

І. П. Устинова,
кандидат юридичних наук, доцент

Ю. І. Полторацька,
студентка

МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ОРГАНІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ ЯК МОДЕЛІ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто систему структурної організації банківського нагляду. Визначено види участі центрального банку у здійсненні банківського нагляду в зарубіжних країнах. Проведено порівняння поглядів прибічників здійснення банківського нагляду центральним банком та їх опонентів. Аргументовано доцільність відокремлення функції банківського нагляду від діяльності Національного банку України.

Ключові слова: банківський надгляд, банківське регулювання, організаційна структура, зарубіжний досвід банківського нагляду, Національний банк України.

И. П. Устинова, Ю. И. Полторацкая

Международные практики организации банковской системы как модели для реформирования банковского надзора в Украине

В статье рассмотрена система структурной организации банковского надзора. Определены виды участия центрального банка в осуществлении банковского надзора в зарубежных странах. Проведено сравнение взглядов сторонников осуществления банковского надзора центральным банком и их оппонентов. Аргументированно целесообразность отделения функции банковского надзора от деятельности Национального банка Украины.

Ключевые слова: банковский надзор, банковское регулирование, организационная структура, зарубежный опыт банковского надзора, Национальный банк Украины.

I. Ustinova, Y. Poltoratskaya

Prospects for reform of banking supervision

The active system of the bank supervision structural organizational has been considered in the article. The types of the central bank's participation in exercising of foreign countries' bank supervision have been defined. The views of the followers of the exercising of the bank supervision in the central bank have been compared with those ones of their opponents. The suitability of the bank supervision separation from the National Bank of Ukraine has been reasoned.

Key words: bank supervision, bank regulation, organizational structure, foreign experience in banking supervision, the National Bank of Ukraine.

Постановка проблеми та її актуальність.

Сьогодні в Україні визнається, що завдання зміцнення правопорядку в банківській системі вимагають удосконалення законодавчої та правозастосовної практики з використанням міжнародного досвіду. Актуальним бачиться вивчення практики здійснення банківського нагляду і його правового регулювання в країнах,

де існує ринкова економіка і банківський сектор відрізняється розвиненістю і стабільністю.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема банківського нагляду знайшла достатньо широке висвітлення в науковій юридичній та економічній літературі. Теоретичні та прикладні аспекти удосконалення банківського нагляду досліджували такі відомі вітчизняні науковці та

практики, як Ю. В. Жежерун, В. В. Коваленко, В. В. Крилова, В. В. Лещенко, О. В. Понеділко та ін.

Мета статті. Забезпечення функціонування банківського нагляду та оцінка його ефективності залишається актуальним питанням економічного розвитку країни, а тому дослідження міжнародного досвіду функціонування банківського нагляду є необхідною складовою для його подальшого удосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Під банківським наглядом розуміють, насамперед, моніторинг процесів, що мають місце у банківській сфері на різних стадіях функціонування банків, а саме: створення нових банків та їхніх установ; діяльності банків; реорганізації та ліквідації банків.

Головною метою банківського нагляду є безпека і стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. Вирішення саме цих завдань дасть змогу посилити надійність банківської системи та забезпечити динамічний розвиток вітчизняної економіки [3, с. 28-40].

З інституційної точки зору можна виділити три групи країн, відмінних у способах організації побудови наглядових систем, місцем і роллю центрального банку в цих системах [2, с. 12]:

– країни, в яких наглядова діяльність здійснюється лише центральним банком: Україна, Австралія, Великобританія, Ісландія, Іспанія, Ірландія, Італія, Нова Зеландія, Португалія;

– країни, в яких наглядова діяльність здійснюється центральним банком спільно з іншими органами: США – Федеральна резервна система спільно з міністерством фінансів, незалежним агентством і Федеральною корпорацією страхування депозитів; Швейцарія – центральний банк спільно з банківською комісією; Німеччина – Бундесбанк спільно з Федеральною службою кредитного контролю;

– країни, в яких наглядова діяльність здійснюється не центральним банком, а іншими органами: Данія, Канада, Люксембург, Швеція, Австрія, Фінляндія, Норвегія.

Кожна система банківського регулювання та нагляду у світі має такі складові: орган, який виконує роль регулятора, функції і об'єкти регулювання.

Ці три компоненти часто розглядаються як основні класифікаційні ознаки, за якими групують національні системи фінансового регулювання та нагляду. Класичним прикладом є групування національних систем фінансового регулювання та нагляду за ознакою «секторального охоплення», тобто з фокусуванням на об'єктах регулювання.

Як відомо, фінансова система практично кожної країни включає банківський сектор, фондовий сектор і сектор страхування, які поширюються з різним ступенем концентрації функції національних органів регулювання та нагляду. Відповідно до цього виділяють три основні моделі організації банківського регулювання та нагляду: «єдиного фінансового органу управління», модель «двох вершин» та «секторна» модель.

Перша модель – модель «єдиного фінансового органу управління» (single financial authority). Згідно з цією моделлю регулювання і нагляд за всіма секторами національної фінансової системи, зокрема банківським, сектором страхування та цінних паперів, здійснюється єдиним наглядовим органом. Єдиний орган регулювання несе відповідальність за стійкість фінансової системи країни і забезпечує застосування уніфікованих підходів і механізмів банківського нагляду. Дана модель набула свого розвитку, зокрема, в Австрії, Німеччині, Японії, Швеції і Великій Британії [1, с. 72].

Модель єдиного нагляду базується на концентрації всіх наглядових функцій в єдиному наглядовому органі. Вона охоплює своєю діяльністю всіх суб'єктів, що діють на фінансовому ринку в кожному аспекті їх діяльності [1, с. 150].

Дана модель є найбільш оптимізованою та поширеною у розвинутих країнах ЄС. Окрім того, багато європейських країн протягом останніх років відмовились від секторної моделі нагляду на користь моделі єдиного нагляду.

Друга – модель «двох вершин» («*twin peaks*»). Відповідно до цієї моделі об'єктом регулювання та нагляду одного й того самого органу є два сектори фінансового посередництва (банки і фондові компанії, банки і страхові компанії, фондові і страхові компанії). Модель передбачає розподіл обов'язків на основі завдань нагляду між двома різними органами влади у такий спосіб, що один із них забезпечує пруденційний нагляд, а другий – займається питаннями прозорості ведення бізнесу. Дана модель є повністю прийнятою в Нідерландах, яка визначається спробою регулятора досягти, з одного боку, макро- і мікропруденційної стабільності, а з другого – захистити права інвесторів незалежно від виду їх діяльності.

Третя модель нагляду – «секторна», коли за здійснення нагляду в кожному конкретному фінансовому секторі відповідає спеціальний орган. Єдиний державний наглядовий орган, що відповідає за діяльність всієї фінансової системи в цілому, створений у 28 країнах світу. В останнє десятиліття спостерігається перехід від секторної моделі до моделей «єдиного фінансового органу управління» та «двох вершин».

Даний перехід характерний для таких країн, як Греція, Португалія, Литва, Фінляндія, Франція. Важливою причиною цього є постійно зростаюча потреба в координації зусиль наглядових органів, що функціонують у різних фінансових секторах країни. Дана обставина є наслідком ускладнення банківського бізнесу і зростання тенденцій до створення фінансових конгломератів, діяльність яких охоплює крім ринку банківських послуг також і ринок страхування та ринок цінних паперів.

Ці структурні зміни привели до посилення взаємозв'язку між колись розрізненими видами діяльності у сфері фінансових послуг, а отже, і до появи небезпеки, що проблеми в одному секторі можуть ослабити інший сектор або навіть всю фінансову систему держави. Прагнення до консолідації наглядових органів виявляються і на міжнародному рівні. Воно пов'язане з тим, що діяльність банків із кожним роком дедалі більше виходить за межі окремої країни і набуває глобального характеру [2, с. 6].

У більшості країн центральні банки несуть відповідальність за системну стабільність і здійснюють пруденційне регулювання і нагляд за банками. В окремих випадках центральні банки виконують наглядові функції стосовно небанківських інститутів.

У світі склалося кілька альтернативних систем організації нагляду за фінансовою системою, що різняться ступенем і характером участі центральних банків у цьому процесі, тобто чи залучені вони в моніторинг за системою платежів, чи є гарантами ліквідності на ринках, чи здійснюють нагляд за банками, чи забезпечують страхування депозитів, чи мають значущу роль у забезпеченні фінансової безпеки та чи мають антикризову програму, а головне – можливості її реалізувати.

Сукупність цих і багатьох інших аналогічних критеріїв дає можливість виділити три основні моделі організації банківського регулювання.

Одна з наведених моделей припускає зосередження регуляторних повноважень у центральному банку, друга – існування незалежного спеціального органу в тісному зв'язку з центральним банком та міністерством фінансів, а третя – передбачає створення мегарегулятора.

Перша модель ґрунтується на закріпленні в законодавчому порядку за центральним банком виключних повноважень у сфері регулювання та нагляду за банківською діяльністю. Дана модель була історично домінуючою і розглядалася як переважна в багатьох країнах світу з моменту виникнення банківської наглядової практики.

З огляду на низку причин, із яких найбільш вагомими є можливий конфлікт інтересів між цілями грошово-кредитної політики і банківського нагляду, надмірна концентрація економічної влади тощо, ця модель уже втратила свої позиції, хоча, як і раніше, є затребуваною.

Центральний банк наділяють функціями регулятора банківської діяльності не тільки країни, що розвиваються, й країни з розвинутою економікою, наприклад, Греція, Португалія, Іспанія.

Як було зазначено вище, існує ще модель «двох вершин». Ця модель припускає, що функції регулювання та нагляду виконують

кілька спеціалізованих органів за безпосередньої участі центрального банку і міністерства фінансів. Прикладом такої організації банківського регулювання може бути відповідна модель у США, яка відрізняється від аналогічних систем інших країн своєю досить складною структурою. Нагляд і регулювання діяльності комерційних банків у США здійснюють в основному три органи:

- 1) Федеральна резервна система;
- 2) Федеральна корпорація страхування депозитів;
- 3) Управління контролера грошового обігу.

Ці організації є основними, але не даними регуляторами фінансової системи США, і між ними існує угода про виключення дублювання функцій.

Нагляд за ощадними банками та кредитними спілками здійснюється двома додатковими наглядовими органами: Управлінням з нагляду за ощадними установами (Office of Thrift Supervision) і Національною асоціацією кредитних спілок (National Credit Union Association).

Крім того, створені й успішно функціонують наглядові органи штатів та інші органи федерального значення.

Третя модель характеризується повним делегуванням функцій регулювання єдиному органу регулювання фінансового ринку – мегарегулятору. Така модель прийнята в 28-ох країнах світу: Австрії, Німеччині, Великій Британії, Бельгії, Швейцарії, Польщі, Словаччині, Чехії Данії, Ісландії, Ірландії, Угорщині, Казахстані, Латвії, Мальті, Нікарагуа, Норвегії, Південній Кореї, Швеції, Японії, Естонії, Бахреїні, Саудівській Аравії, Бермудах, Кайманових островах, Мальдівах, Гібралтарі та Сінгапурі.

При цьому в більшості країн функції нагляду відокремлені від центрального банку і передані мегарегулятору. Винятком є Сінгапур, Чехія та Словаччина, у яких повноваження мегарегулятора закріплені за центральним банком, та Ірландія, де мегарегулятор створений на базі автономного підрозділу центрального банку.

Необхідно зазначити, що у світовій практиці не існує шаблону мегарегулятора – немає ні певних норм регулювання, ні стандартів побу-

дови інституційної структури. Характер взаємодії між єдиним наглядовим органом і центральним банком також не має однозначного трактування й оцінки. У всіх країнах підходи до вирішення взаємодії цих органів управління мають свою специфіку. Наприклад, у Великій Британії Управління фінансових послуг створене як мегарегулятор у 1997 р., поетапно об'єднало 11 різних наглядових структур [3, с. 121].

У світовій практиці навіть у разі створення мегарегулятора Центральні банки продовжують прямо або опосередковано брати участь у наглядовому процесі. Це пояснюється тим, що будь-які проблеми в банківському секторі розв'язуються через звернення до центрального банку, зокрема як до кредитора останньої інстанції.

Таким чином, між центральним банком і відособленим банківським регулятором складаються достатньо тісні відносини.

Тому питання про збереження функцій банківського нагляду за центральним банком або закріплення їх за відособленим від нього органом управління залежить від балансу політичних сил у країні, традиційного розподілу повноважень і регулятивної культури.

Забезпечення ефективного регулювання і нагляду на ринку фінансових послуг можливе не тільки за допомогою об'єднання органів фінансового регулювання під єдиним керівництвом, тобто створення мегарегулятора, й через створення (виділення) спеціалізованих регуляторів і їх кооперацій. Головне питання тут полягає не в тому, за ким закріплений нагляд, а в тому, як ефективніше забезпечується взаємодія органів державної влади у фінансовому секторі.

Наглядові органи повинні мати ефективну систему швидкого обміну інформацією один з одним для оцінювання сукупного ризику і вчасного вжиття відповідних заходів у разі виникнення проблем у будь-якого інституту, що входить до складу фінансового конгломерата, а також для виявлення та усунення недоліків регуляторної діяльності.

Це завдання є одним із основоположних завдань, що стоять перед організацією системи банківського нагляду. Щодо вибору тієї чи іншої моделі організації банківського регулювання в країнах світу, то останнім часом, як підкреслювалося вище, дедалі більше простежується тенденція до концентрації регулятивно-наглядових функцій у руках мегарегулятора.

Водночас ідея мегарегулятора та її практичне втілення має не тільки прихильників, але й критиків.

Скептики створення мегарегулятора застерігають від виникнення цілого комплексу проблем. Насамперед це можливий конфлікт цілей регулювання різних фінансових секторів, а також необхідність забезпечення незалежності регулятора (регулятивної, наглядової, інституційної і фінансової) [4, с. 133-135].

За останні роки в Україні виконано важливий крок щодо вдосконалення системи банківського нагляду і регулювання та наближення її до міжнародних стандартів і практики, однак у цій діяльності є ще багато невирішених питань і недоліків.

Назвемо головні з них: недосконалість контролю за наявністю у банках адекватних систем управління ризиками; низький рівень практичної реалізації пруденційних вимог, зокрема, у частині здійснення операцій з інсайдерами та дотримання нормативів великих кредитних ризиків; відсутність процедур нагляду на консолідованій основі; відсутність належного контролю за наявністю у банків положень, практики та процедур щодо протидії відмиванню доходів, набутих злочинним шляхом; відсутність правового захисту працівників банківського нагляду; недостатність правового врегулювання питань реорганізації і ліквідації банків.

Тому ми підтримуємо тезу про те, що доцільним для України є створення концепції банківського нагляду, в якій всі складові будуть тісно взаємодіяти та співпрацювати між собою. Причому система управління банківським наглядом у розрізі окремого банку повинна включати в себе не тільки інспекційні, попередні перевірки, внутрішній банківський нагляд,

а й не планові перевірки з боку Національного банку України.

Висновки. Таким чином, комплексна система банківського нагляду має складатися із системи діагностики та моніторингу аудиторськими компаніями, системи управління банківського нагляду у розрізі окремого банку, системи формування стратегій управління банківського нагляду, системи управління змінами в банку та системи якості аналізу фінансового стану банків. Усі зазначені системи повинні тісно взаємодіяти між собою, задля досягнення відмінних результатів в роботі банків та банківського нагляду.

Література

1. *Жежерун Ю. В.* Зарубіжний досвід забезпечення безпеки банківської діяльності / Ю. В. Жежерун // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Актуальні питання безпеки фінансової системи держави» (Харків, 21 лютого 2014 р.). – Х.: ХНУВС, 2014. – С. 129-133.
2. *Коваленко В. В.* Банківський нагляд: навч. посіб. / В. В. Коваленко. – Суми: УАБС НБУ, 2007. – 262 с.
3. *Консультації* щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні [Електронний ресурс] / НБУ. Зелена книга. – К., 2012. – Травень. – С. 28-40.
4. *Лещенко В. В.* Організація системи банківського нагляду: структура, моделі, проблеми регулювання / В. В. Лещенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 6. – С. 132-136.
5. *Linnikov, A. S.* (2002), «Bases of legal regulation of the banking activity in the European Union», *Moskovskij Zhurnal Mezhdunarodnogo Prava*, vol. 1, pp. 61-79.
6. *Mischenko, V. Krylova, V. and Shvets', Ye.* (2007), «Evolution of Banking Supervision: European experience», *Visn. Nats. banku Ukrainy*, vol. 7, pp. 5-11.
7. *Tsyhanova, N. V.* (2009), «The impact of foreign banks on competitive environment in countries with economies in transition», *Aktual'ni problemy*

mizhnarodnykh vidnosyn: zb. nauk. pr., no. 82, ch. II, pp. 116-127.

References

1. *Zhezherun Ju. V.* Zarubizhnyj dosvid zabezpechennja bezpeky bankivs'koi' dijal'nosti / Ju. V. Zhezherun // Zbirnyk naukovykh prac' Mizhnarodnoi' naukovo-praktychnoi' Internet-konferencii' «Aktual'ni pytannja bezpeky finansovoi' systemy derzhavy» (Harkiv, 21 ljutogo 2014 r.). – H.: HNUVS, 2014. – S. 129-133.

2. *Kovalenko V. V.* Bankivs'kyj nagljad: navch. posib. / V. V. Kovalenko. – Sumy: UABS NBU, 2007. – 262 s.

3. *Konsul'tacii' shhodo pidvyshhennja efektyvnosti reguljuvannja ta nagljadu za finansovym sektorom v Ukrai'ni [Elektronnyj resurs] / NBU.* Zelena knyga. – K., 2012. – Traven'. – S. 28-40.

4. *Leshhenko V. V.* Organizacija systemy bankivs'kogo nagljadu: struktura, modeli, problemy reguljuvannja / V. V. Leshhenko // Investycii': praktyka ta dosvid. – 2016. – № 6. – S. 132-136.

5. *Linnikov, A. S.* (2002), «Bases of legal regulation of the banking activity in the European Union», *Moskovskij Zhurnal Mezhdunarodnogo Prava*, vol. 1, pp. 61-79.

6. *Mischenko, V. Krylova, V. and Shvets', Ye.* (2007), «Evolution of Banking Supervision: European experience», *Visn. Nats. banku Ukrainy*, vol. 7, pp. 5-11.

7. *Tsyhanova, N. V.* (2009), «The impact of foreign banks on competitive environment in countries with economies in transition», *Aktual'ni problemy mizhnarodnykh vidnosyn: zb. nauk. pr., no. 82, ch. II*, pp. 116-127.