

ИНТЕГРАЦИЯ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В МИРОВУЮ БАНКОВСКУЮ СИСТЕМУ

***А.Ф. Бурдюгов, Главное управление Национального банка Украины в
Автономной Республике Крым***

В мировой рыночной экономике банковская система является фундаментом роста, развития и стабильности. Как катализатор экономического роста банковский рынок постоянно влияет на обеспечение суверенитета государства и реализацию его национальных интересов в условиях глобализации.

В Украине рынок банковских услуг и банковский сегмент в целом находятся в процессе реформирования и эволюционно проходят этапы формирования. Условия развития отечественного банковского рынка в 1991-2002 гг. характеризуются формированием правовой базы, направленной на снижение рисков, повышение стабильности национальной валюты и устойчивости банковской системы.

Условно формирование банковской системы в Украине можно разделить на две стадии:

- с 1991 по 1996 г. – создание первых законодательных актов по регулированию банковских услуг и надзора за деятельностью банковских учреждений. Эта стадия характеризовалась принятием общего законодательства о предпринимательской деятельности. В сфере банковской деятельности был принят Закон Украины “О банках и банковской деятельности” (20 марта 1991 г.).

Указанный период характеризовался тем, что финансовый рынок Украины был организован практически только в одной сфере – банковской. Важной особенностью этого периода явилось формирование в государстве органа регулирования денежного рынка и надзора за деятельностью его участников – Национального банка Украины, который был создан в 1991 г. Сформированная таким образом система регулирования и надзора соответствовала международному опыту, и фактически повторяет систему международных организаций по регулированию и надзору, где Базельский комитет по банковскому надзору отражает функции регулирования банковского рынка.

- с 1996 г. по 2001 г. – стадия, которая была начата принятием новой Конституции Украины. Именно на эту стадию приходится основное количество законодательных актов, касающихся вопросов регулирования банковского рынка и отдельных видов финансовых услуг, в том числе принятие Законов Украины “О Национальном банке Украины” (20 мая 1999 г.), “О банках и банковской деятельности” (новая редакция от 7 декабря 2000 года), “О лизинге” (16 декабря 1997 г.), “Об обращении векселей в Украине” (5 апреля 2001 г.), “О платежных системах и обороте денег в Украине” (5 апреля 2001 г.).

Согласно законодательства Европейского Союза в сфере денежного обращения национальных валютных систем должен быть обеспечен надзор со стороны органов государственного регулирования и контроля по надзору за банковскими учреждениями. Каждая из стран самостоятельно определяет для

себя схемы регулирования. В результате разные страны используют самые разные решения схем регулирования и надзора в зависимости от уровня интеграции их финансового сектора и обеспечения регуляторных функций.

Принимая во внимание свободу действий, предоставляемую странам Евросоюза, модель регулирования банковского рынка в Украине не расходится с законодательством Европейского Союза. При этом следует учитывать, что законодательство Европейского Союза доминирует над каким-либо национальным законодательством, которое ему не отвечает.

Поскольку страны Европейского Союза имеют различные модели регулирования банковского рынка, а Евросоюз устанавливает лишь минимальные требования к единому совместному рынку, который обеспечивает свободное движение финансовых продуктов и услуг всех стран-участниц, то Украина может на свое усмотрение учитывать эти минимальные требования для эффективной защиты потребителей банковских услуг и их регулирования.

Минимизация международных требований по регулированию банковского рынка обуславливает то, что национальные банковские системы отличаются друг от друга по многим признакам.

Во-первых, сам смысл понятия “банковское дело” в различных странах не совпадает. Разрешенные банкам виды деятельности могут быть различными в разных странах. Во-вторых, каждая страна имеет свои взгляды на политику, проводимую в отношении международных банковских операций. Некоторые страны строго ограничивают проникновение иностранных банков (Тайвань, Мексика). В-третьих, указанные различия банковской политики затрагивают как используемые организационные формы, так и типы и размах как внутренних, так и международных банковских операций.

Сопоставление принятых в мире национальных банковских систем по признаку широты разрешенных операций позволяет выделить два подхода. Первый – универсальный подход, который является самым либеральным и позволяет банкам осуществлять операции с вкладами и кредитные операции, операции с ценными бумагами и заключать сделки на права собственности. Страны, в которых используется такой подход (континентальная модель) – Германия и Швейцария.

Второй, специализированный подход стремится отделить операции с вкладами и кредитами от операций с ценными бумагами. Коммерческим банкам, действующим в рамках второй модели, разрешается осуществлять деятельность по вкладам и кредитам, но им в основном запрещено принимать участие в большинстве операций с ценными бумагами (англо-американская модель). Большинство стран, Украина в том числе, находится как бы между этими двумя подходами.

Законодательное определение и экономическая практика использования денежных средств и инструментов денежного рынка создают границы финансового рынка страны, а в результате и границы регуляторных полномочий органов регулирования банковского рынка и надзора. Выбор схем регулирования и распределения обязанностей между органами государственного регулирования финансового рынка и надзора за деятельностью финансовых учреждений требует четкого разделения в

законодательстве между денежными инструментами и инструментами рынка капитала.

Нормы Конституции Украины и вышеназванные законы сегодня составляют достаточно завершённую систему банковского законодательства Украины, отвечающую указанным нормативам Европейского Союза и Базельского комитета.

Документы ЕС, регулирующие рынок банковских услуг, используемые в банковской практике Украины:

- Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2000/12/ЕС от 20 марта 2000 г. об основании и ведении бизнеса кредитными институтами;
- Директива Совета ЕЭС 93/6/ЕЭС о достаточности капитала инвестиционных фирм и кредитных институтов;
- Директива Совета ЕЭС 93/22/ЕЭС от 10 мая 1993 г. об инвестиционных услугах в сфере ценных бумаг;
- Директива Европейского парламента и Совета ЕС 94/19/ЕС от 30 мая 1994 г. о схемах гарантирования возврата депозитов;
- Директива Совета ЕЭС 91/308/ ЕЭС от 10 июня 1991 г. о недопущении использования финансовой системы для целей отмывания денег.

Нынешняя система банковского законодательства Украины базируется на положениях Конституции Украины, которая определяет:

- порядок назначения Верховной Радой Украины Главы Национального банка Украины, а также состава Рады Национального банка, на которую возложена разработка основных направлений денежно-кредитной политики;
- право законодательной инициативы Национального банка Украины;
- обеспечение стабильности денежной единицы Украины – гривны – как основную функцию Национального банка, а также на принципах эффективного надзора за банковской деятельностью Базельского комитета по банковскому регулированию.

На первом этапе развития банковского рынка в Украине действовала универсальная модель разрешенных операций. В последующем, в результате структуризации надзорных органов деятельность банков стала носить более специализированный характер.

Банки являются единственным видом профессиональных участников рынка банковских услуг, которым предоставлено исключительное право на основании лицензии Национального банка Украины осуществлять в совокупности следующие операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц и размещение указанных средств от своего имени на собственных условиях и на собственный риск, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. Банки имеют право создавать банковские объединения следующих типов: банковская корпорация, банковская холдинговая группа, финансовая холдинговая группа. Банки могут быть участниками промышленно-финансовых групп с выполнением требований антимонопольного законодательства Украины.

В международной практике последних лет наблюдается сближение указанных ранее подходов по операциям банков. Эта тенденция привела к формированию в развитых странах финансовых объединений (финансовых конгломератов), осуществляющих банковские, фондовые, страховые операции. Данная тенденция и законодательные возможности структурной организации банковского бизнеса в Украине позволяют прогнозировать развитие банковской структуры на ближайшую перспективу в соответствии с общемировыми тенденциями, а именно – путем консолидации с другими структурами финансового рынка – фондовыми, страховыми, информационными, а также формирования в стране финансовых объединений (финансовых конгломератов). Регулирование деятельности таких объединений будет осуществляться на основе международных документов по надзору за деятельностью финансовых конгломератов.

Структуризация финансового рынка Украины в соответствии с мировым опытом

Период с 1995 г., после краха “финансовых пирамид” характеризуется совершенствованием регулирования рынка и структуризацией финансового рынка Украины. В соответствии с принятой международной классификацией видов финансовых услуг, на финансовом рынке Украины в части регулирования и надзора можно условно выделить следующие секторы:

- рынок банковских услуг;
- фондовый рынок;
- рынок страховых услуг;
- рынок услуг иных небанковских финансовых учреждений.

Особенностью этого этапа развития национальной финансовой системы является также формирование системы органов регулирования секторов рынка финансовых услуг в Украине:

- Национального банка Украины (создан в 1991 г.);
- Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку (создана в 1995 г.);
- структурного подразделения Министерства финансов по надзору за рынком страховых услуг (создан в 1999 г. как отдельный орган, в 2000 г. реорганизован в структурное подразделение Министерства финансов Украины).

Национальная система регулирования и надзора отвечает международному опыту и фактически повторяет систему международных организаций по регулированию и развитию, в которую входят:

- Базельский комитет по банковскому надзору (создан в 1974 г.);
- Международная организация комиссий по ценным бумагам (создана в 1989 г.);
- Международная ассоциация органов надзора за страховой деятельностью (создана в 1992 г.).

Проблемы сотрудничества органов государственного регулирования и надзора указанных секторов финансового рынка требуют жесткой

координации. Решение этой проблемы назрело как на международном уровне, так и в пределах конкретных государств.

В 1996 г. создан Объединенный Форум по вопросам функционирования финансовых конгломератов под эгидой Базельского комитета по банковскому надзору, Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO) и Международной ассоциации органов за надзором за страховой деятельностью, который принял в 1999 г. Документы по надзору за деятельностью финансовых конгломератов. В Документах определены принципы и механизмы координации органов надзора за деятельностью объединений финансовых учреждений (финансовых конгломератов).

Проецируя международную практику на банковскую систему Украины, нужно учитывать, что банки являются частью национальной экономической системы и функционируют как производные институты, зависимые от общего направления развития отечественной экономики, от степени ее интеграции в мировую экономическую систему. Поэтому реальное развитие украинской банковской системы определялось и продолжает определяться развитием экономики, структурой собственности, общими экономическими показателями. Данные факторы, наряду с международными нормами, являются базовыми при разработке и внедрении Национальным банком Украины механизмов банковского регулирования. На основе их систематического анализа Национальным банком Украины были разработаны и внедрены в повседневную практику механизмы надзора, отвечающие положениям Нового Базельского Соглашения о капитале (Базель II):

- гибкая система обязательного резервирования привлеченных банками средств;
- поддержание позитивного уровня учетной ставки к уровню инфляции;
- операции по рефинансированию коммерческих банков;
- операции на валютном рынке, накопление валютных резервов;
- операции прямого и обратного РЕПО.

Тем не менее, не критическое отношение к международной практике, непринятие во внимание особенностей национальной экономической системы способны негативно сказаться на стабильности национальной валюты и, таким образом, всей экономики. Наглядно это проявилось в период финансового кризиса 1997-1998 гг. Анализируя произошедшее тогда в Украине, нельзя во всем винить мировой финансовый кризис. Следует видеть и другое – банковская система Украины оказалась слишком зависимой от мировой финансовой конъюнктуры. Одной из причин этого стало то, что долговые обязательства государства по большей части обеспечивались вложениями в средства и ценные бумаги в иностранной валюте. То есть структура использования стабилизационных инструментов национальной денежно-кредитной политики больше способствовала не подъему национальной экономики, а обеспечению условий стабильности доллара и экономики его эмитента. Поэтому сложившаяся на мировых финансовых рынках ситуация лишила Национальный банк возможности регулирования национального денежного рынка, что привело к девальвации гривны с 1,9 до 5,2 грн. за доллар. Как отметил по этому поводу председатель Совета НБУ А.С. Гальчинский, – “с

присущей нам наивностью НБУ и Минфин во всем полагались на оценки зарубежных экспертов, в частности специалистов МВФ, по сути оказавшиеся экономически неграмотными”.

Фактически, кризис 1997-1998 гг. и последовавший за ним период восстановления кредитно-финансовой системы определили смещение акцентов в деятельности национальной банковской системы. Ее последующее развитие связано с подъемом украинской экономики. Сегодня уровень взаимосвязи элементов национальной экономики таков, что попытка рассматривать банковскую систему вне связи с промышленной политикой, бюджетной сферой, налогообложением, внешнеэкономическим сотрудничеством не позволят сделать правильных шагов для модернизации банковского хозяйства. Тем самым банковская система Украины позиционируется в национальной экономике так, как это принято в развитых странах и начинает играть свою роль как фундамент роста и развития государства.

Тем не менее, определяя ближайшие и долгосрочные цели развития банковской системы следует иметь в виду, что тенденция к росту, которую демонстрирует украинская экономика, может оказаться неустойчивой. Много будет зависеть от банков, которые, образуя с промышленностью базовый экономический потенциал, способны стать мощным инструментом экономического развития. В частности, речь может идти об объединении банковского и производственного потенциалов в целях обоюдного развития.

Качественно новая для украинских банков ситуация требует корректировки банковских нормативов. Несмотря на то, что предусмотренная новым Законом Украины “О банках и банковской деятельности” специализация банков отражает международный опыт, сложившаяся в Украине структура банковского рынка сохранилась с прежних времен и не соответствует задачам развития национальной экономики. Трансформация структуры банковского сектора может быть осуществлена путем законодательного закрепления преференций для банков, активно кредитующих реальный сектор экономики. Это могут быть иные нормативы ликвидности, отчислений в резервные фонды, изменения в очередности платежей, льготы в налогообложении тех банков, которые основную часть своих ресурсов направляют на развитие национального производства. Не следует исключать применения повышенных ставок налогообложения по спекулятивным банковским операциям – это соответствует мировой практике регулирования банковских операций.

Тем самым, последующее совершенствование нормативной базы банковской деятельности в Украине связано с гармоничным сочетанием международного опыта и учетом задач развития национальной экономики. Поэтому при совершенствовании банковского законодательства следует отойти от превалирования норм, регулирующих деятельность отдельных банковских институтов в пользу функциональных норм, т.е. правил, регулирующих отдельные банковские операции. В частности, такой подход следует использовать для регулирования операций проектного финансирования – нового, динамично развивающегося вида банковской деятельности. Его

внедрение в Украине обусловлено требованиями развития национальной экономики.

Рассматривая внешний вектор совершенствования банковского законодательства, определим следующее. Стратегическое направление развития национальной банковской системы – это геополитическая направленность движения нашей страны в мировое банковское сообщество. Как известно, развитие зон доллара, евро, йены приближает мир к единству денежной системы, к созданию единой мировой валюты. Будущее покажет, что это будет – возврат к золоту, создание евродоллара или нечто другое. Как полагают эксперты, уже через 10-15 лет на базе Европейского центрального банка (Банк ЕС), а скорее всего на новой основе возникнет Всемирный банк, осуществляющий регулирование денежно-кредитной сферы на базе мировой валюты.

В этом контексте перед национальной банковской системой стоят задачи не отстать от мирового сообщества, построить денежно-кредитную систему, функционирующую на новой более эффективной основе. Решение таких задач может базироваться на установленных Национальным банком экономических нормативах, принятых международным банковским сообществом. Отсюда требования к достаточности банковского капитала, ликвидности, управлению рисками. Тем не менее, это охватывает лишь одну сторону деятельности украинских банков. Действующая в Украине система оценки банков пока не принимает во внимание такой важный компонент, как уровень менеджмента. При этом как отечественный, так и международный опыт показывают, что можно иметь банковский капитал, но качество управления им и его размещение окажутся не на должном уровне. Косвенно об этом говорится и в третьем элементе Нового Базельского Соглашения о капитале. Необходимость интегрирования факторов управления в банках подтверждается исследованием проблем американского менеджмента. Несмотря на многомиллиардные инвестиции, вложенные в оборудование и автоматизацию информационных процессов, производительность труда служащих осталась на уровне 60-х годов, а наиболее заметный рост производительности достигается сегодня за счет изменений в организации труда, чем за счет инвестиций.

Указанные векторы определяют перспективы совершенствования банковского законодательства страны, которое должны заключаться не в текущих поправках к действующим банковским нормативам, не в выполнении мер по их реструктуризации, а в реформировании банковской системы в соответствии с потребностями национальной экономики и процессами глобализации финансовых рынков.