

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN ĐÌNH PHÚC

**PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI Ở VIỆT NAM**

Ngành : Luật Kinh tế

Mã số : 9 38 01 07

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2018

Công trình được hoàn thành tại:

HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS.TS. Nguyễn Đức Minh
2. PGS. TS. Nguyễn Văn Vân

Phản biện 1: GS.TS. Hoàng Thế Liên

Phản biện 2: PGS.TS. Nguyễn Thị Thương Huyền

Phản biện 3: TS. Nguyễn Văn Tuyển

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án tiến sĩ,
tổ chức tại Học viện Khoa học xã hội
Vào lúc phút, Ngày Tháng Năm 201

Có thể tìm hiểu luận án tại:

Thư viện Quốc gia

Thư viện Học viện Khoa học xã hội.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) giữ vai trò, vị trí đặc biệt trong nền kinh tế của quốc gia. Hoạt động của NHTM liên quan đến mọi tổ chức, cá nhân. Do tiềm ẩn nhiều rủi ro và khả năng tác động cả tích cực lẫn tiêu cực đến nền kinh tế nên hoạt động của các NHTM thường được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của Nhà nước. Nhà nước sử dụng các công cụ khác nhau, trong đó có pháp luật, để giám sát hoạt động của hệ thống NHTM. Nhận thức được vai trò của giám sát ngân hàng (GSNH) nói chung và giám sát hoạt động của NHTM nói riêng nên cùng với việc ban hành Luật NHNN năm 2010, Luật Các TCTD năm 2010, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Các tổ chức tín dụng năm 2017, Nhà nước đã chú ý xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM. Tuy nhiên, pháp luật giám sát hoạt động của NHTM ở nước ta vẫn còn hạn chế, bất cập. Hiệu quả giám sát hoạt động của NHTM trên thực tế vẫn còn thấp. Nghiên cứu tìm giải pháp hoàn thiện pháp luật giám sát hoạt động của NHTM cũng như tăng cường hiệu quả thực hiện chế định pháp luật này ở nước ta là rất cấp thiết. Điều này xuất phát từ những lý do sau:

- *Về phương diện lý luận:* Phương diện lý luận của GSNH và giám sát hoạt động của NHTM đã được khá nhiều tổ chức, cá nhân nghiên cứu. Tuy nhiên, có khá nhiều vấn đề liên quan đến pháp luật giám sát hoạt động của NHTM vẫn chưa được nghiên cứu sâu. Đến nay, chúng ta vẫn đang tìm kiếm mô hình GSNH và giám sát hoạt động của NHTM thích hợp với Việt Nam.

- *Về phương diện thực tiễn:* (i) Khung pháp lý về giám sát hoạt động của NHTM vẫn còn nhiều chông chéo, bất cập, chậm hướng dẫn cụ thể, có khả năng gây ra những rủi ro khó lường. Các chuẩn mực an toàn chưa chặt chẽ, chưa kiểm chế mức độ rủi ro gia tăng trong hoạt động của NHTM; (ii) Chính sách quản lý và hệ thống giám sát hoạt động của NHTM chưa đạt được hiệu quả cao trong bối cảnh NHTM phát triển nhanh về quy mô và hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng. Nhiều quy định, chuẩn mực về hoạt động của NHTM đã được đổi mới theo hướng tiếp cận các chuẩn mực quốc tế nhưng vẫn chưa theo kịp tiêu chuẩn Basel II, Basel III; (iii)

Nguyên tắc thị trường, kỷ cương, kỷ luật, an toàn trong hoạt động của NHTM chưa được đề cao đúng mức nên những yếu kém, hạn chế của hệ thống NHTM chưa được xử lý kịp thời, triệt để; (iv) Công tác giám sát hoạt động của NHTM đã có nhiều tiến bộ nhưng chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu và chuẩn mực quốc tế. Khuôn khổ pháp lý về giám sát hoạt động của NHTM chưa đầy đủ, đồng bộ. Khả năng phát hiện và cảnh báo sớm, phòng ngừa, ngăn chặn rủi ro trong hoạt động giám sát còn nhiều hạn chế.

Những hạn chế, bất cập trong quy định cũng như thực hiện pháp luật và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM đã đặt ra yêu cầu cấp bách đối với việc nghiên cứu pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam hiện nay.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Bổ sung và củng cố các lý thuyết đã tồn tại trong khoa học pháp lý về vai trò, bản chất, nội dung của pháp luật về GSNH nói chung và giám sát hoạt động của NHTM nói riêng. Hoàn thiện pháp luật (bao hàm cả quy định pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật) về giám sát hoạt động của NHTM để đảm bảo đảm an toàn hệ thống ngân hàng, gia tăng hiệu lực và hiệu quả giám sát hoạt động của NHTM trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về giám sát hoạt động của NHTM và pháp luật giám sát hoạt động của NHTM.

- Nghiên cứu thực trạng pháp luật giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam thông qua việc phân tích, đánh giá, bình luận các qui định của pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện các qui định của pháp luật về chủ thể giám sát, đối tượng và phạm vi giám sát, nội dung giám sát, hình thức và phương pháp giám sát, trình tự, thủ tục giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình giám sát, tập trung vào các hạn chế và chỉ ra nguyên nhân của các hạn chế đó làm cơ sở để đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật.

- Chỉ ra sự cần thiết, yêu cầu, định hướng hoàn thiện pháp luật giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam hiện nay, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu của luận án

Đối tượng nghiên cứu của luận án: (i) các quan điểm, học thuyết liên quan đến hoạt động của NHTM, GSNH, giám sát hoạt động của NHTM; (ii) lý thuyết về điều chỉnh pháp luật đối với GSNH, giám sát hoạt động của NHTM; (iii) các quy định tương ứng của pháp luật nước ngoài về GSNH, giám sát hoạt động của NHTM như là tư liệu để đối sánh với pháp luật Việt Nam; (iv) pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện pháp luật ở Việt Nam về giám sát hoạt động của NHTM.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của luận án

Sự lựa chọn và giới hạn phạm vi nghiên cứu trong Luận án được xác định như sau:

- Phạm vi nghiên cứu của luận án là pháp luật về GSNH được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước được giao chức năng nhiệm vụ giám sát chuyên ngành về hoạt động của NHTM ở Việt Nam. Hoạt động giám sát của cộng đồng, người lao động, kể cả hoạt động giám sát nội bộ ngân hàng (được thực hiện bởi bộ phận giám sát tuân thủ) hoặc giám sát của Tổ chức bảo hiểm tiền gửi Việt Nam không phải là đối tượng nghiên cứu chính của luận án này.

- Trong khuôn khổ đề tài thuộc chuyên ngành pháp luật kinh tế, luận án tập trung nghiên cứu các quy định pháp luật về giám sát HĐNH và các hoạt động kinh doanh khác của NHTM. Các hoạt động có tính chất là quan hệ pháp luật hành chính, như: quy trình, thủ tục thành lập, giải thể, chia tách, sáp nhập, hợp nhất, phá sản NHTM sẽ được giới thiệu nhưng không phân tích chuyên sâu trong luận án này.

- Các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động giám sát được thực hiện bởi các cơ quan quản lý vốn Nhà nước trong các NHTM nhà nước, phần vốn của Nhà nước tại các NHTM cổ phần (NHTM cổ phần Công thương Việt Nam, NHTM cổ phần Đầu tư và Phát triển Việt Nam, NHTM cổ phần Ngoại thương Việt Nam),...có nội dung và mục tiêu nhằm bảo toàn

và phát triển phần vốn của Nhà nước, do vậy, không thuộc phạm vi nghiên cứu của luận án.

4. Phương pháp luận, tiếp cận nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Luận án nghiên cứu dựa trên quan điểm duy vật biện chứng của Chủ nghĩa Mác-Lênin, đường lối, quan điểm, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước, về mối quan hệ giữa nhà nước và kinh tế, về vai trò điều tiết, giám sát của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, về cơ cấu lại hệ thống các TCTD và xử lý nợ xấu. Ngoài ra, để nghiên cứu nội dung luận án, nghiên cứu sinh còn dựa vào lý thuyết về an toàn hệ thống, về quản trị rủi ro và quản trị tốt.

4.2. Tiếp cận nghiên cứu

- Tiếp cận chuyên ngành và liên ngành khoa học xã hội
- Tiếp cận hệ thống
- Tiếp cận định tính
- Tiếp cận thực tiễn

4.3. Phương pháp nghiên cứu luận án

- Phương pháp tổng hợp và hệ thống hóa
- Phương pháp phân tích
- Phương pháp so sánh
- Phương pháp dự báo
- Phương pháp diễn dịch, phương pháp quy nạp

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

- Luận án đã tổng quan và khái quát những kết quả đã đạt được trong các nghiên cứu ở Việt Nam và ở nước ngoài về pháp luật giám sát hoạt động của NHTM. Đồng thời, làm rõ những vấn đề liên quan đến pháp luật giám sát hoạt động của NHTM chưa được nghiên cứu, hoặc còn tranh cãi, hoặc chưa được nghiên cứu thấu đáo.

- Luận án hệ thống hóa và làm sâu sắc thêm lý luận về giám sát hoạt động của NHTM và pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM.

- Luận án đã phân tích, đánh giá, phản ánh những nội dung phù hợp, những điểm hạn chế trong quy định của pháp luật Việt Nam về giám sát hoạt động của NHTM; nhận diện và phản ánh những khó khăn, vướng

mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam.

- Luận án đã làm rõ sự cần thiết, yêu cầu, định hướng hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

- Luận án đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật của Việt Nam về giám sát hoạt động của NHTM và giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chế định pháp luật này trên cơ sở khoa học, kết hợp giữa lý luận và thực tiễn.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

6.1. Về lý luận

Luận án đã hệ thống hóa, làm rõ và sâu sắc thêm nhận thức, lý luận về GSNH nói chung và giám sát hoạt động của NHTM nói riêng, bổ sung hệ thống lý luận về pháp luật giám sát hoạt động của NHTM...góp phần củng cố, hoàn thiện cơ sở lý luận về giám sát hoạt động của NHTM và pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM. Luận án góp phần cung cấp luận cứ khoa học cho việc đánh giá thực trạng pháp luật, hoàn thiện khung pháp lý, đổi mới mô hình giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam.

6.2. Về thực tiễn

Luận án có giá trị như một tài liệu tham khảo cho các cơ quan nhà nước trong việc hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật về GSNH ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng để tham khảo trong đào tạo, nghiên cứu, học tập tại các cơ sở đào tạo về luật học, kinh tế, tài chính - ngân hàng,...và các cá nhân, tổ chức quan tâm đến lĩnh vực GSNH, giám sát tài chính ở Việt Nam.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài danh mục chữ viết tắt, mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận án được cấu trúc thành các chương sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Chương 2: Những vấn đề lý luận về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại và pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Chương 3: Thực trạng pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại ở Việt Nam

Chương 4: Yêu cầu, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại ở Việt Nam.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Khái quát tình hình nghiên cứu trong nước và ngoài nước liên quan đến pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

1.1.1. Các nghiên cứu lý luận về ngân hàng thương mại, hoạt động của ngân hàng thương mại

Có thể dễ dàng tìm thấy các định nghĩa, giải thích thuật ngữ NHTM, hoạt động của NHTM trong nhiều giáo trình, sách, tạp chí đã được công bố trong nước và ngoài nước. Chẳng hạn, trong Giáo trình *Luật Ngân hàng* của tác giả Nguyễn Văn Vân (chủ biên), Nxb. Hồng Đức, trong cuốn sách *Nghiệp vụ NHTM* của tác giả Nguyễn Minh Kiều, Nxb. Lao động xã hội, 2012, *Giáo trình quản trị NHTM*, Nxb Thống kê, Hà Nội 2012 của tác giả Nguyễn Văn Tiến, cuốn sách *Nghiệp vụ NHTM*, Nxb Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2011 của Nguyễn Đăng Dờn...

1.1.2. Tình hình nghiên cứu lý luận về giám sát ngân hàng

Liên quan đến nghiên cứu GSNH, nhiều công trình nghiên cứu đã tập trung làm rõ các nội dung, như: Khái niệm GSNH; Phương pháp, qui trình GSNH, nguyên tắc chuẩn mực quốc tế về GSNH; Các mô hình GSNH trên thế giới; Kinh nghiệm nước ngoài về các mô hình GSNH; Kinh nghiệm quốc tế và khuyến nghị đối với Việt Nam về khuôn khổ giám sát an toàn vĩ mô; Mối quan hệ giữa GSNH của trung ương và giám sát địa phương trong trao đổi thông tin giám sát; Giám sát quốc gia và giám sát quốc tế đối với hoạt động của ngân hàng... Tiêu biểu là các công trình: Ở trong nước, Đoàn Thanh Hà, *Hoạt động thanh tra, giám sát NHTM của NHNN Việt Nam - Nghiên cứu điển hình tại thành phố Hồ Chí Minh*”, Nxb. Kinh tế Tp. Hồ Chí Minh, 2015; Nguyễn Thị Minh Huệ, *Hoạt động giám sát của NHNN Việt Nam đối với NHTM*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội 2010; Tô Ngọc Hưng (Chủ biên), *Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam*, Nxb. Tài chính, Hà Nội. Ở nước ngoài, các tác giả Bath, J.R; Dopico, L.G; Nolle D.E và Wilcox, J.A (2002), “*Bank*

Safety and Soundness and the Structure of Bank Supervision: A Cross-Country Analysis”, International Review of Finance, 3 (3-4); Goodhart (2000), “*The Organisational Structure of Banking Supervision*”, FSI Occasional Papers No. 1-November 2000-10-25; nghiên cứu của IMF, “Turkey: financial sector assessment program: detailed assessment of observance: Basel Core Principles for effective banking supervision”; Washington, D.C.: International Monetary Fund, February 2017; Elena Carletti trong cuốn sách “Supervisory incentives in a banking union”, Washington, D.C.: International Monetary Fund, September 2016...

1.1.3. Tình hình nghiên cứu lý luận về pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Khái niệm pháp luật GSNH trong giám sát tài chính được tác giả Đoàn Đức Lương, Viên Thế Giang trình bày trong cuốn sách “*Pháp luật về giám sát tài chính ở Việt Nam - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội 2015. Nội dung pháp luật về GSNH sau khủng hoảng được Phan Thị Mai Trang trình bày trong luận văn thạc sĩ luật học “*Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động GSNH sau khủng hoảng*”, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, 2014. Ảnh hưởng của pháp luật đến hoạt động GSNH được tác giả Đoàn Thanh Hà phân tích trong cuốn sách “*Hoạt động thanh tra, giám sát NHTM của NHNN Việt Nam - Nghiên cứu điển hình tại thành phố Hồ Chí Minh*”, Nxb. Kinh tế Tp. Hồ Chí Minh, 2015.

1.1.4. Tình hình nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật giám sát ngân hàng

Hạn chế, bất cập của pháp luật GSNH ở nước ta được tác giả Viên Thế Giang phản ánh trong bài viết *GSNH theo Luật NHNN Việt Nam 2010*, Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng số 3/2011, các tác giả Đoàn Đức Lương, Viên Thế Giang trong cuốn sách “*Pháp luật về giám sát tài chính ở Việt Nam - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội 2015, Nguyễn Mạnh Hùng và Nguyễn Anh Duy, phân tích trong bài viết “*Những vấn đề đặt ra trong công tác thanh tra, giám sát chuyên ngành đối với tập đoàn tài chính ở nước ta*”, Nguyễn Chí Đức, *Xây dựng hệ thống giám sát NHTM Việt Nam*, Tạp chí Phát triển và

Hội nhập, số 1-2/2012...

1.1.5. Tình hình nghiên cứu phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Mục tiêu, các điều kiện tiên quyết, định hướng hoạt động thanh tra, GSNH đối với các NHTM Việt Nam và giải pháp hoàn thiện pháp luật GSNH đã được tác giả Đoàn Thanh Hà phân tích trong cuốn sách “*Hoạt động thanh tra, giám sát NHTM của NHNN Việt Nam- Nghiên cứu điển hình tại thành phố Hồ Chí Minh*” Nxb. Kinh tế Tp. Hồ Chí Minh, 2015, nhóm tác giả cuốn sách do Tô Ngọc Hưng (Chủ biên), *Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam*, Nxb. Tài chính, Hà Nội 2011 đã đề xuất xây dựng mô hình hệ thống giám sát tài chính của Việt Nam theo lộ trình và GSNH được đặt trong lộ trình đó. Bốn giải pháp cơ bản đổi mới hoạt động thanh tra, GSNH đã được tác giả Đặng Đức Thành đề xuất trong cuốn sách “*Giải quyết từ gốc nợ xấu ngân hàng*”, Nxb. Đại học quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2015...

1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

1.2.1. Các kết quả nghiên cứu đã đạt được

Kết quả tổng quan tình hình nghiên cứu pháp luật giám sát hoạt động của các NHTM cho thấy, các vấn đề sau đây đã được tập trung nghiên cứu và làm khá rõ: Khái niệm NHTM và nội hàm khái niệm hoạt động của NHTM; Cơ sở lý luận của GSNH: khái niệm, đặc điểm, sự cần thiết của GSNH, phân biệt GSNH và thanh tra ngân hàng, sự thừa nhận các nguyên tắc chuẩn mực quốc tế của Basel về GSNH, phương pháp, quy trình GSNH, phương thức GSNH; Nghiên cứu so sánh về GSNH và kinh nghiệm quốc tế về GSNH; Nghiên cứu chính sách GSNH của Liên minh châu Âu và chính sách GSNH của một số quốc gia; Mối quan hệ giữa chính sách tiền tệ và GSNH; Việc tuân thủ các nguyên tắc GSNH; Cơ chế giám sát đơn đối với khu vực ngân hàng; Mối quan hệ giữa các cơ quan GSNH; Sự tương tác giữa giám sát quốc gia và giám sát quốc tế đối với hoạt động của ngân hàng; Thực trạng hệ thống GSNH và nhu cầu tìm

kiểm các giải pháp tăng tính hiệu quả điều chỉnh và thực thi pháp luật GSNH; Giải pháp nâng cao hiệu quả GSNH.

1.2.2. Những kết quả nghiên cứu được luận án kế thừa

- Những vấn đề lý luận về hoạt động của NHTM;
- Cơ sở lý luận của GSNH;
- Một số đánh giá về hạn chế, bất cập của pháp luật GSNH;
- Một số kết luận thanh tra về tồn tại trong thực hiện pháp luật GSNH; kết quả giải quyết một số vụ án vi phạm pháp luật ngân hàng;
- Những phân tích, luận giải lý do, lợi ích áp dụng mô hình giám sát tài chính hợp nhất;
- Những phân tích, phản ánh thách thức, vấn đề phát sinh trong áp dụng mô hình giám sát tài chính hợp nhất;
- Kết quả nghiên cứu và các đề xuất mô hình giám sát tài chính hợp nhất;
- Cách tiếp cận trong nghiên cứu và trình bày kết quả nghiên cứu, chẳng hạn, cách tiếp cận hệ thống trong nghiên cứu mối quan hệ giữa Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng với cơ quan giám sát tài chính khác; các nghiên cứu phân tích, đánh giá ưu điểm, hạn chế của các mô hình giám sát tài chính.

1.2.3. Những vấn đề sau đây đã được nghiên cứu nhưng chưa sâu sắc

- Hạn chế, bất cập của pháp luật GSNH;
- Những thách thức đối với hoạt động GSNH;
- Giải pháp hoàn thiện pháp luật GSNH;
- Những vấn đề đã được nghiên cứu, nhưng còn có nhận thức khác nhau hoặc được điều chỉnh ở mức độ khác nhau trong pháp luật thực định của các quốc gia: Nội dung GSNH và đối tượng, phạm vi, nội dung điều chỉnh của pháp luật GSNH; Phạm vi và mức độ áp dụng các nguyên tắc chuẩn mực quốc tế về GSNH ở các quốc gia; Sự vận dụng trên thực tế phương pháp và phương thức GSNH ở các quốc gia; Các nhân tố ảnh hưởng đến giám sát hoạt động của các NHTM; Mô hình GSNH và cùng với đó là đối tượng, phạm vi, nội dung điều chỉnh của pháp luật về GSNH; Quan niệm về pháp luật giám sát hoạt động của NHTM; Chủ thể GSNH, chức năng và thẩm quyền của cơ quan GSNH.

1.3. Cơ sở lý thuyết

1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

1) Giám sát hoạt động của NHTM là gì? Tại sao cần giám sát hoạt động của NHTM? Tính chất của giám sát hoạt động của NHTM? Cơ quan nào có thẩm quyền giám sát hoạt động của NHTM? Những hoạt động nào của NHTM cần được giám sát? Giám sát hoạt động của NHTM như thế nào và giám sát bằng cách nào?

2) Sự hoạt động kém hiệu quả của hệ thống NHTM ở nước ta hiện nay phải chăng có nguyên nhân từ sự bất cập, hạn chế của pháp luật về giám sát hoạt động của các NHTM và việc thực hiện không đúng quy định pháp luật ngân hàng, pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM? Pháp luật hiện hành về giám sát hoạt động của các NHTM đã đáp ứng ở mức độ nào các yêu cầu đối với hệ thống pháp luật có chất lượng?

3) Nếu kết quả nghiên cứu cho thấy những hạn chế, bất cập của pháp luật giám sát hoạt động của NHTM thì những giải pháp nào có thể dự liệu và đề xuất để khắc phục, giải quyết những hạn chế, bất cập đó? Việc hoàn thiện pháp luật giám sát hoạt động của NHTM cần tuân thủ các nguyên tắc, tư tưởng chỉ đạo nào và cần đáp ứng những yêu cầu gì? Việc hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM cần hướng tới mục tiêu và theo định hướng nào?

1.3.2. Lý thuyết nghiên cứu

Cơ sở lý thuyết để nghiên cứu nội dung pháp luật về giám sát hoạt động của các NHTM, bao gồm:

- Lý luận về nhà nước, các học thuyết về vai trò của nhà nước và mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường để luận giải tính khách quan, vai trò, mục đích, tính chất của GSNH, chủ thể GSNH.

- Lý thuyết về giám sát tài chính để phân tích khái niệm, đặc điểm của GSNH, phương pháp, phương thức GSNH.

- Lý thuyết về đảm bảo an toàn hệ thống tài chính tiền tệ quốc gia để nhận diện và kết luận về nhu cầu, mục tiêu, cơ chế giám sát hiệu quả hoạt động của các NHTM ở Việt Nam hiện nay.

- Lý thuyết về rủi ro, quản trị rủi ro, quản trị tốt để đánh giá hiệu quả giám sát hoạt động của NHTM và đề xuất giải pháp thực hiện chế định pháp luật về GSNH.

1.3.3. Giả thuyết nghiên cứu

Pháp luật về giám sát hoạt động của các NHTM ở Việt Nam hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu đảm bảo cơ sở pháp lý cho sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống các NHTM; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền;

duy trì và nâng cao lòng tin của người dân đối với hệ thống các NHTM và hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng.

Kết luận chương 1

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIÁM SÁT HOẠT CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI VÀ PHÁP LUẬT GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI

2.1. Khái quát về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

2.1.1. *Khái niệm giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại*

Luận án nghiên cứu giám sát hoạt động của NHTM theo nghĩa hẹp, theo đó, giám sát hoạt động của NHTM chỉ liên quan đến hoạt động giám sát của cơ quan giám sát nhà nước chuyên ngành đối với hoạt động của NHTM trong quá trình hoạt động kinh doanh thường xuyên và trong tuân thủ các quy định pháp luật ngân hàng của các NHTM. Khách thể giám sát hoạt động của NHTM, theo cách tiếp cận này, bao gồm các HĐNH và các hoạt động kinh doanh khác của NHTM được pháp luật cho phép. Giám sát hoạt động của NHTM theo nghĩa này chỉ tập trung vào giám sát các hoạt động của NHTM, không bao gồm giám sát cấp phép hoạt động của NHTM và giám sát việc tổ chức lại (mua bán, sáp nhập, chia, tách, hợp nhất) NHTM, chấm dứt hoạt động kinh doanh của NHTM. Trên cơ sở đó, giám sát hoạt động của NHTM được hiểu là *hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động và áp dụng các biện pháp cần thiết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với NHTM nhằm kịp thời tác động để các NHTM chấp hành pháp luật, qua đó bảo đảm sự an toàn, hoạt động lành mạnh của từng NHTM và toàn bộ hệ thống NHTM.*

2.1.2. *Ngân hàng thương mại - đối tượng của giám sát ngân hàng*

Ngân hàng thương mại là một loại hình TCTD nhưng có những đặc trưng riêng, cụ thể: (i) được thực hiện toàn bộ hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác, bao gồm cả huy động vốn không kỳ hạn của cá nhân (ii) kinh doanh các dịch vụ tiền tệ- ngân hàng, bao gồm cả dịch vụ thanh toán qua tài khoản; (iii) thực hiện các hoạt động kinh doanh tiền tệ khác bao gồm kinh doanh ngoại hối, tham gia thị trường nội tệ, thị trường ngoại tệ liên ngân hàng, góp vốn, mua cổ phần, thành lập các công ty con để kinh doanh bảo hiểm, kinh doanh chứng khoán, cho thuê tài chính và các hoạt động kinh doanh khác khác khi hội đủ các điều kiện luật định.

2.1.3. Hoạt động của ngân hàng thương mại – khách thể của giám sát ngân hàng

Luận án nghiên cứu khái niệm hoạt động của NHTM theo nghĩa hẹp. Các hoạt động khác của NHTM phát sinh trong quá trình thành lập, tổ chức, kiểm soát đặc biệt, tổ chức lại, giải thể, hoạt động quản trị nội bộ, quản trị nhân sự... không thuộc đối tượng nghiên cứu của luận án. Theo đó, hoạt động của NHTM được hiểu là *hình thức hoạt động chủ yếu, thường xuyên của NHTM gồm HĐNH và những hoạt động kinh doanh khác có liên quan theo quy định của pháp luật, được thực hiện thông qua nhiều kênh, phương tiện khác nhau vì mục đích lợi nhuận.*

2.1.4. Đặc điểm giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Giám sát hoạt động của NHTM có đặc điểm cơ bản: (i) Là bộ phận của GSNH; (ii) Mang tính quyền lực nhà nước; (iii) Là hoạt động diễn ra thường xuyên, liên tục; (iv) Tiến hành theo trình tự, thủ tục chặt chẽ do pháp luật qui định; (v) Mục đích giám sát hoạt động của NHTM là nhằm phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời các rủi ro có khả năng gây mất an toàn cho hoạt động của từng NHTM và hệ thống NHTM; (vi) Tuân thủ các nguyên tắc giám sát ngân hàng; (vii) Giám sát hoạt động của NHTM có mối quan hệ nhưng khác với thanh tra hoạt động của NHTM.

2.2. Khái quát về pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

2.2.1. Khái niệm pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Khái niệm pháp luật giám sát hoạt động của NHTM có thể tiếp cận dưới góc độ rộng, hẹp khác nhau. Luận án tiếp cận khái niệm này ở nghĩa hẹp, theo đó, pháp luật giám sát hoạt động của NHTM được hiểu là tổng thể các quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận dưới những hình thức nhất định, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác của các NHTM nhằm bảo đảm an toàn trong hoạt động của từng NHTM và của toàn bộ hệ thống NHTM.

2.2.2. Đặc điểm của pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật giám sát hoạt động của NHTM có các đặc điểm sau:

- Pháp luật giám sát hoạt động của NHTM có nhiệm vụ phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý rủi ro, xử lý vi phạm nhằm bảo đảm an toàn của hệ thống NHTM và an toàn của từng NHTM.
- Pháp luật giám sát hoạt động của NHTM vừa là pháp luật nội dung, vừa là pháp luật về thủ tục (pháp luật hình thức).
- Tính đa dạng, phong phú của pháp luật giám sát hoạt động của NHTM.
- Tính hội nhập của pháp luật giám sát hoạt động của NHTM.

2.2.3. Nội dung của pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Tùy vào điều kiện cụ thể của từng nước, mỗi quốc gia quy định về nội dung của pháp luật GSNH, nội dung pháp luật giám sát hoạt động của NHTM một cách khác nhau. Tuy nhiên, nghiên cứu pháp luật GSNH của một số quốc gia có thể rút ra những nội dung cơ bản sau đây của pháp luật giám sát hoạt động của NHTM: Quy định về chủ thể giám sát; Quy định về đối tượng, phạm vi giám sát; Quy định về mục đích giám sát; Quy định về nguyên tắc giám sát; Quy định về nội dung giám sát; Quy định về trình tự, thủ tục giám sát; Quy định về hình thức, phương pháp giám sát; Quy định về xử lý vi phạm trong quá trình giám sát...

Kết luận chương 2

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI Ở VIỆT NAM

Luận án đánh giá lồng ghép thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật giám sát hoạt động của NHTM theo các nội dung chủ yếu của chế định này.

3.1. Về chủ thể giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam thuộc thẩm quyền của các cơ quan GSNH, đó là: (i) NHNN Việt Nam thông qua Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng và Thanh tra, giám sát ngân hàng trực thuộc NHNN chi nhánh tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; và (ii) Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia. NHNN Việt Nam và Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia là các cơ quan thuộc hệ thống cơ quan hành pháp, do

Chính phủ trực tiếp quản lý, trong đó, NHNN Việt Nam có vai trò và vị trí quan trọng trong giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam.

3.1.1. Về địa vị pháp lý của chủ thể giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

a) Về vị trí, chức năng của các cơ quan giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật hiện hành đã xác định rõ vị trí, chức năng của NHNN, các cơ quan giám sát trực thuộc NHNN và Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành còn chưa có sự thống nhất trong quy định về vị trí của cơ quan GSNH và cơ quan giám sát bảo hiểm. Các cơ quan giám sát hoạt động của NHTM của Việt Nam có sự độc lập hạn chế thấp hơn so với cơ quan GSNH ở một số nước.

b) Về cơ cấu, tổ chức của các cơ quan giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Quy định hiện hành về cơ cấu tổ chức của các cơ quan thanh tra, giám sát ngành ngân hàng phù hợp với xu hướng tập trung hóa quản trị, điều hành về trụ sở chính của tổ chức tín dụng... tạo khuôn khổ pháp lý về tổ chức cơ bản phù hợp với chức năng, nhiệm vụ có tính đặc thù của thanh tra, giám sát ngành ngân hàng. Tuy nhiên, Cơ quan Thanh tra, GSNH vẫn được tổ chức theo mô hình giám sát 2 cấp nên vẫn chưa khắc phục được những hạn chế, bất cập về cơ cấu, tổ chức của mô hình thanh tra, GSNH như đã tồn tại trước đây. Cơ cấu, tổ chức của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia theo quy định của pháp luật hiện nay khó có thể thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ được giao.

c) Về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật hiện hành quy định cụ thể hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng, của Chánh Thanh tra, GSNH, của Cục Thanh tra, GSNH, của Thanh tra, GSNH chi nhánh; phù hợp với chuẩn mực quốc tế về thanh tra, GSNH hiệu quả của Ủy ban Basel. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia được quy định phù hợp với chức năng của Ủy ban. Tuy nhiên, quy định nhiệm vụ quản lý, cấp phép và nhiệm vụ giám sát từng lĩnh vực vẫn chưa được tách bạch nên

chưa đảm bảo tính khách quan cho công tác giám sát. Còn nhiều bất cập trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn giám sát hoạt động của NHTM của cơ quan thanh tra giám sát ngành ngân hàng trực thuộc NHNN. Cơ chế điều phối hoạt động giám sát thị trường tài chính quốc gia đến nay vẫn chưa được ban hành. Tiến độ báo cáo và chất lượng báo cáo giám sát tài chính nói chung và giám sát hoạt động của NHTM nói riêng của Ủy ban còn chậm so với quy định.

3.1.2. Mối quan hệ pháp lý giữa cơ quan thanh tra, giám sát ngành ngân hàng với các cơ quan khác trong giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật đã quy định mối quan hệ pháp lý giữa cơ quan thanh tra, giám sát ngành ngân hàng với các cơ quan khác, cũng như mối quan hệ giữa luật chung với luật chuyên ngành trong giám sát hoạt động của NHTM theo nguyên tắc ưu tiên tính chuyên ngành. Pháp luật thiếu quy định cụ thể về cơ chế phối hợp giữa cơ quan thanh tra, giám sát ngành ngân hàng với các cơ quan nhà nước có liên quan khác. Cơ chế phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ giám sát hoạt động của NHTM còn nhiều hạn chế. Chưa có sự tách bạch rõ ràng giữa thanh tra hoạt động của NHTM và giám sát hoạt động của NHTM trong quy định của pháp luật và trên thực tế thực hiện.

3.2. Về đối tượng và phạm vi giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật hiện hành mở rộng đối tượng và phạm vi GSNH, giám sát hoạt động của NHTM phù hợp với mục tiêu đảm bảo việc giám sát toàn diện các hoạt động của hệ thống NHTM và chức năng của các cơ quan giám sát. Tuy nhiên, các NHTM tồn tại dưới dạng tập đoàn tài chính ở Việt Nam được xem là vẫn nằm ngoài sự GSNH. Về phạm vi giám sát, pháp luật chưa giải thích rõ nội hàm “mọi hoạt động của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài” trong quy định của Điều 56 Luật NHNN năm 2010; phạm vi giám sát đến đâu, NHNN có giám sát cả các ngành công nghiệp dịch vụ tài chính phi ngân hàng khác hay không, là vấn đề còn đang tranh luận. Không ít các hoạt động có tính chất HĐNH nhưng chưa được coi là đối tượng bị giám sát. Pháp luật chưa quy định đối tượng giám

sát là các cổ đông sáng lập NHTM; Người hoặc nhóm người có khả năng chi phối việc ra quyết định, hoạt động của NHTM thông qua cơ quan quản lý NHTM; Người quản lý NHTM; Nhóm người thỏa thuận cùng phối hợp để thu tóm cổ phần hoặc lợi ích ở NHTM hoặc để chi phối việc ra quyết định của NHTM...

3.3. Về nội dung, hình thức, phương pháp giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

3.3.1. Về nội dung giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật đã phản ánh được vấn đề cốt lõi của yêu cầu GSNH hiện nay là nhận dạng được rủi ro, đánh giá cả khả năng quản trị rủi ro và chiến lược phòng ngừa rủi ro của NHTM. Tuy nhiên, còn hạn chế trong quy định và các yêu cầu về bảo đảm an toàn; thiếu các hướng dẫn về rủi ro thị trường, rủi ro hoạt động, rủi ro lãi suất. Nội dung GSNH, giám sát hoạt động của NHTM theo pháp luật Việt Nam hẹp hơn so với mục tiêu và nội dung GSNH theo tiêu chuẩn quốc tế, đặc biệt là Basel III. Pháp luật còn coi trọng giám sát tuân thủ với biện pháp can thiệp, xử lý rủi ro xảy ra trong HĐNH, chưa lưu tâm đúng mức đến việc phát hiện sớm, phòng ngừa và ngăn chặn rủi ro. Thực tiễn thực hiện giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam thời gian qua vẫn còn những hạn chế. Giám sát hoạt động của NHTM tại Việt Nam vẫn còn khoảng trống khá lớn giữa các quy định với thực tế thực hiện, nhất là trong điều kiện các quy định về quyền xử phạt của các cơ quan quản lý nhà nước chưa hoàn thiện, gây nên những tiền lệ xấu trong giám sát. Hiệu lực và hiệu quả giám sát của hệ thống cơ quan giám sát hoạt động của NHTM chưa cao.

3.3.2. Về hình thức giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật Việt Nam qui định áp dụng hai hình thức GSNH là giám sát an toàn vĩ mô và giám sát an toàn vi mô là phù hợp với thông lệ quốc tế về GSNH và phù hợp thực tiễn Việt Nam. Tuy nhiên, các văn bản quy định và hướng dẫn thực hiện các hình thức giám sát an toàn vĩ mô, giám sát an toàn vi mô chậm được ban hành. Thiếu các công cụ hữu hiệu phục vụ cho giám sát an toàn vĩ mô, nhất là đối với giám sát dựa trên rủi ro. Có sự quy định chòng chéo trong giám sát vĩ mô giữa các cơ quan giám sát, hiệu quả giám sát chưa cao.

3.3.3. Về phương pháp giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật quy định kết hợp giám sát tuân thủ với giám sát rủi ro trong giám sát là phù hợp với thực tiễn hiện nay của Việt Nam, phát huy được ưu điểm của từng phương pháp giám sát, đảm bảo sự dịch chuyển dần từ giám sát tuân thủ sang giám sát dựa trên rủi ro. Tuy nhiên, công tác giám sát mang nặng giám sát tuân thủ hơn là giám sát rủi ro. Giám sát tính tuân thủ kết hợp chưa hiệu quả với giám sát theo rủi ro. Các quy định của pháp luật về đảm bảo an toàn, về phân loại nợ hiện hành liên quan đến hoạt động giám sát NHTM còn nhiều hạn chế. Các quy định để hỗ trợ áp dụng phương pháp giám sát hoạt động của NHTM trên cơ sở rủi ro đến nay vẫn chưa hoàn thiện. Luật Các TCTD năm 2010 chưa phân biệt rõ thanh tra phòng ngừa với thanh tra hành chính.

3.4. Về trình tự, thủ tục giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

3.4.1. Về trình tự, thủ tục giám sát hoạt động của NHTM

Pháp luật hiện hành ghi dấu ấn của sự hoàn thiện bộ thủ tục thanh tra, GSNH; làm rõ quy trình giám sát an toàn vi mô, giám sát an toàn vĩ mô và các vấn đề về phương pháp giám sát, công cụ giám sát, trình tự, thủ tục giám sát. Tuy nhiên, việc thực hiện trình tự, thủ tục giám sát vẫn còn bất cập. Các cơ quan có chức năng giám sát vẫn chủ yếu thu thập thông tin từ báo cáo của các đối tượng giám sát là các NHTM. Việc rà soát thông tin, phân tích dữ liệu chủ yếu thực hiện thủ công, chỉ dựa trên sự biến động bất thường của số liệu; thông tin thị trường chưa được sử dụng nhiều trong quá trình phân tích; việc đánh giá rủi ro của toàn hệ thống, từng nhóm ngân hàng và từng ngân hàng chủ yếu tập trung vào rủi ro tín dụng và rủi ro thanh khoản; trong giám sát vẫn còn sai sót, chưa phát hiện được hoặc chưa phát hiện kịp thời gian lận.

3.4.2. Về xử lý vi phạm trong quá trình giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Pháp luật qui định 4 biện pháp xử lý trong giám sát, gồm: Khuyến nghị, cảnh báo; Xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật; Kiến nghị cấp có thẩm quyền các biện pháp xử lý giám sát ngân hàng khác theo quy định của pháp luật; Áp dụng can thiệp sớm là phù hợp với thực

tiền giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam hiện nay. Mặc dù, pháp luật đã quy định khá đầy đủ về các biện pháp xử lý vi phạm, nhưng trong quá trình thực hiện hoạt động giám sát, các chủ thể giám sát đã không thực hiện hoặc thực hiện chưa tốt các quy định này nên đã gây ra những hậu quả nghiêm trọng. Thẩm quyền của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng trong xử lý vi phạm sau giám sát hiện nay chủ yếu vẫn là kiến nghị NHNN ra các quyết định xử lý mà ít được trực tiếp áp dụng các biện pháp xử lý cần thiết đối với NHTM là chưa phù hợp, dẫn đến việc gây ra sự giảm sút hiệu quả giám sát trên thực tế.

Kết luận chương 3

Chương 4

YÊU CẦU, ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI Ở VIỆT NAM

4.1. Tính cấp thiết của việc hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Sự cần thiết và tính khách quan của việc hoàn thiện pháp luật giám sát nhà nước đối với các NHTM xuất phát từ các lý do: tạo lập khung pháp lý hoàn thiện để điều chỉnh các mối quan hệ giám sát; tạo cơ sở và nền tảng pháp lý hoàn chỉnh trong quản lý rủi ro hệ thống NHTM; phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật và hạn chế những sai phạm trong hoạt động của các NHTM; góp phần cơ cấu lại hệ thống NHTM và duy trì hoạt động bình thường của hệ thống NHTM; bảo vệ khách hàng và người gửi tiền trong quan hệ tín dụng; tạo dựng công cụ đặc lực, hoàn chỉnh trong quản lý nhà nước đối với hoạt động tiền tệ, ngân hàng.

4.2. Yêu cầu của việc hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Việc hoàn thiện pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại hiện nay phải đáp ứng các yêu cầu sau đây:

- Phải nhằm mục đích góp phần nâng cao năng lực của hệ thống NHTM;

- Đáp ứng yêu cầu tạo cơ sở pháp lý đầy đủ hơn để nâng cao hiệu quả quản trị rủi ro của hệ thống NHTM;
- Phải đảm bảo mục tiêu an toàn của hệ thống NHTM;
- Là nhiệm vụ cần phải được tiến hành thường xuyên, liên tục;
- Phải đặt trong mối quan hệ tổng thể với hoàn thiện pháp luật giám sát tài chính.

4.3. Định hướng hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Việc hoàn thiện cơ sở pháp lý để giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam trong thời gian tới nên theo các định hướng sau đây:

- Đáp ứng yêu cầu về tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế và những đặc thù của Việt Nam;
- Tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc xây dựng hệ thống cơ quan giám sát hoạt động của NHTM một cách tập trung, thống nhất, có hiệu lực, hiệu quả, đảm bảo tính độc lập và phù hợp với thực tế Việt Nam;
- Xây dựng cơ sở pháp lý đảm bảo cho việc đổi mới có hiệu quả phương pháp giám sát, nội dung giám sát, quy trình giám sát phù hợp với sự phát triển của công nghệ thông tin, công nghệ ngân hàng;
- Đảm bảo giám sát toàn diện các mục tiêu: (i) Giám sát an toàn hệ thống của hệ thống NHTM; (ii) Giám sát an toàn từng NHTM; (iii) Giám sát hiệu quả hoạt động của hệ thống NHTM.
- Hướng hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM trong giai đoạn từ nay đến năm 2025 gắn việc với hoàn thiện pháp luật về xử lý nợ xấu và tái cấu trúc hệ thống các TCTD;
- Mở rộng phạm vi giám sát đến các NHTM được tổ chức theo mô hình tập đoàn tài chính dưới hình thức công ty mẹ - con; đến cuối năm 2025, tuân thủ phần lớn các nguyên tắc theo Basel.

4.4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại ở Việt Nam

4.2.1. Hoàn thiện pháp luật về chủ thể giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Cần chuyển đổi từ mô hình giám sát thể chế hiện nay sang mô hình

giám sát hợp nhất với các bước đi và lộ trình cụ thể. Trong quá trình chuyển đổi cần chấp nhận thách thức và giải quyết những vấn đề nảy sinh của việc áp dụng mô hình giám sát hợp nhất. Từ nay đến năm 2025 Việt Nam vẫn nên giám sát tài chính theo ngành dọc và GSNH vẫn thuộc thẩm quyền và nhiệm vụ của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng trực thuộc NHNN. Trong giai đoạn này một mặt cần tiếp tục củng cố năng lực của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng; mặt khác cần bổ sung chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia. Xây dựng hệ thống hạ tầng thông tin đầy đủ, chính xác cùng cơ chế trao đổi thông tin, cơ chế phối hợp giữa Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng với Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, giữa với các cơ quan giám sát tài chính và cơ quan nhà nước khác. Về mặt pháp lý, cần sửa đổi, bổ sung các quy định tăng thẩm quyền, trách nhiệm, tính độc lập của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng; bổ sung chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, và điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia; thiết lập cơ chế điều phối hoạt động giám sát thị trường tài chính quốc gia. Quan tâm hơn nữa công tác phát hiện và cảnh báo sớm, phòng ngừa, ngăn chặn rủi ro trong hoạt động thanh tra, GSNH.

Khi có đủ điều kiện phát triển của thị trường tài chính thì hình thành mô hình giám sát hợp nhất 1 cấp (từ năm 2026) và tiếp tục củng cố mô hình đó. Cơ quan Thanh tra, giám sát tài chính quốc gia có chức năng xây dựng chính sách, quản lý, cấp phép, giám sát từng lĩnh vực, theo dõi việc thi hành kết luận thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm trong thực thi kết luận thanh tra, giám sát.

Trước khi áp dụng mô hình giám sát 1 cấp cần xây dựng nghị định của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Cơ quan thanh tra, giám sát tài chính quốc gia với các nội dung cần thiết phải có, tiệm cận với thông lệ quốc tế và phù hợp với điều kiện của nước ta để cơ quan này có thể thực hiện tốt nhất sứ mệnh của nó. Ngoài ra, cần có quy định của Chính phủ về trình tự, thủ tục GSNH theo mô hình giám sát 1 cấp.

Cùng với ban hành văn bản pháp luật về mô hình giám sát 1 cấp thì cần sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật NHNN năm 2010, Luật Các TCTD năm 2010 và các Nghị định

của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của NHNN Việt Nam, của Bộ Tài chính.

4.2.2. Hoàn thiện pháp luật về đối tượng và phạm vi giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Hoàn thiện pháp luật về đối tượng và phạm vi giám sát hoạt động của NHTM theo hướng mở rộng đối tượng giám sát của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng đối với các tập đoàn tài chính; quy định cụ thể hơn nhiệm vụ, thẩm quyền giám sát của NHNN đối với các ngành công nghiệp dịch vụ tài chính phi ngân hàng; cụ thể hóa Điều 5 Thông tư số 03/2015/TT-NHNN về các đối tượng GSNH vi mô; giải thích rõ về nội dung HĐNH, hoạt động kinh doanh khác của tổ chức tín dụng; ban hành hướng dẫn thi thi Luật Các TCTD năm 2010 (sửa đổi, bổ sung 2017) về NHTM. Bổ sung đối tượng GSNH là các cổ đông sáng lập NHTM; người hoặc nhóm người có khả năng chi phối việc ra quyết định, hoạt động của NHTM thông qua cơ quan quản lý NHTM; Người quản lý NHTM; Nhóm người thỏa thuận cùng phối hợp để thu tóm cổ phần hoặc lợi ích ở NHTM hoặc để chi phối việc ra quyết định của NHTM. Quy định chặt chẽ hơn tiêu chuẩn, điều kiện đối với các chức danh Chủ tịch Hội đồng quản trị/Hội đồng Thành viên, thành viên Hội đồng quản trị/Hội đồng thành viên, thành viên Ban kiểm soát, Tổng giám đốc của các TCTD.

Mở rộng phạm vi GSNH sang cả giám sát tất cả các hoạt động của NHTM. Tăng cường giám sát là việc chấp hành các quy định về cấp tín dụng, cơ cấu nợ, phân loại nợ và trích lập dự phòng; vi phạm về huy động vốn và gửi tiền; vi phạm về quản trị điều hành, kiểm tra, kiểm soát nội bộ; vi phạm quy định về tỷ lệ, giới hạn an toàn; vi phạm quy định về hạch toán kế toán, quản lý tài chính...

4.2.3. Hoàn thiện pháp luật về nội dung, hình thức, phương pháp giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

a) Về nội dung giám sát, mở rộng mục tiêu và nội dung GSNH cho phù hợp với mục tiêu và nội dung GSNH của Basel 3. Đánh giá khả năng quản trị rủi ro và hoạt động xây dựng, tổ chức thực hiện chiến lược phòng ngừa rủi ro của các NHTM.

Phân định rõ chức năng giám sát an toàn và chức năng thanh tra của

Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng. Ban hành bộ tiêu chuẩn chung giám sát hoạt động của các NHTM phù hợp với chuẩn mực và thông lệ quốc tế và hệ thống báo cáo tài chính thống nhất. Tăng cường trách nhiệm của đội ngũ cán bộ GSNH và có cơ chế giám sát họ trong quá trình thực thi nhiệm vụ giám sát.

b) Về hình thức giám sát, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho hoạt động giám sát an toàn vĩ mô và nâng cao năng lực giám sát an toàn vĩ mô hệ thống ngân hàng. Tăng cường các công cụ hữu hiệu phục vụ cho giám sát an toàn vĩ mô, nhất là giám sát dựa trên rủi ro; phát triển và ứng dụng các mô hình phân tích định lượng, cảnh báo, kiểm định rủi ro. Quy định hệ thống các chỉ tiêu giám sát thị trường tài chính, nhất là giám sát hoạt động của NHTM dựa trên quản trị rủi ro.

c) Về phương pháp giám sát, xây dựng cơ sở pháp lý cho việc chuyển đổi theo lộ trình từ giám sát tuân thủ sang giám sát trên cơ sở rủi ro, quản trị rủi ro của NHTM; phân biệt rõ thanh tra phòng ngừa với thanh tra hành chính; Hoàn thiện khung pháp lý cho việc xây dựng hệ thống hạ tầng cơ sở dữ liệu với nền tảng công nghệ thông tin hiện đại để nâng cao chất lượng công tác giám sát từ xa. Xây dựng cơ chế phối hợp trao đổi thông tin giữa các cơ quan giám sát tài chính.

4.2.4. Hoàn thiện pháp luật về trình tự, thủ tục giám sát và xử lý sau giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Xây dựng cơ chế trao đổi thông tin giữa Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng với cơ quan GSNH nước ngoài. Trao cho Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng thẩm quyền trực tiếp xử lý vi phạm đối với NHTM không thực hiện kết luận giám sát.

4.3. Giải pháp về nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại

Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng. Nâng cao năng lực của đội ngũ công chức làm công tác GSNH là yếu tố mang tính nền tảng cho việc nâng cao hiệu quả của công tác giám sát. Tăng cường sự phối hợp công tác, chia sẻ thông tin giữa NHNN với các cơ quan bảo vệ pháp luật và các cơ quan có thẩm quyền giám sát. Đổi mới cách thức thực hiện nghiệp vụ thanh tra, GSNH. Áp dụng mô hình

quản trị ngân hàng hiện đại.

Kết luận chương 4

KẾT LUẬN

1. Pháp luật vừa là căn cứ hợp pháp, vừa là phương tiện để giám sát hoạt động của NHTM. Pháp luật giám sát hoạt động của NHTM là hệ thống các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận dưới những hình thức nhất định, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác vì mục tiêu lợi nhuận của các NHTM.

2. Nội dung pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM bao gồm bốn nhóm cơ bản: chủ thể giám sát; đối tượng và phạm vi giám sát; nội dung, hình thức, phương pháp giám sát; trình tự, thủ tục giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình giám sát. Pháp luật giám sát hoạt động của NHTM hiện hành về cơ bản đã tạo ra khung pháp lý nền tảng để các hoạt động giám sát được diễn ra một cách hiệu quả, nhiều vi phạm trong hoạt động của NHTM đã được phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời, an toàn hệ thống NHTM được bảo đảm. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện pháp luật cho thấy vẫn còn nhiều bất cập trong qui định của pháp luật giám sát hoạt động của NHTM. Việc thực hiện các quy định của pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM chưa nghiêm đã dẫn đến những đại án liên quan đến lĩnh vực ngân hàng. Nghiên cứu thực trạng giám sát hoạt động của NHTM cho thấy nhu cầu cần phải tiếp tục hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn giám sát hoạt động của NHTM cũng như tính cấp bách của việc tăng cường đạo đức, trách nhiệm, kỷ luật công vụ của đội ngũ cán bộ và hiệu quả hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền giám sát.

3. Đảm bảo an toàn hoạt động hệ thống NHTM nói riêng và hệ thống tài chính nói chung nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội là mục tiêu mà Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM ở Việt Nam cần hướng đến việc xây dựng hệ thống các yêu cầu của về tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế và những đặc thù của nền kinh tế Việt Nam, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh

cho các NHTM Việt Nam, đảm bảo thực hiện các hoạt động giám sát có hiệu lực và hiệu quả cao, góp phần nâng cao năng lực hệ thống NHTM, xử lý tốt nợ xấu, tái cấu trúc hệ thống NHTM.

4. Hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM, trước hết cần tập trung hoàn thiện và chuẩn bị các điều kiện tiền đề đầy đủ và pháp lý cũng như cơ sở vật chất, kỹ thuật để xây dựng mô hình giám sát tài chính, trong đó có giám sát hoạt động của NHTM, theo hướng mô hình giám sát hợp nhất. Bên cạnh đó, mở rộng đối tượng và phạm vi giám sát của NHNN sang giám sát đối với các tập đoàn tài chính, giám sát đối với các ngành công nghiệp dịch vụ tài chính phi ngân hàng; mở rộng nội dung giám sát phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Hoàn thiện khung pháp luật phục vụ giám sát an toàn vĩ mô trên cơ sở phương pháp giám sát rủi ro. Đồng thời, tăng cường thẩm quyền, năng lực của các chủ thể giám sát trong xử lý vi phạm.

5. Giám sát ngân hàng nói chung và giám sát hoạt động của NHTM nói riêng có vai trò đặc biệt quan trọng trong giám sát tài chính. Giám sát hoạt động của NHTM hiệu quả sẽ góp phần bảo đảm tính an toàn, lành mạnh, hiệu quả của hệ thống tài chính ngân hàng. Vì vậy, các giải pháp hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của NHTM hiện nay sẽ góp phần hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hệ thống giám sát tài chính Việt Nam.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC
ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Đình Phúc, *Hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động của ngân hàng thương mại*, Tạp chí Dân chủ & Pháp luật, số tháng 10 (271) năm 2014.

2. Nguyễn Đình Phúc, *Một số mô hình cơ quan giám sát ngân hàng ở châu Âu và gợi mở chính sách cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số 9 (168) năm 2014.

3. Nguyễn Đình Phúc, *Hoàn thiện pháp luật về giám sát ngân hàng nhằm hạn chế tác động tiêu cực của sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng thương mại*, Tạp chí Khoa học Chính trị số 5 năm 2014.