причем, в отличие от экономической политики, временами претендующей на новый, вполне рыночный образ - и в том числе именно поэтому вынужденно несистемной (сама экономическая система вполне рыночной не является), - валютное регулирование и валютный контроль исходно и во всех своих проявлениях базируются на администрировании. В этом смысле они выделяются своей откровенностью и кажущейся функциональной (не технической!) простотой. В то же время проблемы валютного регулирования и валютного контроля зарождаются там же, где и проблемы новой (рыночной) экономической политики, а именно в характере общего правового и экономического поля. Несмотря на рыночную неполноценность, обусловленную эмбриональным состоянием одной системы, развивающейся одновременно с агонией и рецидивами другой системы, и экономика, и право носят скорее рыночный, чем нерыночный (командный) характер. При этом экономика в существенной части является квазирыночной. Нет гармонии и внутри самой правовой сферы. В то время как гражданское право (законодательство) являет собой относительно развитый эмбрион классического рыночного (цивилизованного) права, система применения права и правосознание являются, мягко говоря, недостаточно цивилизованными. Кажется достаточно очевидным, что осуществление эффективного валютного регулирования и валютного контроля в такой ситуации - задача сверхсложная.

С практической точки зрения валютный контроль в России охватывает практически все сферы валютных операций. В рамках валютного регулирования и контроля в значительной степени пока решаются (делаются попытки решить - до создания соответствующей законодательной базы) проблемы борьбы с отмыванием преступных доходов.

Операции по импорту капитала нынешней системой валютного контроля охватываются лишь частично, хотя, как показали события финансовых кризисов 1997 и 1998 гг., привлечение капитала извне может создавать внутренне нестабильную ситуацию и выступать существенным фактором кризисных явлений. На целесообразность принятия во внимание потенциальной опасности притока быстрых денег (краткосрочных или спекулятивных инвестиций) обращают внимание и международные финансовые организации.

По ряду направлений валютный контроль переплетается с банковским надзором, имея в виду как валютные риски кредитных организаций, так и иные виды рисков (операционный, потери репутации).

Сосредоточение функций по надзору за деятельностью кредитных организаций, регулированию и контролю за функционированием ряда сегментов финансового рынка (в том числе в отношении отдельных сегментов - частичное) обусловлено характером задач, определенных Банку России Конституцией Российской Федерации. Выполнение Банком России комплекса взаимосвязанных функций создает условия для системного подхода к достижению поставленных целей и решению возникающих проблем. Дезинтеграция функций Центрального банка Российской Федерации неминуемо привела бы как минимум к снижению общей эффективности выполнения функций со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. ■