

Вядрова І.М., Харківська філія Української академії банківської справи

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КОМЕРЦІЙНИХ БАНКІВ

В статті висвітлено проблеми вдосконалення організації нагляду за діяльністю комерційних банків України відповідно до Загальних принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету та обґрунтовано рекомендації, які можуть бути використані при розробці нового Закону України "Про банки і банківську діяльність".

Ключові слова: банківський нагляд, пруденційний нагляд, належна особа, відсторонення, акціонери, проблемний банк, тимчасова адміністрація.

Міжнародні стандарти банківського нагляду, сформульовані в Загальних принципах ефективного банківського нагляду і опубліковані Базельським комітетом з банківського нагляду в серпні 1997 р., базуються на концепції пруденційного нагляду, який є спеціалізованим типом нагляду за діяльністю комерційних банків.

Замість того, щоб просто створювати правила, які регулюють діяльність банків, підхід пруденційного нагляду розроблено для гарантування фінансової стабільності банків. Країни, що реалізують підхід пруденційного нагляду, здійснюють його двома шляхами:

- гарантуючи те, що банки вчиняють діяльність по обмеженню та контролю за ризиком;
- гарантуючи те, що банківська діяльність здійснюватиметься особами, які відповідають критеріям порядності та чесності.

У Загальних принципах ефективного банківського нагляду зазначається, що головними елементами організації системи дієвого контролю за діяльністю комерційних банків є:

- пріоритет коригуючих дій;
- прогресивність, включаючи неофіційні заходи, що можуть бути обговорені та застосовані на місцевому рівні та перехід до більш жорстких методів, що застосовуються керівниками;
- швидкість реагування на порушення;
- чіткість і послідовність заходів;
- чіткість критеріїв та підходів;
- об'єктивність інформації;
- уникнення довільних вкладних дій тощо.

Головним елементом системи дієвого банківського нагляду є право центрального банку країни видавати обов'язкові накази та інструкції стосовно врегулювання діяльності комерційних банків. Практично у всіх країнах Базельського Комітету представники банківського нагляду володіють подібним правом. Наприклад, банківське законодавство Німеччини, Швейцарії, Франції, Японії, Сполученого Королівства та Сполучених Штатів Америки передбачають видання обов'язкових для виконання інструкцій, наказів, приписів, вказівок, спрямованих на припинення порушень та їх корекцію. Окрім того, закон повинен передбачати наявність юридичних

підстав у представника банківського нагляду для застосування владних дій не лише прямо проти банків, а і проти керівників, членів Ради, акціонерів, на що і спрямована дія статті 11(5) Другої Директиви Європейського Співтовариства.

У зв'язку з цим постає проблема відсторонення керівників від керівництва банком. На нашу думку, до категорії осіб, які підлягають відстороненню, необхідно включати не лише голову правління та головного бухгалтера, а і будь-яку посадову особу, члена ради банку чи головного акціонера, які володіють більше ніж 10 % акцій. Члени ради, поміж іншим, є відповідальними за розвиток та нагляд за стратегією захисту вкладників. Звісно, великі акціонери контролюють процес через обрання членів ради, а отже, формують банківську політику. У зв'язку з цим Базельський Комітет підкреслює необхідність того, аби все керівництво та головні акціонери банку були "належними особами". Така вимога мало важить на стадії ліцензування та наданні згоди, в разі, якщо представник банківського нагляду не може вимагати усунення чи переведення таких осіб, якщо пізніше виявиться, що вони не можуть відповідати таким критеріям.

Окрім того, потрібні окремі критерії, крім простого виявлення порушень законодавства, яким має відповідати особа для її відсторонення. Відсторонення особи від керівної посади є складним адміністративним вчинком. Для захисту від адміністративних зловживань потрібні достатньо серйозні підстави, що повинні бути чітко визначені в тексті Закону, а не в нормативних актах.

Одним з принципів питань контролювання ризику є впевненість у тому, що діяльність виконується особами, які відповідають високим критеріям чесності та порядності.

У принципі № 3 Базельський Комітет підкреслює необхідність того, щоб засновники, головні акціонери та керівництво банку були "належними особами".

У банківському законодавстві Англії зазначається, що директор, який контролює акціонерів чи посадових осіб банку, має бути "належною особою". Особа не є належною в разі, якщо:

- вона скоїла правопорушення шляхом шахрайства, насилля чи іншим нечесним способом;

- порушила норму, яка захищає населення від фінансових втрат через власну непорядність, некомпетентність чи недбалість у сфері банківської діяльності, страхування, інвестиційної діяльності чи в сфері управління компаніями, або особа попередньо визнавалася банкрутом;
- особа залучена до діяльності, яка, на думку наглядових органів, є нечесною, неправильною (неправомірною) чи відображає непорядність ведення справ;
- особа залучена чи була залучена до діяльності, що ставить під сумнів її компетентність та порядність.

У Німеччині заявник на отримання банківської ліцензії, а також усі керівники та головні акціонери банку мають бути "особами, гідними довіри". Банківське законодавство Німеччини не дає визначення поняття "гідний довіри", а відділ нагляду Федерального Банку (як Національний Банк-регулятор) ніколи не видавав офіційного визначення цього терміна. Однак Бундесбанк опублікував неофіційну брошуру стосовно ліцензійних вимог, де зазначається, що особа не вважається гідною довіри, якщо факти вказують на те, що вона:

- вчинила злочин проти власності;
- порушила законодавство при управлінні компанією;
- якимось інакше продемонструвала особистою чи діловою поведінкою, що від неї не можна очікувати надійного управління справами.

У Бельгії заявники на отримання банківської ліцензії мають бути "професійно чесними". Цим критеріям важко відповідати. Це не ті стандарти, що застосовуються механічно. Але досвід свідчить, що недостатньо просто вимагати від заявників на отримання банківської ліцензії чи запропонованого керівництва відсутності судимості чи вимагати того, щоб керівники не мали у минулому банкрутства чи отримали відповідну освіту або банківський досвід. Представник банківського нагляду повинен мати юридичні підстави для перевірки відповідності цим критеріям та проводити оцінку попередньої діяльності цієї особи (особливо бізнесової).

Іншим важливим принципом є те, що банківський наглядач повинен мати право на розвиток та імплементацію пруденційних стандартів, які б застосовувалися банками при здійсненні своєї діяльності. Ці стандарти, як правило, вміщують певні мінімальні показники щодо достатності капіталу, ліквідності, кредитів одній особі чи групі споріднених осіб і т. ін. Але, знову ж таки, недостатньо просто перерахувати цифрове співвідношення з цих питань та передбачити, що банк веде справи досить надійно просто через виконання та додержання цих вимог. Наприклад, банк залучено до більш ризикованої діяльності по наданню кредитів, що потребує більшого рівня капіталу, аніж це звичайно вимагається для того, аби бути краще підготовленим до можливих збитків через більш ризиковану діяльність. У деяких випадках група кредиторів може й не мати офіцій-

ного чи правового зв'язку один з одним, але на практиці вони можуть бути настільки взаємопов'язані, що кредити повинні бути пов'язані для визначення відповідності даному обмеженню. Тому представник банківського нагляду повинен критично оцінювати факти та попереджувати настання обставин, небезпечних для банку.

У будь-якій державі однією з проблем неплатоспроможних банків є велика кількість господарських операцій на користь власників банку та керівників, що погіршує становище банку. Якщо інсайдери вважають банк за джерело фінансування власних проєктів чи задоволення власних потреб, кредитні стандарти слабнуть, здійснюються господарські операції, що погіршують становище банку, але сприяють інсайдерам, а в кінцевому випадку, страждають вкладники. Таким чином, це відлякує вкладників. Вони не будуть вкладати гроші в банки, якщо знатимуть, що вони будуть використовуватися за допомогою власників істотної частки та керівників для власних проєктів.

Базельський Комітет у принципі № 10 зазначає, що окремі категорії господарських операцій зі спорідненими особами, що вміщують певний ризик, мають бути об'єктом попередньої згоди Ради банку, чи, в певних випадках, об'єктом попередньої згоди представника банківського нагляду або взагалі бути забороненими. Тому новий Закон "Про банки і банківську діяльність" повинен регулювати не лише операції по кредитуванню та наданню позик, але й господарські операції між банком та його спорідненими особами.

Іншим важливим принципом є те, що від банків потрібно вимагати обліку господарських операцій за міжнародними принципами бухгалтерського обліку. Необхідно також, щоб представник банківського нагляду мав правові підстави на отримання усієї необхідної інформації для оцінки фінансової діяльності та ризику. Зазвичай, це вміщує поєднання виїзного інспектування, коли інспектори приїждять до банку, та виїзного інспектування, що вміщує подання періодичної звітності представнику банківського нагляду для встановлення початкових показників можливих проблем.

Важливою складовою цього принципу є те, що представник банківського нагляду повинен мати змогу наглядати не лише за самим банком, а і за консолідованими банківськими організаціями. Це означає, що представник банківського нагляду повинен мати право та джерела для отримання інформації від будь-якої материнської компанії банку, дочірнього підприємства чи небанківської установи, що контролюється тими самими особами, що контролюють банк. Тільки так представник банківського нагляду зможе визначити чи становить діяльність більшої організації недопустимий ризик для банку.

Важливе значення має також практична можливість виконання цих норм. Представник банківського нагляду повинен мати змогу вимагати вчинення коригуючих дій, якщо обставини передбачають загрозу для вкладів. І це не просто накладання штра-

фів чи відкликання банківської ліцензії при порушенні певних правил чи обмежень. Представник банківського нагляду повинен мати право вимагати вчинення певних дій, прийнятних для нього, для того, щоб зміцнити операції, якщо були виявлені певні недоліки.

Окрім того, повинен існувати чіткий порядок оздоровлення проблемних банків, який би включав право злиття з сильнішим банком, чи в разі, коли оздоровлення неможливе, швидко та ефективно вивести цей банк з усієї банківської системи. Зазвичай, це вимагає особливих правових норм, що виходять за межі звичайного закону про банкрутство, розроблених для захисту інтересів вкладників.

Звичайний порядок визнання суб'єкта господарської діяльності банкрутом є задовільним для тих суб'єктів, що займаються торгівельною діяльністю, але у країнах з перехідною економікою цей порядок не досить задовільний для банків.

Останнім часом у практичній діяльності, як це засвідчив досвід роботи банків "Україна" та "Слав'янський", виникла потреба створення тимчасових адміністрацій для управління банками в стані фінансової скрути. В зв'язку з цим постали проблеми розробки чітких положень про такі адміністрації. Зокрема, умови призначення тимчасового адміністратора повинні бути чіткими та конкретними, а при визначенні його функцій треба чітко усвідомлювати, що це може мати місце лише при небезпечній ситуації в банку, коли керівництво чи власник виявилися абсолютно не гідними довіри. Призначення тимчасового адміністратора вміщує значний утиск прав акціонерів, керівників та має вчинятися при серйозних обставинах. Хоча підстави є різними в різних країнах: низький рівень капіталу, порушення, що спричинили значні втрати чи умисне порушення обов'язкового для виконання наказу представника банківського нагляду. Ці підстави є типовими для призначення тимчасового адміністратора.

Тимчасовий адміністратор повинен мати повне право управляти банком та визначати найбільш доцільні напрямки його діяльності. Одним з головних його завдань є проведення аналізу фінансового стану банку та складання рекомендованого плану приведення банку у відповідність до нормативних показників чи необхідність продажу, реорганізації чи ліквідації банку. Треба чітко усвідомлювати, що акціонери та керівники не відіграють ніякої ролі після призначення тимчасового адміністратора. Звісно, деякі керівники, що заслуговують на довіру, можуть бути уповноважені адміністратором на допомогу йому, але треба чітко зазначити, що це не є продовженням їх колишніх функцій.

Реалізація принципів справедливості та демократичного управління передбачає, що в більшості випадків банк чи особа, проти яких застосовуються владні дії, мають право презентувати свої інтереси перед самим застосуванням владних дій. Переважна більшість країн вимагає надання такої можливості, за винятком випадків, коли необхідне прийняття швидкого рішення. Таке слухання проводиться комітетом чи посадовою особою в межах функцій банківського нагляду.

Звісно, в деяких випадках слухання недоцільне. Згодом воно може призвести до погіршення фінансового стану банку. При загрозовому становищі банку потрібні швидкі дії. Новини про призначення Національним банком тимчасового адміністратора чи ліквідацію банку можуть викликати паніку серед вкладників, що потягне відтік вкладів та їх розподіл по іншим банкам. Тому в такому випадку було б доцільним надати право представнику банківського нагляду призначати тимчасового адміністратора чи ліквідатора без попереднього слухання.

У більшості випадків владні дії застосовуються без попереднього слухання, оскільки банк чи особа погоджуються із заходами. Як зазначає Базельський Комітет, коригуючі заходи досягають найбільшого успіху, якщо вони розроблені банками, використовуючи критерії, погоджені з представником банківського нагляду, з чітким розкладом застосування. Відповідно, більшість представників банківського нагляду – членів Базельського Комітету – покладаються на свідомість банку, особливо коли порушення незначне та може бути досить легко виправлене.

Однією з важливих норм банківського нагляду повинно бути право комерційних банків у судовому порядку оскаржувати дії банківського нагляду, але суди не повинні робити заміну оцінки факту представником банківського нагляду на власну оцінку. Рішення представника банківського нагляду повинно залишатися в силі, звісно, якщо воно не містить об'єктивно помилкової інтерпретації фактів чи якщо воно було прийняте для досягнення інших цілей. Подібний порядок широко застосовується у Сполучених Штатах та Європейському Співтоваристві. Однак при цьому повноваження представника банківського нагляду на виконання рішень, оцінку фактів та застосування юридичних норм повинно визнаватися беззаперечно. Суди повинні визнавати, що банківський нагляд є високоспеціалізованим процесом, а представник банківського нагляду повинен застосовувати гнучкі правові стандарти до мінливих умов фінансового ринку. Тільки за таких умов можливе налагодження дієвого та ефективного контролю за діяльністю комерційних банків.

Summary

The article underlines the problems of perfecting of organization of supervision on the activity of the commercial banks of Ukraine in accordance with the "General principles of the effective bank supervision" of the Basel Committee. Also the recommendations, concerning the perfection of the new Law of Ukraine "About banks and banking" are grounded here.