

ОБҐРУНТУВАННЯ ПРИНЦИПІВ І СТАНДАРТІВ БАНКІВСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ

У статті розглянуто основні принципи та підходи до обґрунтування організації банківського регулювання і нагляду. Висвітлено міжнародний досвід становлення банківського нагляду в різних країнах світу та розроблено рекомендації щодо вдосконалення банківського нагляду в Україні.

Ключові слова: банківське регулювання, банківський надгляд.

В усіх країнах з ринковою економікою в тому чи іншому вигляді функціонує система банківського регулювання та нагляду близько 100 років. Так, у США ця система почала створюватися ще у 60-х роках XIX ст. У більшості країн функція регулювання банківської діяльності покладена на центральні банки. Що стосується наглядових функцій, то крім центрального банку їх можуть виконувати спеціальні установи, створені під егідою міністерства фінансів, або незалежні установи, підзвітні парламенту. Так, у Німеччині та Японії створені наглядові структури під егідою Міністерства фінансів, які тісно співпрацюють з центральним банком, у Франції це структури під егідою Банку Франції і Міністерства фінансів, у США структура банківського нагляду розгалужена (Федеральна резервна система, Служба контролера грошового обігу при Міністерстві фінансів, Федеральна корпорація страхування депозитів і банківські департаменти в урядах штатів) підзвітна Конгресу і незалежна від центрального банку. У Великобританії функції банківського регулювання та нагляду виконує Банк Англії. Крім того, у Великобританії створюється спеціальна організація з повноваженнями здійснювати надгляд за діяльністю всіх посередників фінансового ринку, тобто банків, страхових та інвестиційних компаній.

Після Другої світової війни ряд держав центральної Європи прийняли рішення про необхідність контролю та координації діяльності комерційних банків на загальних принципах. Протягом останніх десятиріч система банківського нагляду поступово набувала міжнародного характеру, що об'єктивно пов'язано з інтернаціоналізацією банківської справи.

Наприкінці 1974 р. керуючими центральними банками Бельгії, Великобританії, Італії, Канади, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини, США, Швейцарії, Швеції, Франції та Японії було створено Комітет із питань банківського нагляду. Неофіційно його ще називають Комітетом Кука – за ім'ям директора Банку Англії Пітера Кука – засновника ідеї організації міжнародного банківського нагляду.

У комітеті країни представлені центральними банками або іншими органами, які відповідно до національного законодавства несуть офіційну відповідальність за надгляд. Комітет із питань банківського нагляду підзвітний Комітету керуючих центральними банками, який щомісяця проводить

засідання у банку міжнародних розрахунків у м. Базелі.

На початку своєї діяльності Комітет концентрував зусилля на розробці методів удосконалення системи “раннього реагування” на проблеми, які виникають у роботі банків. Згодом центр уваги перемістився на міжнародне співробітництво – передусім на усунення недоліків у національних системах нагляду, формування розуміння наглядовими органами в усіх країнах світу важливості банківського нагляду і якості.

На сучасному етапі свого розвитку Комітет забезпечує систематичне співробітництво країн світу з питань нагляду і регулювання діяльності банків і розробляє основні принципи банківського нагляду.

В цілому Базельський комітет розробляє лише загальні підходи і загальні стандарти, не втручаючись у процес гармонізації і взаємного зближення техніки нагляду у різних країнах.

Найважливішим результатом роботи Базельського комітету можна вважати розроблені ним принципи ефективного банківського нагляду. Досягнення відповідності основним принципам кожною країною буде важливим кроком на шляху поліпшення як національної, так і міжнародної фінансової стабільності. Ефективний банківський надгляд разом з ефективною макроекономічною політикою має стати основним інструментом забезпечення фінансової стабільності в кожній країні.

При відпрацюванні основних принципів ефективного банківського нагляду базовими стали наступні положення:

- основною метою нагляду є зменшення ризику втрат для вкладників та інших кредиторів, а також підтримка довіри до фінансово-банківської системи;
- органам нагляду необхідно сприяти організації ринкової дисципліни за рахунок встановлення ефективного корпоративного керівництва (через створення необхідної структури та переліку обов'язків для правління банку та його керівництва), а також сприяти збільшенню прозорості ринку для полегшення контролю;
- для ефективного виконання своїх обов'язків співробітники наглядових органів повинні мати операційну незалежність, засоби і повноваження для отримання інформації як на місці, так і

дистанційно, а також повноваження для застосування прийнятих ними рішень;

- органи нагляду повинні повністю розуміти природу банківських операцій та контролювати, наскільки це можливо, ризики, з якими стикаються банки;
- ефективний банківський нагляд вимагає оцінки рівня ризику окремих банків і, відповідним чином, розподілу ресурсів;
- органи нагляду повинні бути впевнені у тому, що ресурси банків (включаючи статутний капітал, кваліфіковане керівництво, ефективну систему внутрішнього контролю та бухгалтерської звітності) достатні для того, щоб брати на себе той чи інший ризик;
- необхідне тісне співробітництво з органами нагляду інших країн, особливо при здійсненні міжнародних банківських операцій.

Банківський нагляд повинен створювати ефективну та конкурентоздатну банківську систему, яка б реагувала на потреби населення в наданні якісних фінансових послуг за розумну вартість. Необхідно розуміти, що завжди існує рівновага між рівнем захисту, який пропонує нагляд, та вартістю фінансової діяльності посередників. Чим нижче ступінь сприйняття ризику банками і фінансовою системою, тим більш дієвим повинен бути нагляд.

Нагляд не може виступати гарантом проти банкрутства. В ринковій економіці банкрутство є протилежною стороною того, що суб'єкт бере на себе ризик. Те, яким чином здійснюється процедура банкрутства, збитки, які при цьому будуть понесені, є політичним питанням, яке породжує дискусії щодо того, наскільки повинна підтримуватися банківська система за рахунок громадян. Тому такі питання не можуть знаходитися тільки у полі зору органів нагляду.

З урахуванням викладеного вище Базельський комітет сформулював 25 принципів ефективного нагляду за банківською діяльністю. До них належать:

- попередні умови ефективного банківського нагляду (принцип 1);
- ліцензування і структура нагляду (принципи 2-5);
- пруденційні правила і вимоги (принципи 6-15);
- методи поточного банківського нагляду (принципи 16-20);
- вимоги, що ставляться до інформації (принцип 21);
- офіційні повноваження наглядових органів (принцип 22);
- транскордонні банківські операції (принципи 23-25).

Зазначені принципи слід розглядати як мінімальні вимоги, які кожна країна доповнює, виходячи з властивих лише їй умов і можливих ризиків.

Базельський комітет вважає, що дотримання кожною країною затверджених принципів буде кроком уперед у справі зміцнення фінансової стабільності у національному і міжнародному

масштабі. Комітет розробив стандарти, які стосуються ключових аспектів контролю за банківськими ризиками. Це мінімальні вимоги, які кожна країна доповнює, виходячи з властивих лише їй умов і можливих ризиків. Національним банком України розроблено для використання при інспектуванні банків 21 процедуру щодо перевірок концентрації активів та зобов'язань, достовірності звітності, оцінки вартості застави, основних засобів, цінних паперів, інвестицій, дебіторської та кредиторської заборгованості, кореспондентських зобов'язань, лізингових операцій, ведення рахунків клієнтів дилерських операцій, депозитних та готівкових розрахунків, факторингу.

Базельський комітет тісно співпрацює з іншими міжнародними організаціями: Міжнародним комітетом стандартів бухгалтерського обліку, Міжнародним комітетом аудиторської практики при Міжнародній федерації бухгалтерів, Міжнародною торговельною палатою.

До речі, Україна входить до Групи банківського нагляду Центральної та Східної Європи, бере участь у роботі її органів, зокрема, секретаріату, який знаходиться у м. Будапешті.

Слід зазначити, що банківський нагляд в широкому розумінні є системою, яку використовує уряд, щоб гарантувати стабільність фінансової системи, її безпеку. Щоб бути ефективним, банківський нагляд повинен ставити перед собою чіткі завдання, зрозумілі всім, хто визначає економічну політику, а також тим, хто безпосередньо здійснює контроль банків. У різних країнах використовують різні засоби створення структури, що виконує функцію банківського нагляду, звичайно, під егідою центрального банку, міністерства фінансів або незалежного агентства.

Незалежно від того, як організований і налагоджений банківський нагляд, орган, що відповідає за виконання функцій нагляду, має бути наділений відповідною владою, щоб виконати це завдання.

У кожній країні діє своя система правових актів, що регламентує різні аспекти банківської діяльності, роботу небанківських кредитно-фінансових установ, фондових бірж тощо. Особливості розвитку та становлення національного банківського і фінансового законодавства, форм та методів здійснення контролю за роботою банків обумовлені особливостями історичного розвитку та впливом різних політико-економічних чинників.

Однією з країн, в якій до останнього часу (в історичному вимірі) не було окремих законів, що регламентують діяльність банків, а нагляд за їх діяльністю мав формальний характер, є Великобританія. При відсутності антимонопольного законодавства та жорсткого контролю процесів щодо злиття банків, в країні був досягнутий великий ступінь концентрації банківського капіталу. Були створені великі банківські об'єднання з розвинутою мережею відділень, в тому числі і за її межами – “Ллойдс”, “Барклайс”, “Нешнл Вестмінстер”,

“Мідленд”, через які проводився майже увесь безготівковий обіг коштів країни.

Разом з тим, в останні роки, після банкрутства деяких банків, в країні визначились тенденції щодо посилення аспектів регулювання банківської діяльності. У 1979 р. було введено обов’язкове ліцензування комерційних банків та сформовано національний фонд страхування депозитів. Банківським законом 1987 р. було визначено порядок надання великих позик, проведення злиття банків, аудиторських перевірок тощо. Однак, нагляд за банківською діяльністю у Великобританії і сьогодні залишається найменш жорстким, в порівнянні з іншими країнами.

Прикладом протилежної ситуації щодо розвитку та становлення банківського нагляду можна навести США, де за багато років створено досить складну та розгалужену структуру банківського нагляду і контролю, контроль-регулюючі функції яких частково дублюються, а обов’язки в деяких випадках є паралельними (рис. 1). Це значною мірою пов’язано з тим, що в країні історично існують дві великі групи банків: система національних банків, яка підлегла федеральній владі, та система банків штатів, які знаходяться під юрисдикцією окремих штатів. Крім того, нагляд за діяльністю банків здійснює Федеральна резервна система та Федеральна корпорація по страхуванню депозитів.

З метою недопущення кризових ситуацій у банківському секторі США існують два типи регулювання. По-перше, у законодавчому плані обмежуються операції, що мають великий ризик для банків та знижують їх ліквідність (наприклад, встановлюється гранична межа кредиту, який надається одному позичальнику). По-друге, з метою недопущення вилучення з банку вкладниками своїх вкладів та заощаджень протягом короткого часу та виникнення паніки на грошовому ринку, у 1934 р. була запроваджена загальнонаціональна система страхування банківських депозитів.

Другий традиційний принцип американського банківського законодавства – обмеження концентрації капіталу, підтримка конкурентних взаємовідносин на фінансовому ринку за рахунок встановлення територіальних обмежень на відкриття банками відділень (як в межах одного штату, так і між штатами), контроль з боку Федеральної резервної системи за створенням холдингових компаній, регулювання різними органами нагляду процесів злиття банківських установ тощо.

Ці особливості банківського законодавства сприяли збереженню зовнішньої децентралізації та розгалуженості банківської системи у США. На відміну від країн Західної Європи, де створювались великі банки

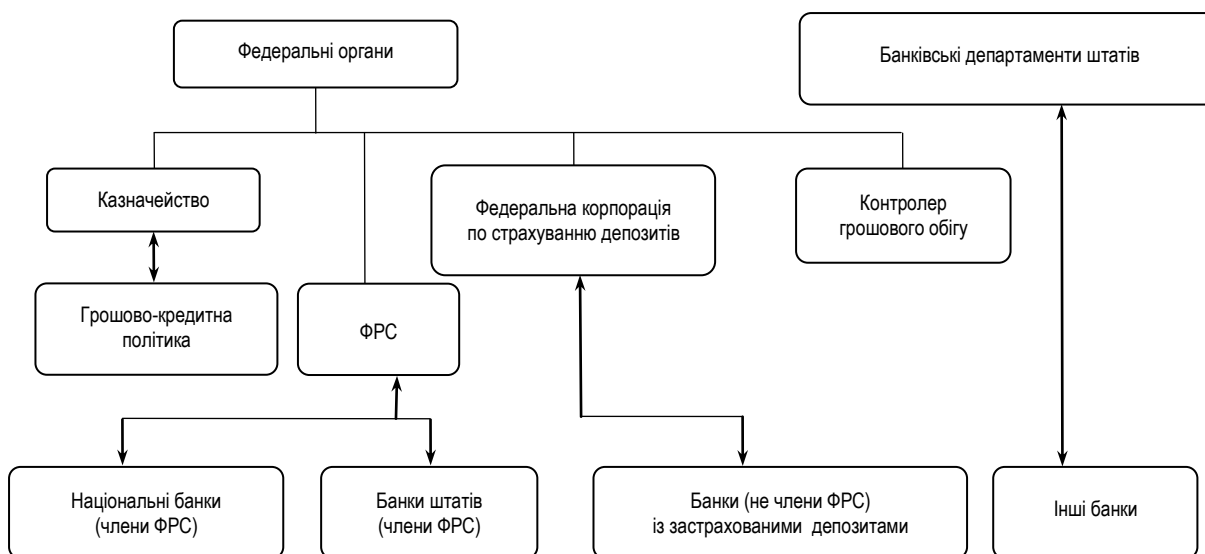


Рис. 1. Структура банківського нагляду і контролю в США

із розгалуженою філіальною системою, в США існує велика кількість маленьких безфілійних банків. Так, із 15,5 тисяч банків в США на початку 1997 р. 7 тисяч банків не мали відділень.

На діяльність банків мають вплив також рішення інших органів влади: Міністерства юстиції (з питань злиття банків та створення банківських холдингів); Комісії по біржам та цінним паперам (емісія акцій, право працювати на біржі); Федеральної торговельної комісії (обслуговування споживачів) тощо.

Існують і неурядові органи контролю за діяльністю окремих груп кредитних установ

(наприклад, Американська асоціація банкірів. Асоціація незалежних банків і т.д.). Усі вони розробляють стандарти обслуговування клієнтів, вирішують технічні питання проведення операцій, підтримують стосунки із Конгресом та пресою.

Банки у США повинні надавати щоквартальні повні звіти про свої операції, включаючи баланси, дані про прибутки та збитки, до зазначених федеральних контролюючих установ, крім того ці органи здійснюють обов’язкові зовнішні перевірки кожного банку не менше одного разу на рік чи два роки.

У західноєвропейських країнах система контролю за діяльністю банків має більш чітку та централізовану структуру. Так, у Німеччині правовою основою регулювання діяльності банків є “Закон про банки Федеративної республіки Німеччини” та “Закон про центральний банк” від 1957 р., а практичний контроль за операційною діяльністю банків веде спеціальний орган – Федеральне відомство по контролю над банками. Основні принципи контролю визначені спеціальним декретом цієї установи, які погоджені із центральним банком. Ці дві установи тісно взаємодіють між собою. Так, Відомство не має своїх відділень, тому воно постійно звертається до Центрального банку для отримання консультацій та інформації щодо стану справ у різних регіонах країни. Відомство надає дозволи на відкриття нових банків, встановлює обов’язкові вимоги для банківських установ, здійснює нагляд за виконанням законодавства. Воно має можливість вимагати від банків надання будь-якої інформації, проводити ревізії, втручатися в операційну діяльність та надавати накази щодо негайного припинення операцій. Банки, у свою чергу, зобов’язані інформувати Відомство про всі зміни щодо їх юридичного статусу, надавати місячні та річні баланси.

За узгодженістю із Центральним банком Федеральне відомство по контролю над банками встановлює ряд обов’язкових нормативів. Відповідно до діючих правил:

- сума ризикових активів банку не повинна перевищувати суму акціонерного капіталу більш ніж у 18 разів;
- наприкінці кожного операційного дня непокрита позиція в іноземній валюті не повинна перевищувати акціонерний капітал банку більш ніж на 30 %;
- відкрита позиція по фінансовим ф’ючерсам та опціоном не повинна перевищувати суму акціонерного капіталу більш ніж на 20 % кожен день;
- про великі кредити одному позичальнику (на суму, що перевищує 15 % капіталу банку) банки повинні негайно інформувати Центральний банк, а загальна сума великих кредитів не повинна перевищувати капітал банку більш ніж у 8 разів.

Всі вказані принципи мають рекомендаційний характер і не є обов’язковими для виконання. В той же час, якщо Відомство вважає, що наявна у банку низька ліквідність та відсутній достатній капітал є наслідком невиконання зазначених принципів, воно

може застосувати такі санкції до банку, як, наприклад, припинення проведення операцій та тимчасове закриття.

У Франції нагляд за банками здійснюють ряд комітетів, які очолює керуючий Банком Франції. Так, Комітет по регулюванню банків встановлює операційні стандарти для усіх кредитних установ щодо достатності капіталу, кредитної політики, ліквідності, платоспроможності, оперативної діяльності та звітності.

Наприклад, залежно від типу банку, його організаційної структури, кількості відділень, розміру балансу тощо найнижчий розмір акціонерного капіталу може становити від 15 до 30 млн. франків. Сума кредитів та інших вимог банку до одного клієнта не повинна перевищувати 40 % акціонерного капіталу, а загальна сума індивідуальних ризиків не може бути більше восьмикратною величини капіталу. Банки зобов’язані постійно підтримувати коефіцієнт ліквідності, забезпечувати 100 %-не покриття усіх активів та пасивів строком до 1 місяця. Крім того, довгострокові кредити та капітальні вкладення банку повинні бути покриті акціонерним капіталом і резервами не менше ніж на 60 %.

У Швейцарії законодавчо визначені вимоги до мінімального капіталу, нормативи ліквідності, можливості кредитування одного клієнта тощо.

До важливих форм контролю за діяльністю банківських установ належать постійні перевірки та ревізії, аналіз фінансових звітів.

Суворі система контролю за діяльністю банків існує у Бельгії, де перевірка банківської діяльності проводиться перманентно спеціально визначеними інспекторами, які закріплені за кожним банком.

У Швейцарії та Німеччині планові ревізії банків, як правило, не здійснюються, але у законодавчому плані передбачено надання фінансових звітів, погоджених незалежними аудиторськими фірмами.

У Канаді створено державний орган з банківського контролю – Бюро нагляду за фінансовими установами. Раніше ці функції виконував Банк Канади. Щорічно проводяться загальні ревізії банків. Крім того, банки повинні щомісячно та щоквартально надавати звіти по операціях не тільки Бюро нагляду, але і відповідному органу Парламенту.

В цілому дані щодо діяльності органів банківського нагляду в різних країнах представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Організація банківського нагляду в окремих країнах світу

Країна	Основні органи контролю	Проведення ревізій	Звіти про фінансовий стан, збитки та прибутки
Бельгія	Міністерство фінансів; Банківська комісія; Банк Бельгії	Щорічно	Повний баланс і звіт про прибутки та збитки – щорічно; звіт про прибутки та збитки – щоквартально; скорочений баланс – щомісячно
Канада	Бюро нагляду за фінансовими установами	Щорічно співробітниками бюро	Баланс і звіт про прибутки та збитки щоквартально; скорочений баланс – щомісячно; дані про керівників, нерухомість, баланс з подвійною аудиторською перевіркою – раз на рік
Німеччина	Федеральне відомство по контролю за банками (при Міністерстві фінансів)	Раз на рік незалежними аудиторськими фірмами за дорученням	Річний та щомісячний звіти про фінансовий стан; річний, квартальний та щомісячні звіти про великі позики
Франція	Комітет по регулюванню банків; Банківська комісія; Комітет по кредитуванню (усі комітети очолює керуючий Банком Франції)	Щорічно або 1 раз у 2 роки Банківською комісією (за допомогою штату Банку Франції)	Основна звітність – раз у півроку; скорочені баланси – щомісячно; регулярні звіти по великих кредитах
Італія	Міжміністерський комітет по кредитах і збереженням (на чолі з міністром казначейства); Банк Італії	Раз у 2-3 роки Банком Італії	Скорочений баланс – щомісячно; квартальний звіт по депозитах та позиках; річний баланс та звіт про прибутки та збитки
Японія	Бюро банків при міністерстві фінансів; Банк Японії	Раз у 2-3 роки Бюро банків: за вибором – Банком Японії	Річний баланс та звіт про фінансовий стан, звіт про прибутки – раз у півроку
Швейцарія	Федеральна банківська комісія	Щорічно приватними бухгалтерськими фірмами за ліцензіями Швейцарського національного банку	Щорічний баланс, засвідчений аудиторською фірмою
Великобританія	Банк Англії	Щорічно приватними аудиторськими фірмами за дорученням Банку Англії	Щорічний баланс, засвідчений аудиторською фірмою; звіт по окремих операціях негайно після їх здійснення
США	Федеральна резервна система; Контролер грошового обігу; Федеральна корпорація по страхуванню депозитів; 50 банківських департаментів штатів	Раз у 1-2 роки відповідними органами	Повні квартальні звіти про фінансовий стан та прибутки

Таким чином банківський нагляд повинен динамічно реагувати на всі зміни на ринку, виявляти готовність періодично переглядати політику та практику нагляду з урахуванням нових змін та тенденцій на ринку. Для цього необхідна достатньо гнучка законодавча система.

Список літератури

1. Базові принципи ефективного нагляду за банківською діяльністю. Консультативний лист Базельського комітету по банківському регулюванню // Бізнес та банки. – 1997. – № 21. – С. 4.
2. Бернд Рудольф. Банковская система и контроль за банковской деятельностью в условиях рыночной экономики. – Мюнхен, 1984. – 284 с.
3. Роберт С. Портер. Введение в регулирование, надзор и анализ банковской деятельности. – Вашингтон: Институт экономического развития. Мировой банк, 1992. – 122 с.

Summary

The article considers the main principles and approaches to the substantiation and organization of bank regulation and supervision. The international experience of bank supervision in the different countries is considered and the general recommendations for bank supervision improving in Ukraine are worked out.