

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

УДК 331.1

Код РИНЦ 06.00.00

РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ

© 2019 Абрамов Виталий Сергеевич*

студент

Самарский государственный экономический университет

E-mail: abramov1998@mail.ru

В статье отражено развитие нормативно-правового обеспечения банковского надзора в России с его зарождения в СССР в 1987 году до настоящего времени, как на уровне федеральных законов, так и на уровне нормативно-правовых актов Банка России, осуществляющего банковский надзор в Российской Федерации, освещены основные этапы и направления развития нормативно-правового обеспечения банковского надзора, а также выявлены внутренние и внешние факторы, оказывающие существенное влияние на совершенствование развития нормативно-правового обеспечения банковского надзора.

Ключевые слова: Банк России, банковский надзор, банковское право, финансовое право, нормативно-правовое обеспечение, развитие права, развитие требований к кредитным организациям.

Современная российская двухуровневая банковская система берет свое начало от 6 октября 1987 г. , когда было принято Постановление Совета Министров СССР "О перестройке деятельности и организационной структуре Банков СССР". В результате банковской реформы, преобразования всех специализированных банков в акционерные общества, Госбанку СССР, как главному банку страны, были вменены в форме функции полномочия по координации и контролю всех основных направлений деятельности специализированных банков СССР. То есть Госбанк СССР фактически стал центральным банком и приобрел контрольно-надзорные полномочия, практическое осуществление которых стало возможно после принятия Приказа Госбанка СССР от 09.10.1989 г. № 92 "Об ор-

* Научный руководитель - **Цельникер Григорий Феликсович**, кандидат юридических наук, доцент.

ганизационной структуре центрального аппарата Госбанка СССР", в соответствии с которым было создано Управление коммерческих и кооперативных банков Госбанка СССР, ставшее первым в стране самостоятельным подразделением, уполномоченным выполнять функции в сфере банковского регулирования и банковского надзора¹.

В целях нормативно-правового обеспечения банковского надзора Госбанком СССР издано Письмо Госбанка СССР от 27 апреля 1989 г. N 201 "Правила регулирования деятельности коммерческих и кооперативных банков", где впервые были изложены основы банковского надзора, установлен перечень экономических нормативов и порядок оценки их соблюдения коммерческими и кооперативными банками.

В связи с курсом руководства РСФСР на расширение полномочий вплоть до суверенитета 2 декабря 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон N 395-1 "О банках и банковской деятельности", был также принят Закон РСФСР № 394-1 "О Центральном банке РСФСР (Банке России)", в которых были закреплены нормы, согласно которым на Банк России возложена обязанность осуществлять надзор за деятельностью кредитных организаций, фактически замещая и входя в противоречие с Госбанком СССР.

Последний закон в результате распада СССР и создания Российской Федерации фактически стал основой для принятого 10 июля 2002 года Федерального закона № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", закрепляющего в статье 56 положение, в соответствии с которым Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора².

На основании федерального закона о центральном банке Банк России уполномочен издавать собственные нормативно-правовые акты, соответствующие действующему федеральному законодательству, регулирующие банковский надзор, осуществляемый в России в трех формах: предварительный (на этапе выдачи лицензии на осуществление банковских операций), текущий (в ходе текущей деятельности кредитной организации), последующий (надзор за проблемными банками, вопросы отзыва лицензии на осуществлении банковских операций, вопросы ликвидации (в том числе в порядке банкротства) кредитных организаций. Для всех форм банковского надзора характерны такие методы как: установление на уровне федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных актов Банка России специфических требований, методы надзора за выполнением указанных требований (документарные либо предполагающие непосредственное исследование деятельности кредитной организации на месте (проверки, в том числе инспекционные), принуждение кредитной организации к выполнению указанных требований (отказ в выдаче лицензии, применение мер предупреждения или пресечения нарушений, применение наказания)³.

В целях нормативно-правового обеспечения нормотворческой деятельности Банка России 1 декабря 1992 года был издан Приказ Банка России N 02-209 "Об утверждении порядка издания и опубликования нормативных актов Банка

России и правил учета нормативных актов в Банке России", которым было установлено, что нормативные акты Банка России издаются в виде инструкций, правил, положений, порядков и вводятся в действие с момента опубликования. Днем опубликования считалась дата их отправки адресатам (доведения их в оперативном порядке до мест). Документ, включавший в себя основные материальные и процессуальные нормы, регулирующие нормотворческий процесс в Банке России, содержал положения о субъектах и порядке осуществления нормотворческой деятельности Банка России: регламент порядка подготовки проектов нормативных актов Банка России, в котором поименованы все субъекты, возможные решения по проектам, и формы издаваемых актов и особенности введения в действие⁴.

Развитием отдельных положений ФЗ № 394-1 о лицензировании банковской деятельности стали Методические указания "О создании и деятельности банков на территории РСФСР" от 13.02.1991, где впервые были закреплены основные положения и этапы процедуры создания кредитной организации. В ходе развития банковской системы отдельные положения претерпевали серьезные изменения: касательно минимального размера уставного капитала, видов лицензий на осуществление банковских операций, а также требований к деловой репутации и финансовому положению учредителей кредитной организации.

В период с 1991 г. по 1996 г. с целью сохранения устойчивости банковской системы Банк России сформировал системы надзора за деятельностью коммерческих банков, валютного регулирования и валютного контроля. Важнейшим аспектом устойчивости банковской системы в целом является финансовая устойчивость отдельной кредитной организации.

Оценка экономического положения банков осуществляется Банком России по результатам оценок капитала, активов, доходности, ликвидности, обязательных нормативов, качества управления, прозрачности структуры собственности банка.

Основным нормативно-правовым актом Банка России, определяющим перечень обязательных нормативов и их критериальных значений, стала Инструкция N 1 "О порядке регулирования деятельности коммерческих банков" от 30 апреля 1991 г., которая несколько раз перерабатывалась и дополнялась, и переиздавалась Банком России.

Инструкция N 1 "О порядке регулирования деятельности коммерческих банков" от 30 апреля 1991 года⁵ стала основой для последующего принятия нормативно-правовых актов Банка России, регулирующих обязательные экономические нормативы деятельности банков, в частности требования к капиталу и ликвидности кредитной организации и максимальные размеры рисков.

В целях минимизации кредитных рисков по заемщикам кредитных организаций Банком России издано 20 декабря 1994 N 130а Письмо Банка России от "О порядке формирования и использования резерва на возможные потери по ссудам", где изложены методические указания по формированию резервов на воз-

возможные потери по ссудам, способствующих обеспечению ликвидности банка, защите интересов его акционеров (пайщиков) и клиентов. В последствии под влиянием международных стандартов практика формирования резервов на возможные потери по ссудам претерпела существенные изменения.

Банк России определил собственный капитал как основной показатель финансовой устойчивости кредитной организации, как средство минимизации возможных рисков, что привело к разработке нормативов достаточности капитала, методики расчета собственных средств, сформулированных и закреплённых в отдельных нормативно-правовых актах Банка России.

Банк России, будучи не только субъектом банковского надзора, но и денежно-кредитного регулирования, отводит совокупной банковской ликвидности кредитных организаций важное место, как одному из показателей, влияющих на денежную массу в обращении, объект денежно-кредитного регулирования, корректируемый текущей денежно-кредитной политикой, а ликвидность конкретной кредитной организации как один из предметов текущего банковского надзора, которая выражается через ликвидность отдельных активов, соотношение которых выражается в конкретных критериальных значениях, регулируемых нормативно-правовыми актами Банка России, а также депонирование в Банке России обязательных резервов по установленным нормативам от отдельных категорий привлечённых средств кредитной организации.

Минимальные резервные требования нашли свое отражение в Указаниях Банка России от 30 апреля 1991 "О порядке формирования фонда обязательных резервов, фонда компенсации коммерческим банкам разниц в процентных ставках, фонда страхования коммерческих банков от банкротств, фонда страхования депозитов в коммерческих банках".

Банком России постоянно совершенствуется методика депонирования обязательных резервов, изменяется состав резервируемых обязательств, нормативы по рублевым счетам и счетам в иностранной валюте, введен механизм усреднения обязательных резервов, впервые поименованный в Положении от 29 марта 2004 N 255-П "Об обязательных резервах кредитных организаций".

Банк России осуществляет надзор за выполнением, установленных на уровне федеральных законов и принимаемых в соответствии ними нормативных актов Банка России специфических требований, двумя методами: документационный надзор и осуществлением проверки в кредитной организации.

Документационный надзор осуществляется Банком России с использованием отчетности, предоставляемой кредитными организациями в соответствии с Указанием Банка России N 1375-У "О правилах составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации" от 16 января 2004 года. Указание регулирует порядок предоставления отчетности кредитными организациями в Банк России, имеющей установленные различные формы и включающей перечень показателей деятельности кредитной организации, которые и служат предметом документационного надзора.

Проверка в кредитной организации является более комплексным методом надзора за выполнением, установленных специфических требований. Положе-

ния о субъектах и порядке осуществления проверки в кредитной организации были впервые изложены в Инструкции Банка России от 19 февраля 1996 года N 34 "О порядке проведения проверок кредитных организаций и их филиалов уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)", устанавливающая основные правила организации и проведения проверок кредитных организаций и их филиалов, а также определяет обязанности кредитных организаций и их филиалов по оказанию содействия в проведении проверок (дважды переиздана).

Банком России были разработаны меры воздействия и порядок их применения к кредитным организациям, нарушающим отдельные установленные требования. Наиболее применяемой мерой воздействия можно считать штраф, а исключительной, а точнее самой строгой - отзыв лицензии на совершение банковских операций. Субъекты и порядок применения мер воздействия изложены в положениях Письма Банка России от 16 июля 1996 г. N 304 "О порядке взыскания штрафов за нарушение кредитными организациями обязательных экономических нормативов" и Письма Банка России от 24.03.1995 N 154 "О порядке отзыва лицензий коммерческих банков на совершение банковских операций", где устанавливается порядок взыскания Главными управлениями (Национальными банками) Банка России штрафов за несоблюдение кредитными организациями обязательных экономических нормативов банковской деятельности, предусмотренных Инструкцией Банка России N 1 "О порядке регулирования деятельности кредитных организаций"; В целях защиты интересов вкладчиков и кредиторов коммерческих банков, систематически нарушающих банковское законодательство, нормативные акты Банка России и имеющих неудовлетворительное финансовое положение, а также для предотвращения системных банковских рисков, руководствуясь ст. 33 Закона РСФСР "О Центральном банке РСФСР (Банке России)" и ст. 18 Закона РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР", Центральный банк Российской Федерации разрешает Главным управлениям (Национальным банкам) ЦБ РФ одновременно с направлением в Банк России ходатайства об отзыве лицензии на совершение банковских операций направлять вышеуказанным коммерческим банкам предписания о приостановлении выполнения отдельных банковских операций в рублях и иностранной валюте, согласно прилагаемому Перечню N 1, на срок до окончательного решения вопроса об отзыве у банка лицензии. Копия указанного предписания направляется Центральному банку Российской Федерации вместе с ходатайством об отзыве лицензии у коммерческого банка.

С конца 1990-ых годов банковский надзор Банка России начал претерпевать существенные изменения. Это уже не просто надзор за соблюдением кредитными организациями формальных показателей, это переход к принципам банковского надзора, определенных в международных соглашениях "Базель II" и "Базель III", внедрение риск-ориентированного подхода, контроль качества на уровне самих банков. Особое внимание начинает уделяться информационным

технологиям, которые позволяют осуществлять более эффективный дистанционный надзор, новым подходам и методикам в надзоре, предусматривающим мотивировочное суждение.

Были внесены существенные изменения в требования к капиталу кредитной организации, что нашло свое подтверждение в нормативно-правовых актах Банка России: Положение "О методике расчета собственных средств (капитала) кредитных организаций" N 159-П от 26.11.2001 г. и Инструкция "Об обязательных нормативах банков" от 16 января 2004 года N 110-И, где впервые в соответствии с международными стандартами было применено деления на основной и дополнительный капитал.

В целях защиты интересов физических лиц, являющихся вкладчиками кредитных организаций, 23 декабря 2003 года был принят Федеральный закон N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации", положениями которого были определены правовые, организационные и финансовые основы регулирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в национальных банках, а также полномочия, порядок образования и деятельности организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, порядок выплаты возмещения по вкладам. На современном этапе в системе страхования вкладов участвует подавляющее число банков, в которых сосредоточено практически 100 процентов всех вкладов физических лиц, размещенных в кредитных организациях Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" от 23 декабря 2003 сотрудники Агентства получили право на участие в проверках кредитных организаций, являющихся участниками системы страхования вкладов физических лиц. Участие в системе страхования вкладов физических лиц стало обязательным для получения лицензии на право привлечение вкладов физических лиц.

Предоставление права, на основании федерального закона N 177-ФЗ, участия в проведении проверок кредитных организаций Агентству стало причиной разработки отдельного нормативно-правового акта Банка России, регламентирующего порядок проведения совместной проверки - Указания Банка России от 13.01.2005 N 1542-У "Об особенностях проведения проверок банков с участием служащих государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов", где были изложены особенности совместного участия в проверке кредитной организации.

Наиболее существенные изменения в банковском надзоре были вызваны принятием Федерального закона от 1 мая 2017 N 92-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", своими положениями внесший изменения в отдельные статьи Федерального закона от 2 декабря 1990 года N 395-1 "О банках и банковской деятельности": были введены понятия "Банк с базовой лицензией" и "Банк с универсальной лицензией"⁶, критерии от-

несения существующих и вновь создаваемых кредитных организаций в одну из этих взаимоисключающих категорий, а также сопряженная с каждой конкретной категорией совокупность прав и обязанностей, которые приобретает в соответствии с изменениями отдельная кредитная организация.

Изменения в отдельных статьях Федерального закона от 2 декабря 1990 года N 395-1 "О банках и банковской деятельности" привели к разделению кредитных организаций по уровню капитала, что привело к дифференцированному подходу в банковском надзоре в формах предварительного и текущего надзора: введено деление лицензий на осуществление банковской деятельности на базовые и универсальные, а следовательно и требования для получения поименованных лицензий, установлены различные критериальные значения отдельных обязательных нормативов и экономических показателей деятельности кредитных организаций в зависимости от уровня капитала кредитной организации. Было принято Указание Банка России от 11.08.2017 N 4487-У "О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 2 апреля 2010 года N 135-И "О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций", что привело в соответствие Инструкцию Банка России N 135-И от 2 апреля 2010 года с действующим федеральным законодательством.

Банк России продолжает развивать нормативно-правовое обеспечение банковского надзора в соответствии с принятым дифференцированным подходом. 4 июля 2018 года введено в действие Положение Банка России N 646-П "О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций ("Базель III")", в котором впервые приведены методические указания по расчету собственных средств кредитной организации с учетом категории лицензии конкретной кредитной организации, что можно считать прецедентом распространения дифференцированного подхода на текущий банковский надзор.

Банк России развивает нормативно-правовое обеспечение банковского надзора на основании федерального законодательства в соответствии с международными стандартами и изменяющимися экономическими условиями путем принятия нормативно-правовых актов Банка России, в целях совершенствования эффективности и результативности банковского надзора, осуществляемого в целях повышения стабильности банковской системы.

¹ Банк России Официальный сайт, режим доступа: https://www.cbr.ru/today/cbrf_itm/gbssr/

² Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" от 10.07.2002 N 86-ФЗ Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/

³ Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. 448 с.

⁴ Банковское дело: учебник / под ред. д. э. н., проф. Г.Г. Коробовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, ИНФРА-М, 2012.

⁵ Приказ Банка России от 30.01.1996 N 02-23 (ред. от 23.05.1997, с изм. от 01.10.1997) "О введении в действие Инструкции N 1 "О порядке регулирования деятельности кредитных организаций" (вместе с Инструкцией Банка России N 1) Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9117/ace9780d9edebae2be6fcaadd4b6933a51cf18a1/

⁶ Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" от 02.12.1990 N 395-1 Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/

DEVELOPMENT OF REGULATORY SUPPORT FOR BANKING SUPERVISION IN RUSSIA

© 2019 Abramov Vitaly Sergeevich
Student

Samara State University of Economics
E-mail: abramov1998@mail.ru

The article reflects the development of regulatory support of banking supervision in Russia from its inception in the USSR in 1987 to the present, both at the level of federal laws and at the level of regulatory acts of the Bank of Russia exercising banking supervision in the Russian Federation; stages and directions of development of regulatory support of banking supervision, as well as identified internal and external factors that have a significant impact on the improvement of the development of regulatory support banking supervision Ia.

Keywords: Bank of Russia, banking supervision, banking law, financial law, regulatory support, development of law, development of requirements for credit organizations.

УДК 331.1

Код РИНЦ 06.00.00

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БАНКОМ РОССИИ ПРУДЕНЦИАЛЬНОГО НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

© 2019 Абрамов Виталий Сергеевич*
студент

Самарский государственный экономический университет
E-mail: abramov1998@mail.ru

В статье рассматривается работа, проводимая Банком России по совершенствованию пруденциального надзора в условиях цифровизации финансового рынка, изучены проблемы формирования национальной российской блокчейн - платформы.

* Научный руководитель - **Савинова Надежда Григорьевна**, кандидат экономических наук, доцент.