

УДК 336

Н.И. Морозко

Ф.О. Шогенова

Natalia Morozko

Fatima Shogenova

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА ФРС США И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЦБ РФ

Аннотация. Статья посвящена международному опыту банковского надзора. А именно, приведены основные принципы регулирования банковской деятельности в США. Описывается международная надзорная практика разных стран, фундаментальная проблема российского банковского сектора.

Ключевые слова: банковский надзор, деятельность банков США, бизнес-процессы в банках, российский банковский сектор.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF BANK SUPERVISION BY USA FEDERAL RESERVE SYSTEM AND THE ACTIVITIES OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The article is devoted to the international experience of bank supervision. Namely, it is about the main principles of banking regulation in the United States. It describes the supervisory practice in different countries and the fundamental problem of the Russian banking sector.

Key words: banking supervision, banking system of the USA, business processes in banks, the Russian banking sector.

Федеральная Резервная Система (ФРС), как и многие другие центральные банки, охватывает широкий спектр видов деятельности. Например, ФРС играет важную роль в функционировании системы платежей в США, одновременно выступает как контролирующий орган. В управлении ФРС определяющую роль играет государство, хотя форма собственности капитала является частной — акционерная с особым статусом акций.

С точки зрения управления, ФРС является независимым органом в правительстве США. Как национальный Центральный банк, ФРС получает полномочия от Конгресса США. Независимость в работе обеспечивается тем, что принимаемые решения о кредитно-денежной политике не должны быть одобрены президентом США или кем-либо иным из исполнительной или законодательной ветвей власти. ФРС не получает финансирование от Конгресса, срок полномочий членов Совета управляющих ФРС охватывает несколько сроков президентских полномочий и членов Конгресса. В то же время ФРС подконтрольна Конгрессу, который часто анализирует деятельность ФРС и может изменить обязанности ФРС законодательным образом [3].

Совет Федеральной резервной системы имеет в широком диапазоне полномочия по регулированию и надзору финансовых институтов, в том числе государственных банков, которые являются членами Федеральной резервной системы (далее – государственные банки – члены), банковских холдинговых компаний, благотворительных холдинговых компаний и иностранных банковских организаций, имеющие филиал, агентства, коммерческий филиал по кредитованию компаний в Соединенных Штатах. В то время как Совет устанавливает контрольные политики, Совет делегатов изо дня в день осуществляют надзор в резервных банках.

В этой стране на протяжении многих лет создавалась широкая система контроля и регулирования деятельности банков на федеральном уровне и на уровне штатов.

В основу регулирования банковской деятельности в США положены два принципа.

Первый принцип – обеспечение устойчивости и предотвращение крахов кредитных институтов. С этой целью осуществляются два типа регулирования:

- законодательно ограничены операции банков с повышенным риском и снижением ликвидности путем установления, например, предельной суммы кредита одному заемщику;
- в 1934 году учреждена общенациональная система страхования банковских депозитов с целью предотвращения массового изъятия вкладов.

Второй принцип – ограничение концентрации капитала в немногих банках и недопущение монопольного контроля над денежным рынком. Этот принцип основан на ограничении концентрации банковского капитала, а также поддержании конкуренции и соперничества на денежном рынке. С этой целью установлены территориальные ограничения на открытие банками отделений в пределах одного штата, введен контроль ФРС за созданием холдинговых компаний, а также установлен контроль различных органов за банковскими слияниями.

В результате столь строгого законодательства в США в отличие от западноевропейских стран сохранилась внешне децентрализованная и раздробленная банковская система. В частности, сохранилось множество бесфилиальных банков: из 15,5 тыс. банков 7 тыс. не имеют отделений.

Надзор за деятельностью банков в США осуществляет одна из самых сложных систем контрольных органов, которая включает отдельный контроль за двумя группами банков, а именно: система национальных банков подчиняется федеральным властям – контролеру денежного обращения (г. Вашингтон); система банков штатов, которая находится под юрисдикцией отдельных штатов.

Кроме того, надзор за деятельностью банков в США осуществляют Федеральная резервная система (ФРС) и Федеральная корпорация за страхованием депозитов (ФКСД), членами которой являются 98 % банков страны. Контролер денежного обращения является органом Казначейства, ему подчиняется 4,9 тыс. национальных банков (начало 90-х гг.); его надзорные функции заключаются в следующем: он выдает разрешение на создание национального банка; проводит периодические контрольные и ревизионные проверки; решает вопрос об открытии отделений и слияниях банков.

Федеральная резервная система контролирует деятельность 1056 штатных банков-членов, которые находятся в прямом ее подчинении, а также деятельность 5,6 тыс. холдингов с 8,8 тыс. дочерних банков. Федеральная корпорация по страхованию депозитов является независимым федеральным ведомством, которое осуществляет контроль за 8,4 тыс. застрахованных банков, не являющихся членами ФРС. Основная функция ФКСД – это страхование депозитов, но она имеет право на проверку деятельности любого банка, в том числе и не являющегося членом ФРС. Существуют также банковские департаменты штатов, функцией которых является выдача разрешений (чартер) штатным банкам на ведение операций (9,5 тыс. таких банков), издание инструкций, проведение проверок банков, принятие решений об отделениях и слияниях банков и т.д. Кроме этих органов надзора за деятельностью банков в США, они находятся также под влиянием решений Министерства юстиции по вопросам слияний и банковских холдингов, Комиссии по биржам и ценным бумагам (допуск на биржу и эмиссия акций), Федеральной торговой комиссии и др. Имеются также и неправительственные органы контроля за деятельностью кредитных институтов: Американская ассоциация банкиров. Ассоциация независимых банков, комитеты клиринговых палат разных городов и др. Задачей этих неправительственных органов контроля является разработка стандартов обслуживания клиентуры, решение технических вопросов осуществления банковских операций, контакты с Конгрессом и прессой [5].

Федеральный резервный банк Нью-Йорка – это один из двенадцати банков, которые вместе образуют Федеральную резервную систему Соединенных штатов (Federal Reserve System) США. Они находятся в Бостоне, Нью-Йорке, Филадельфии, Кливленде, Ричмонде, Атланте, Чикаго, Сент-Луисе, Миннеаполисе, Канзас-Сити, Далласе и Сан-Франциско. Они выполняют функции Центрального Банка и вместе с Советом управляющих Федерального резерва участвуют в разработке и осуществлении кредитно-денежной политики, а также в регулировании деятельности местных коммер-

ческих и сберегательных банков. Владельцами каждого федерального резервного банка являются местные региональные банки.

Основные функции федеральных резервных банков: покупать и продавать государственные облигации на вторичном рынке (операции на открытом рынке); выдавать займы банкам-членам; клиринговое обслуживание банков; сбор изношенных банкнот для уничтожения и выдача новых взамен; обеспечивать банками-членами соблюдение требований о резервировании и других нормативных актов; осуществлять надзор банковской и экономической деятельности в рамках соответствующего региона.

Группа (FISG) Федерального резервного банка Нью-Йорка выступая в качестве делегированных уполномоченных представителей от Совета, контролирует финансовые учреждения, которые подлежат контролю при Совете. Они находятся в районе второй Федеральной резервной системы, которая включает в себя Нью-Йорк в составе 12 северных графств: Нью-Джерси, Fairfield County в штате Коннектикут, Пуэрто-Рико и Виргинские острова.

ФРС осуществляет регулирование и надзор за финансовой системой США вместе с рядом правительственных учреждений федерального уровня и уровня отдельных штатов, включая банковские учреждения, Комиссию по ценным бумагам (SEC) и Комиссию по товарным фьючерсным рынкам (CFTC). ФРС вместе с властями штатов осуществляет также надзор за банками – членами Федеральной Резервной Системы. Кроме этого, ФРС контролирует операции иностранных банков в США, и, в некоторых случаях – операции банков США за рубежом.

Целями надзора является оценка деятельности Банков, повышению общей безопасности и устойчивости поднадзорных организаций (микро – пруденциального надзора), стабильность финансовой системы Соединенных Штатов (макро – пруденциального надзора) и соблюдения соответствующих законов и правил. Надзор осуществляется путем двух видов:

- проведение проверки на месте
- проведение проверки за пределами проверяемого объекта.

Постоянный надзор осуществляется контролирующими группами, которые закреплены за конкретными поднадзорными организациями.

Надзорные полномочия ФРС требуют ее активного участия как в формулировании, так и проведении политики. В области формулирования банковской политики, ФРС оказывает техническую помощь Конгрессу США в сфере законодательства по банковскому делу и финансовым рынкам [4], ФРС представляет США на международных форумах по разработке и обсуждению различного рода стандартов (например, стандарты банковского капитала); ФРС сотрудничает с другими органами (а в некоторых случаях имеет единоличные полномочия) по разработке инструкций и надзорных мер для осуществления законов в области банковского дела и защиты потребителей; а также, работая по мере необходимости с другими органами, ФРС готовит нормативы и практические руководства для специалистов по банковскому надзору и контролю. На операционном уровне, ФРС (включая 12 региональных банков – членов ФРС) тесно сотрудничает с другими органами и организациями по проверке банков с тем, чтобы обеспечить их надежное и безопасное функционирование, выполнение ими действующего законодательства.

Другая важнейшая банковская функция ФРС – это надзор за платежной системой страны. В отличие от ситуации в некоторых странах, у ФРС нет четкой юридической базы, полномочий для систематического надзора за важными платежными системами. Вместо этого, полномочия и возможности ФРС в этом плане во многом проистекают из ее полномочий органа банковского надзора. Что характерно, многие ключевые организации, оказывающие расчетно-клиринговые услуги, имеют уставы банковских организаций, что напрямую ставит их под надзор ФРС [7]. В своей роли органа банковского надзора ФРС имеет возможность получать детальную информацию от этих организаций,

касающуюся их операций и практики риск-менеджмента, и при необходимости принимать меры по имеющимся недостаткам и рискам. ФРС является также органом либо прямого, либо «зонтичного» надзора для нескольких крупнейших коммерческих банков, которые имеют важное значение для платежной системы в связи со своими расчетно-клиринговыми операциями.

Международная надзорная практика разных стран.

Допустим, в разных странах функции банковского регулятора возложены либо на центральный банк, либо на другой орган — министерство или специально создаваемую комиссию. В частности, функции по регулированию банковской сферы в Австралии выполняет Служба по финансовому надзору, в Бельгии Комиссия по банкам, финансам и страхованию, в Великобритании — Управление финансовых услуг, в Германии — Федеральная служба финансового надзора, в Канаде — Министерство финансов, в Люксембурге — Министерство бюджета и казначейства, во Франции Комитет по кредитным институтам и инвестиционным фондам, в Швейцарии — Федеральная банковская комиссия, в Японии — Финансовая служба и Банк Японии и т.д. Центральный банк, наряду с формированием и реализацией денежно-кредитной политики, регулирует банковские учреждения в Болгарии, Греции, Италии, Литве, Нидерландах, Новой Зеландии, Португалии, Словакии, странах СНГ.

По данным МВФ, в 80 % случаев банковский надзор в странах осуществляется центральными банками, в 4 % случаев — Министерством финансов, в 20 % — структурами смешанного типа [7]. Последний вариант реализуется, например, во Франции, где надзор осуществляется специально созданным органом — Банковской комиссией (Commission Bancaire) совместно с национальным Центральным банком (Банком Франции, Banque de France). Идею пруденциального надзора, закрепленного исключительно за национальными банками, настойчиво поддерживает Европейский центральный банк.

Регуляторы фондового рынка во многих странах работают параллельно с банковскими регуляторами. Такова, к примеру, Франция, Банковская комиссия работает параллельно с Комиссией по биржевым операциям и Советом по финансовым рынкам. В Японии фондовые рынки курируются Financial Services Agency (FSA), Japan, а Банк Японии регулирует банковский сектор.

В соответствии с инструкцией №147-И от 05.12.2013 «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального Банка Российской Федерации» проверки кредитных организаций проводятся Банком России для осуществления функций банковского регулирования и банковского надзора.

Основной целью проведения Банком России проверок кредитных организаций является оценка на месте (контактный надзор) общего состояния кредитной организации либо отдельных направлений (вопросов) ее деятельности, в том числе: оценка соблюдения законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России, оценка достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала), определение размера рисков, активов, пассивов, оценка качества активов кредитной организации (ее филиала), величины и достаточности собственных средств (капитала) кредитной организации, оценка качества управления кредитной организацией, включая оценку системы управления рисками и состояния внутреннего контроля, оценка финансовой устойчивости, экономического положения, финансового состояния кредитной организации и перспектив деятельности кредитной организации, а также выявление действий, угрожающих интересам кредиторов и вкладчиков кредитной организации.

Рассмотрим, какие подходы применяются сегодня в области банковского надзора в нашей стране.

Как известно, банковский надзор состоит из дистанционного (или документарного) надзора и инспектирования, тесно связанные между собой, взаимодополняющие друг друга. Это подтверждается в основополагающих принципах Базельского комитета, где сказано, что дистанционный надзор и инспекционные проверки представляют с собой условия эффективного банковского надзора.

Дистанционный надзор выполняет три основные задачи:

- мониторинг уровня рисков, принятых в конкретном банке и его сравнение с группой однородных банков;
- мониторинг соблюдения банком пруденциальных норм деятельности;
- сбор данных для определения приоритетов распределения надзорных ресурсов и планирования инспекционных проверок.

Фундаментальная проблема российского банковского сектора.

По мнению авторов различают три наиболее острых проблем банковского надзора России: это проблема кредитования банками своих акционеров, высокая концентрация рисков на одного заемщика и концентрация банка на кредитовании определенной отрасли.

Необходимо отметить и ряд проблем в деятельности коммерческих банков, взаимосвязанных непосредственно с банковским надзором, среди которых – недостаток статистической информации у коммерческих банков по основным видам банковских рисков и несоответствие внутренних систем требованиям Базельского соглашения в части реализации современных подходов.

Текущие проблемы надзора за деятельностью кредитных организаций порождены недостатками самой модели российского банковского сектора, ориентированной на экстенсивное развитие. Проблемы ведения банковского бизнеса, обусловленные различными факторами, лежащими как вне, так и внутри банковского сектора, негативно сказываются на конкурентоспособности российских кредитных организаций.

Работа по совершенствованию банковского надзора требует повышенного внимания в первую очередь к уже имеющимся проблемным аспектам в деятельности кредитных организаций. Выход российских банков на мировой конкурентный уровень должен сопровождаться приведением в соответствие международным стандартам системы банковского регулирования и надзора.

Необходимо отметить, что существует определенная взаимосвязь между факторами внешней и внутренней среды, влияние которых по совокупности определяет состояние банковского сектора. Так, макроэкономические проблемы способствуют поиску путей их преодоления. Соответственно, сосредоточение банковского бизнеса только на интересах его собственника не позволяет, со своей стороны, нормально развиваться перспективным направлениям экономики, поскольку возможные инвестиции аккумулируются в подконтрольных владельцам банка проектах. Такая и подобные ей ситуации ставят перед банковским надзором ряд проблемных вопросов, важность которых определяется их возможностью влиять в зависимости от степени надзора на устойчивость банков.

Библиографический список:

1. Haubrich, Joseph G. (1996). "Combining Bank Supervision and Monetary Policy," Federal Reserve Bank of Cleveland, Economic Commentary, vol. 11, pp. 1-9.
2. Haubrich, Joseph G. and James B. Thomson (2005). "Umbrella Supervision and the Role of the Central Bank" Federal Reserve Bank of Cleveland, Policy Discussion Paper no. 11, December.
3. McDonough, William J. (1998). Statement before the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, October 1.
4. Mishkin, Frederic (2000). "What Should Central Banks Do? (101 KB PDF)" Federal Reserve Bank of St. Louis Review, vol. 82 (November/December), pp. 1-14.
5. Peek, Joe, Eric S. Rosengren, and Geoffrey M. B. Tootell (1999). "Using Bank Supervisory Data to Improve Macroeconomic Forecasts," Federal Reserve Bank of Boston, New England Economic Review, September/October, pp. 21-32.
6. Securities and Exchange Commission, Division of Market Regulation (1988). The October 1987 Market Break: A Report, Washington: The Commission, February.
7. Wall, Larry and Robert A. Eisenbeis (1999). "Financial Regulatory Structure and the Resolution of Conflicting Goals," Journal of Financial Services Research, vol.16 (December), pp. 223-45.