

СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Р.А. Гриценко, Национальный банк Украины

В настоящее время в отечественной экономической литературе специально не исследуются теоретические вопросы банковского надзора. Это связано в определенной степени с тем, что банковский надзор имеет еще довольно короткую историю существования, не успевшую привлечь к нему внимание экономистов-теоретиков. Однако с каждым этапом развития банковской системы все более настоятельно ощущается необходимость проведения специального теоретического исследования, которое позволит раскрыть внутреннюю природу, структуру, функции, способы организации банковского надзора.

По нашему мнению, сущность банковского надзора наилучшим образом раскрывается с помощью инструментария институциональной экономической теории. Необходимость исследования банковского надзора, как особого института, объясняется следующими обстоятельствами. Прежде всего, сами банки относятся к общественным институтам, которые оказывают глубокое влияние на все стороны общественной жизни и экономическое поведение многих субъектов. Движение банковского капитала, как одной из наиболее сложной денежной формы, осуществляется под воздействием не только объективных экономических закономерностей, но и целого ряда сознательно вырабатываемых людьми ограничений, норм, правил, традиций и т.п. Функционирование банковской деятельности, как обособленного общественного института, становится возможным при выработке определенных внешних и внутренних ограничений, которые управляют действиями его участников. Известный институционалист Даглас Норт определял институты как правила игры в обществе, т.е. придуманные людьми ограничения, которые направляют человеческое взаимодействие в определенное русло.

С другой стороны, институционализация банковского капитала связана с тем, что он функционирует в условиях рынка несовершенной конкуренции, тем самым, неоклассический анализ не всегда позволяет всесторонним образом понять его природу. Известно, что принципы классической экономической теории носят универсальный характер, когда структура рынка близка к совершенно конкурентной, т.е. ценообразование носит неконтролируемый характер, информация свободно циркулирует на рынке и она доступна всем участникам сделок. Банковская система обслуживает такие отношения, которые не позволяют индивидам в момент осуществления выбора обладать полной информацией. Это обусловлено тем, что деньги, будучи товаром трансакции, т.е. сделки по обмену различного рода правами, имеют длительное временное (растянутое во времени) существование. Их оборот всегда связан с неопределенностью, непредсказуемостью и риском движения. Тем самым информация в текущий момент не может иметь достоверный характер о будущем их движении. Важной особенностью

распространения информации в банковской системе является ее асимметричный характер, что означает неравномерное распределение информации, необходимой для заключения соглашения между потенциальными контрагентами сделки. Это находит свое выражение в том, что банки никогда не могут быть полностью уверены в кредитоспособности своих клиентов, в истинных мотивах их поведения. Так, например, заемщик, оформляя залоговый кредит, может сознательно рассчитывать на его невозврат, осуществляя тем самым скрытую форму продажи предмета залога. В то же время клиенты или акционеры банка также не могут рассчитывать на обладание полноценной и достоверной информации о текущем и, тем более, будущем состоянии банковских активов.

Следующим проявлением несовершенного характера рынка банковского капитала является то, что действия субъектов, принятие ими решений осуществляется при условии их тесной взаимозависимости. Это означает, что отдельные звенья банковской системы не могут быть полностью самостоятельными в принятии своих решений, в противном случае их действия могут серьезно повлиять на эффективность функционирования системы в целом.

И, наконец, несовершенный характер рынка банковского капитала означает существование целого ряда ограничений, которые касаются существующих у банков возможностей, имеющихся альтернатив, постановки задач и способов их решения. Участники рынка банковского капитала должны обладать способностью формировать верные ожидания относительно действия друг друга, т.е. правильно интерпретировать намерения и планы, облегчать понимание своих собственных намерений и действий. Без этого невозможно будет найти оптимальное решение при распределении такого продукта, как капитал. Тем самым, к объективному механизму функционирования банковского капитала присоединяются неэкономические (правовые, этические, нравственные звенья). “Никакая, даже самая элементарная сделка на рынке не может быть осуществлена без хотя бы минимального доверия между ее участниками. Именно в существовании доверия заключается предпосылка предсказуемости поведения контрагентов, формирования более или менее устойчивых ожиданий касательно ситуации на рынке” [5].

Таким образом, банковский капитал функционирует на рынке несовершенной конкуренции, который для своего эффективного функционирования обязательно должен быть институционально организован. Одним из звеньев такого институционального обустройства банковской системы выступает банковский надзор, который выполняет на этом рынке строго определенную институциональную миссию.

Для понимания банковского надзора, как института, очень важным является рассмотрение его как *особой трансакции*. С точки зрения институционального анализа трансакции представляет собой “не обмен товарами, а отчуждение и присвоение *прав собственности и свобод, созданных обществом*” [6].

Тем самым, транзакция выступает в качестве института-ограничения осуществляемых действий и возникающих в связи с этим прав и обязанностей. В отличие от обычного обмена, в транзакции осуществляется не только и не столько обмен некими реальными характеристиками продукта, а, прежде всего, передаются определенные права, обязательства, отдельные полномочия. Так, например, при различного рода кредитовании происходит купля-продажа денег, однако в этой сделке важным является обмен особыми полномочиями, включающими определенный набор прав и обязательств. Тем самым, сделка по обмену деньгами выступает транзакцией, которая содержит такие моменты взаимодействия участников обмена, как конфликт, противоположность интересов, их согласование и упорядочивание.

Все сделки-транзакции следует разделять на торговые, управленческие и ратионирующие. Торговые транзакции представляют собой сделки для осуществления фактического отчуждения и присвоения прав собственности. Примером обычной торговой сделки на рынке банковского капитала является заключение договоров кредитования коммерческих банков со своими клиентами. В этом случае сделка осуществляется на основе добровольного соглашения между обменивающимися сторонами, что является следствием симметричности их правового положения. В торговой сделке коммерческий банк самостоятельно устанавливает взаимоприемлемые цены купли или продажи банковского капитала.

В транзакции управления важным является отношение управления-подчинения, которое предполагает, что взаимодействие между участниками процесса осуществляется на принципах иерархической зависимости, при которой право принимать решения принадлежит только одной стороне. Это означает, что в транзакции управления одна сторона обладает правовым преимуществом. В этом смысле банковский надзор носит характер транзакции управления, т.е. устанавливает иерархическую соподчиненность. Такая транзакция означает, что положение взаимодействующих сторон и их поведение носит явно асимметричный характер. Основное содержание банковского надзора, как управленческой транзакции, является одностороннее ограничение допустимых действий и спецификация (четкое распределение и установление) конкретных заданий. То, что банковский надзор носит характер транзакции управления, нашло свое выражение в Законе “О Национальном банке Украины”, где банковский надзор отнесен к административному способу регулирования.

Объективный характер банковского надзора, как транзакции ратионирования, был отражен в одном из первых нормативных актов Национального банка Украины – Постановлении “Банковский надзор. Функции банковского надзора Национального банка Украины”, утвержденного Правлением НБУ 12.06.1993 г.

Так, банковский надзор возникает внутри корпоративного банковского института, как соответствующий орган. Его главная цель заключается в преодолении противоречий и конфликтов, как во

внутренней, так и во внешней институциональной среде. Необходимость банковского надзора обусловлена тем, что как внутренняя, так и внешняя институциональная среда характеризуется структурной неопределенностью, т.е. множеством возможных исходов событий, являющихся открытыми и непредсказуемыми для коммерческих банков, принимающих свои решения, и параметрической неопределенностью, допускающей каждому из возможных исходов определенную вероятность. Структурная и параметрическая неопределенность находят свое проявление в тех или иных видах рисков (внутренних, внешних, систематических и несистематических, управляемых и неуправляемых). В силу этого банковский надзор должен обеспечить стабильность банковской системы и защиту интересов вкладчиков путем уменьшения рисков в деятельности коммерческих банков. Характер банковского надзора, как трансакции управления и рациирования, находит свое содержательное проявление в том, что орган управления упорядочивает деятельность коммерческих банков посредством определения пруденциальных нормативов, которые выполняют роль спецификации и ограничения правомочий. Посредством банковского надзора происходит экономия трансакционных издержек по спецификации, защите прав собственности, а также оппортунистического поведения, которое может позволить себе тот или иной участник банковской системы. Банковский надзор позволяет специфицировать (устанавливать и распределять) права на денежный ресурс в соответствии с потребностями банковской системы в целом. Это обусловлено тем, что при отсутствии банковского надзора коммерческие банки могут осуществлять в своих собственных интересах более рискованные коммерческие сделки, что приводит к нарушениям и диспропорциям в движении денежных ресурсов, асимметричному распределению правомочий и оппортунистическому поведению отдельных банков. Тем самым нарушается принцип “рационирования капитала”, что связано с возрастанием риска его применения и нерациональным распределением по отраслям, фирмам и другим звеньям общественной жизни. Таким образом, банковский надзор следует рассматривать как обособленный институт регулирования взаимоотношений внутри банковской системы, посредством выполнения трансакций рациирования и управления.

Система состоит из общих функций, отражающих внутреннее содержание банковского надзора. К ним относятся контрольно-наблюдательная, нормативно-правовая и регулятивная. Вторую часть системы составляют специфические функции, посредством которых происходит функционирование банковского надзора. К ним относятся обеспечение законности, пруденциальная, превентивная, оценочная, аналитическая, консультативно-корректирующая, обременительно-ограничительная. Функции, как общие, так и специфические, носят рефлексивный характер, что означает взаимоотражательный и взаимодополняющий характер.

Содержание каждой функции раскрывается посредством всей системы (рисунок).



Рис. Система функций банковского надзора

Исходной специфической функцией банковского надзора является *обеспечение законности*, которая заключается в создании нормативно-правовой конструкции, в рамках которой будет осуществляться деятельность коммерческих банков. Выполнение этой функции дополняется *пруденциальной функцией*, суть которой заключается в том, что банковская деятельность всегда связана с неопределенностью, непредсказуемостью и риском. Предотвращение отрицательных рисков внутри банковской деятельности осуществляется путем формирования пруденциальных (в переводе с английского prudential – благоразумный) нормативов, что позволяет устанавливать равновесие между уровнем рисков, которые связаны с проведением банковских операций, и достаточной величиной их доходности.

Соответствие деятельности коммерческих банков установленным нормативам, требованиям и законодательным нормам может быть проверено с помощью их оценки и анализа. *Оценочная функция*, с одной стороны, дает общее представление о характере и значении того или иного риска, а с другой – выясняет причины его наступления и условия предотвращения. Эффективность оценочной функции во многом определяется правильным воспроизведением принципов поведения банков и его контрагентов. Особое значение имеет оценка кредитоспособности заемщика банков. Выработка критериев и оснований такой оценки также является задачей банковского надзора.

Кроме оценки, регулирование (управление и предотвращение) банковских рисков связано с аналитической функцией банковского надзора. Порядок осуществления анализа деятельности коммерческих банков, целей и способов его проведения отражены в инструкции Национального банка

Украины “Про порядок регулирования и анализ деятельности коммерческих банков”.

Аналитическая деятельность направлена на рассмотрение трех основных сторон финансовой деятельности банков. Прежде всего, речь идет об условиях функционирования капитала. С этой целью анализируются основные нормативы капитала: капитал банка, минимальный размер уставного капитала, платежеспособность, достаточность капитала. Второй стороной анализа выступает проверка нормативов ликвидности. И наконец, наиболее важной стороной анализа хозяйственной деятельности банков является изучение возможных условий возникновения рисков.

Выполнение аналитической функции позволяет заблаговременно увидеть назревающие проблемы, разработать механизм их предотвращения и дать банкам рекомендации для принятия мер по предотвращению потерь и ущерба. Тем самым оценочная и аналитическая функции банковского надзора выполняют *превентивную функцию*. Последняя же сама по себе становится частью общих функций, а именно – нормативно-правовой, контрольно-наблюдательной и регулятивной.

Осуществление банковского надзора необходимым образом связано с выполнением *консультационно-корректирующей функции*, которая представляет собой процесс устранения незначительных недостатков, выявленных в процессе работы банка. Реализация этой функции происходит посредством предъявления банку требований по корректированию его работы, направленной на устранение выявленных недостатков, если последние не носят системного характера и не несут серьезной угрозы работе банка. В этом случае органы надзора могут ограничиться проведением консультаций с руководством банка и согласовать характер исправительных мероприятий.

Консультативно-корректирующая функция повышает общую эффективность банковского надзора, поскольку, при возникновении проблем в банке, от контролирующих органов потребуется гораздо больше усилий и времени, связанных с анализом ситуации, объяснения руководству банка обоснованности негативной оценки и исправления возникших недостатков.

Если в работе банка выявлены определенные нарушения и недостатки, угрожающие частичной или полной потерей его платежеспособности, ликвидности, устойчивости, то органы надзора выполняют *ограничительно-обременительную функцию*. Суть этой функции заключается в применении таких мер воздействия, которые ограничивают или обременяют финансовую и организационную деятельность банка. К ограничительным мерам относятся такие, как лишение банка лицензии или сокращение ее пунктов на проведение операций, осуществление которых несет повышенный риск или проводится при недостаточном уровне внутреннего контроля. Крайними формами ограничения являются такие санкции Национального банка, как отзыв лицензии на осуществление всех банковских операций или принятие решения о реорганизации или ликвидации банка.

Таким образом, система общих и специальных функций банковского надзора обусловлена его внутренней природой и позволяет осуществлять его основное содержание. Глубокие теоретические исследования сущности и функций банковского надзора позволят выработать более эффективную систему его организации.

Список литературы

1. Закон України “Про банки та банківську діяльність” від 7 грудня 2000 р. № 2121-III.
2. Закон України “Про національний банк України” від 20 травня 1999 р. № 679-XIV.
3. Інструкція Національного банку України “Про порядок регулювання та аналіз діяльності комерційних банків”. Затверджено постановою Правління банку України від 14 квітня 1998 р. № 141.
4. Олейник А.Н. Институциональная экономика: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2000.
5. Яременко О.Л. Переходные процессы в экономике Украины: институциональный аспект. – Харьков: Основа, 1997.

Гриценко, Р.А. Сущность и функции банковского надзора [Текст] / Р.А. Гриценко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. – Суми: УАБС НБУ, 2002.– Т. 6.– С. 141-148.