

УДК 336.71.078.3 (477)

Ірина Дьяконова (Україна)

Інституційна організація банківського нагляду: уроки для України

В статті розглянуто питання організації та здійснення банківського нагляду в Україні на основі вивчення світових тенденцій. Також обґрунтовано питання можливої модернізації інституційної бази банківського нагляду з урахуванням практики наглядових органів та досвіду функціонування банківської системи в деяких європейських країнах. Обговорюється роль центральних банків у роботі національних наглядових систем. Зроблено висновки, що єдиного чіткого напрямку щодо моделі нагляду не існує, а вибір країною прийнятної інституціональної структури залежить від особливостей національної економіки, фінансового ринку та кредитної системи.

Ключові слова: банківський нагляд, контроль, банківська система, НБУ, Базель II.

Вихідні положення

Сьогодні одним з найбільш важливих завдань для органів банківського нагляду України є вивчення та реалізація основних принципів ефективного банківського нагляду, запроваджених системою "Базель II". Прогнози українських практиків щодо термінів переходу України до визначених принципів різняться. Керівництво Національного банку України вважає, що банківська система України буде готова до переходу до нових стандартів не раніше, ніж в 2016 році. Банкіри вважають, що за умови введення в дію визначених принципів такими країнами, як США, Росія та країнами-членами Європейського Союзу, а також приєднання України до СОТ виникне необхідність більш швидкої модернізації діючої системи банківського нагляду згідно з умовами нових правил.

Основні принципи банківського нагляду передбачають введення нових методів роботи органів банківського нагляду та реконструкцію існуючої схеми взаємодії органів банківського нагляду НБУ та банків другого рівня банківської системи України.

Зокрема, згідно з першим принципом Базеля II, ефективна система банківського нагляду повинна нести відповідальність та визначати цілі кожного владного органу, що включений у нагляд за банками. Кожний орган влади має володіти операційною незалежністю, здійснювати свою діяльність прозоро, мати сильне управління та адекватні ресурси для того, щоб виконувати свої обов'язки. Також необхідно забезпечити існування дієвого законодавчого поля щодо банківського нагляду, що має регламентувати питання заснування банків та їх подальшого контролю. Законодавство про банківський нагляд має

забезпечувати захист наглядовців, обмін інформації та конфіденційність.

Виконання зазначених умов передбачає як розробку адекватної методології, так і відповідної моделі інституційного устрою банківського нагляду в країні. У зв'язку з цим доцільним є вивчення світових тенденцій щодо інституційних основ побудови систем банківського нагляду.

Мета роботи полягає в обґрунтуванні рекомендацій щодо можливої модернізації інституційних основ банківського нагляду в Україні з урахуванням досвіду побудови наглядових органів за діяльністю банківської системи в деяких країнах Європи.

Виклад основного матеріалу

Практика наглядової роботи за банківською діяльністю нараховує трохи більше, ніж сто років. За цей період було відпрацьовано декілька моделей наглядових систем. На сьогодні можна визначити три основні моделі (рис. 1).

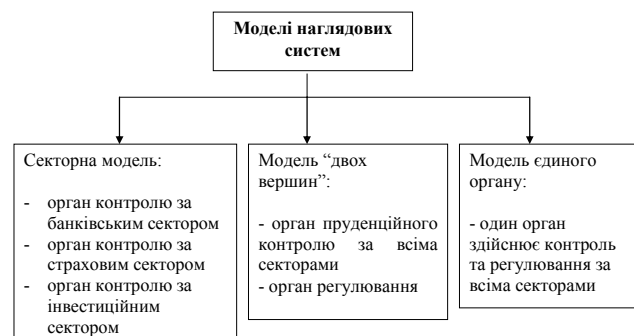


Рис. 1. Характеристика моделей наглядових систем

Перша – секторна модель, згідно з якою кожний сектор (банківський, страховий, інвестиційний) надглядається окремим органом. Спільна тенденція відходу від цієї моделі, здається, триває: за останні декілька років тринадцять країн відмовились від неї (табл. 1). Однак секторна модель все ще відносно широко розповсюджена, і діє у 6 країнах-членах ЄС (Греція, Іспанія, Кіпр, Литва,

Польща та Словенія), а також, з деякими модифікаціями, у Франції, Португалії, Фінляндії та Люксембургу. Одна з цих країн, Польща, перебуває у процесі переходу до єдиного органу нагляду. Як варіація цієї моделі, у двох країнах, Фінляндії та Люксембургу, нагляд банківського та інвестиційного секторів розподілений до одного органу нагляду.

Згідно з другою моделлю, обов'язки перерозподілені на основі завдань нагляду, з пруденційним наглядом та регулюванням бізнесу – виділених двом різним органам влади (так звана модель “двох вершин”). Дана модель повністю прийнята в одній країні – Нідерландах, тоді як в іншій – Італії – певна відповідальність з нагляду встановлена згідно з секторною моделлю (табл. 1). Елементи цієї моделі також представлені у структурі нагляду Франції та Португалії.

Таблиця 1. Структура нагляду в країнах-членах ЄС та країнах, що приєднуються до ЄС

Країна	Секторна модель	Модель “двох вершин”	Модель єдиного нагляду	Кількість наглядових органів	Центральний банк має завдання в сфері нагляду
Бельгія	0	→	X	1	
Чехія	0	→	X	1	X
Данія			X	1	
Німеччина			X	1	X
Естонія			X	1	
Греція	X			3	X
Іспанія	X			3	X
Франція	X	X		4	
Ірландія			X	1	
Італія	X	X		4	X
Кіпр	X			4	X
Латвія			X	1	
Литва	X			3	X

Люксембург	X			2	
Угорщина			X	1	
Мальта			X	1	
Нідерланди		X		2	X
Австрія			X	1	X
Польща	0	→	X	1	
Португалія	X	X		3	X
Словенія	X			3	X
Словаччина	0	→	X	1	X
Фінляндія	X			2	
Швеція			X	1	
Великобританія			X	1	
Болгарія	X			2	X
Румунія	X			4	X
Разом	12	4	14		

Примітки: → позначає зміни після червня 2003 року.

Згідно з третьою моделлю, всі наглядові функції зосереджені в одному органі, який поєднує пруденційний нагляд та захист інвесторів. Ця модель широко прийнята новими членами ЄС, деякі з них створили новий орган нагляду, відокремлено від центрального банку (Естонія, Латвія, Угорщина, Мальта), тоді як інші передали всі функції нагляду за фінансовим ринком до центрального банку (Чехія, Словаччина). В деяких випадках існування відносно малого фінансового ринку, здається, було причиною прийняття рішення про створення єдиної адміністрації, яка відповідає за нагляд за фінансовим ринком.

Цікавим є приклад діяльності банківського нагляду у Швейцарії, яка фактично має третю модель. Однак банківський нагляд у Швейцарії ґрунтується на розмежуванні завдань між Швейцарською федеральною банківською комісією (далі Комісія) (Swiss Federal Banking Commission – SFBC), яка є державним органом нагляду, та кількома авторизованими аудиторськими фірмами (рис. 2).

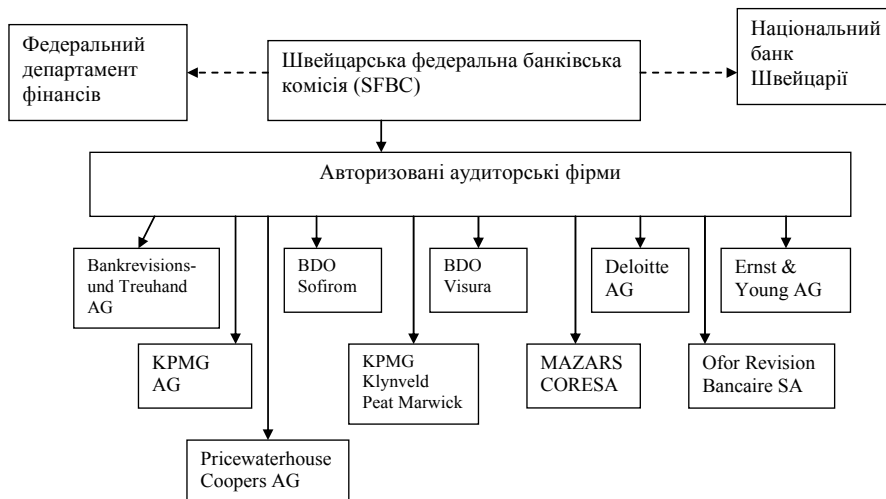


Рис. 2. Організаційна структура органів банківського нагляду Швейцарії

Комісія є незалежною у власних директивах щодо Федерального уряду і не є частиною урядової адміністрації. Адміністративно вона інтегрована до Федерального департаменту фінансів. Але контроль за окремими частинами фінансового сектора здійснюється Комісією на незалежній основі.

Історична відповідальність за здійснення контролю за банківським сектором згодом вплинула на розширення повноважень щодо контролю над всіма фінансовими секторами [1]. Сьогодні Комісія виконує на незалежних засадах наступні завдання:

- ◆ контроль за діяльністю банків та дилерів цінних паперів;
- ◆ контроль за аудиторськими фірмами, що здійснюють перевірку окремих структурних підрозділів фінансового ринку;
- ◆ контроль за колективними інвестиційними схемами;
- ◆ контроль за іпотечним бізнесом;

- ◆ контроль за діяльністю ринку цінних паперів;
- ◆ забезпечення прозорості інформації щодо власників та дивідендів акціонерних компаній, що належать до фінансового сектора;
- ◆ контроль за діяльністю фінансового сектора з метою запобігання відмиванню коштів, здобутих злочинним шляхом;
- ◆ прийняття рішень стосовно банкрутств та реструктуризації банків та дилерів цінних паперів.

Окрім виконання своїх основних функцій Комісія також діє в інших галузях фінансово-кредитного сектора, підтримує контакти з Федеральним департаментом фінансів, Швейцарським національним банком, Асоціацією швейцарських банків, Асоціацією швейцарських фондів тощо.

Мета діяльності Комісії полягає у “захисті кредиторів”, “захисті інвесторів”, “гарантуванні функціонування інвестиційних фондів” та “забезпеченні виконання функцій” (табл. 2).

Таблиця 2. Характеристика умов діяльності Швейцарської федеральної банківської комісії (SFBC) [2]

Захист кредиторів	Захист інвесторів	Функціонування ринків цінних паперів	Підтримка виконання функцій
Запобігання та мінімізація витрат для приватних вкладників	Захист впевненості для індивідуальних та колективних інвесторів	Прозорість ринків	Стабільність системи
Захист клієнтів	Прозорість інвестицій та підтримка	Врівноваженість обігу учасників ринку	Підтримка впевненості
Запобігання неліцензійного залучення депозитів фізичних та юридичних осіб	Збереження активів клієнтів	Захист міноритарних акціонерів	Підтримка репутації
Ефективна реорганізація чи ліквідація	Рівновага обігу (обслуговування)	Захист від незаконного нарахування дивідендів	Підтримка в боротьбі зі злочинністю
Непрямий захист власників, включно із платниками податків у випадку публічних корпорацій	Запобігання розкриттю конфліктів інтересів	-	Міжнародна конкуренція
-	Захист від несанкціонованих учасників	-	Захист від несанкціонованих учасників

Аудиторські компанії мають дозвіл на здійснення контролю по відношенню до банків, інвестиційних та фінансових компаній.

Згідно з даною дворівневою системою, уповноважені аудиторські фірми проводять виїзний аудит, тоді як Комісія залишається відповідальною за загальний нагляд та заходи впливу.

Стосунки між уповноваженими Комісією аудиторськими фірмами та фінансовими установами, які проходять аудит, визначаються цивільним правом. Комісія, як федеральний адміністративний орган, має всі необхідні повноваження державного органу, але у моніторингу установ вона значною мірою посилається на інформацію, яка надається уповноваженими аудиторами [20]. Лише в окремих випадках Комісія може проводити пряму звірку шляхом виїзної перевірки.

Завдання Комісії полягає у співпраці з центральним банком (Swiss National Bank), котрий несе відповідальність за забезпечення стабільності системи [3, 4].

Зазначимо, що банківська система Швейцарії є надзвичайно концентрованою, при цьому на території цієї країни діють переважно іноземні банки. Тож функціонування моделі єдиного органу є цілком виправданим.

В країнах ЄС перед національними наглядовими органами поставлені завдання прискорення конвергенції нагляду та регулювання в ЄС. Зазначимо, що всі центральні банки (незалежно від того, чи вони мають обов'язки з нагляду) беруть участь в Європейському комітеті органів банківського нагляду (Committee of European Banking Supervisors (CEBS)) [5].

Спільною тенденцією в наглядових системах європейських країн є скорочення кількості органів нагляду (див. табл. 1), які в країнах-членах ЄС пов'язані як з раціоналізацією розподілу завдань серед органів влади (як це відбувається у Франції), так і з концентрацією наглядових функцій (Бельгія, Чехія, Словаччина). Неможливо, однак, ідентифікувати спільну тенденцію в напрямку одного конкретного типу наглядової системи.

Аналіз підтверджує, що центральні банки сьогодні, в цілому, широко залучені до наглядової діяльності. Кількість країн, де центральні банки мають наглядові повноваження, зростає. Чехія та Словаччина трансформували свій центральний банк в єдиний орган нагляду за фінансовим ринком.

До головних причин “переведення” всіх наглядових обов’язків до центрального банку можна віднести:

- ◆ незалежність,
- ◆ захищеність Угодою ЄС,
- ◆ кредитоспроможність,
- ◆ досвід фахівців.

Майже в усіх країнах-членах ЄС, де центральний банк не є органом, відповідальним за прийняття остаточних рішень у сфері банківського нагляду, є механізми, шляхом яких участь центрального банку, однак, гарантована. Так, два центральні банки (Німеччина та Австрія) уповноважені законом вести важливі наглядові завдання стосовно кредитних установ (див. табл. 1). Також існує широкий спектр інституційних домовленостей з набором варіантів, який включає спільне використання персоналу (Бельгія, Франція, Ірландія, Латвія), фінансового бюджету (Бельгія, Франція, Латвія) або інших ресурсів (Італія) та баз даних (Бельгія, Естонія, Франція, Ірландія, Латвія, Фінляндія, Великобританія). Три центральні банки є або можуть бути уповноважені здійснювати певні наглядові завдання (Ірландія, Латвія, Угорщина). В таких країнах, як Бельгія, Естонія, Франція, Латвія, Австрія, Польща, Фінляндія, Швеція, Великобританія, центральний банк залучений до управління банківським надглядом шляхом різних засобів, котрі включають повноваження призначати деяких членів правління адміністрації банківського нагляду (Австрія) або вносити пропозиції стосовно таких

призначень органу політичної влади (Фінляндія, Латвія) та представників центрального банку, де-факто членів керівництва органів банківського нагляду (Бельгія, Естонія, Франція, Великобританія, Швеція) [7, 8, 9, 13]. У Люксембургу немає центрального банку, що бере участь у пруденційному надгляді.

Також варто зазначити, що формальні домовленості для забезпечення співпраці та обміну інформацією між центральними банками і банківським надглядом зараз вже є майже в усіх країнах-членах ЄС. В цілому національні центральні банки так чи інакше беруть участь у процесі забезпечення фінансової стабільності. При цьому кожна країна має власний інструмент забезпечення підзвітності чи координації дій центрального банку та інших владних структур. Це можуть бути меморандум про взаєморозуміння (Бельгія, Швейцарія), комітети співпраці або угоди про взаємодію. На практиці можуть застосовуватись і комбінації дій відповідних органів.

В Естонії, Ірландії та Фінляндії банківський надгляд здійснюється незалежним органом, до якого, однак, входить частка особового складу керівництва центральних банків. Стосовно спільного використання персоналу слід зауважити, що:

- ◆ у Бельгії закон вимагає від національного банку та Комісії з фінансів та страхування (CBFA) об’єднувати певні види діяльності та персонал на умовах, визначених Королівським Декретом і Меморандумом MoU між CBFA та центральним банком;
- ◆ у Латвії Комісія з фінансового ринку та ринку капіталу (FCMC) і Банк Латвії мають спільних представників у Брюсселі (які працюють в постійному представництві Латвії у Брюсселі). Згідно з угодою про співпрацю, представники виділяють 30% свого робочого часу на питання, які стосуються інтересів FCMC. Ця угода також передбачає, що FCMC компенсує Банку Латвії 30% всіх його витрат, що стосуються присутності представництва у Брюсселі;
- ◆ у Польщі виконавчий орган Комісії з банківського нагляду – Генеральний директорат з банківського нагляду – фінансується та забезпечується персоналом за рахунок центрального банку.

Таблиця 3. Домовленості про співпрацю на національному рівні між центральними банками, які не проводять надгляд, та наглядовими органами в країнах ЄС¹

Країни	Центральний банк бере участь в управлінні банківським надглядом	Спільне використання персоналу	Спільні ресурси фінансового бюджету	Інше спільне використання ресурсів	Центральний банк здійснює певні операційні завдання
Бельгія	X	X	X	X	
Естонія	X			X	

Таблиця 3 (продовження). Домовленості про співпрацю на національному рівні між центральними банками, які не проводять нагляд, та наглядовими органами в країнах ЄС

Франція	X	X	X	X	
Ірландія		X		X	X
Латвія	X	X	X	X	X
Угорщина					X
Польща	X	X	X		
Фінляндія	X			X	
Швеція	X				
Великобританія	X			X	

Центральний банк може брати участь у вирішенні певних бюджетних та фінансових питань, які стосуються банківського нагляду:

- ♦ у Бельгії закон вимагає певних ресурсів для об'єднання, щоб отримати ефект синергії;
- ♦ у Латвії з 1 січня 2007 року Комісія FCMC фінансується виключно за рахунок коштів учасників ринку, які знаходяться під наглядом, у пропорції, встановленій законом про Комісію.

Центральні банки Німеччини та Австрії уповноважені законом виконувати конкретні наглядові завдання. Національний банк Австрії здійснює виїзні інспекції банків (коли залучається Органом фінансового нагляду (FMA)), обов'язково у сфері кредитного та ринкового ризиків, надає експертний висновок та займається обробкою даних наглядових звітів, на основі чого регулярно оцінює ризики банків. В Німеччині Бундесбанк та наглядовий орган (BAFIN) уповноважені законодавством на тісну співпрацю у сфері банківського нагляду. В цьому плані Бундесбанк уповноважений законом на поточний моніторинг установ.

Висновки для України

В європейських країнах існує чітка тенденція в напрямку до консолідації органів нагляду на національному рівні з єдиною метою покращення їх ефективності та результативності. Основними причинами уніфікації відповідальності нагляду, на наш погляд, є "розмивання" кордонів між фінансовими секторами або існування відносно малих фінансових ринків.

Національний вибір варіюється та може бути наслідком історії, конституційних особливостей або інших факторів, які стосуються національного фінансового сектора.

Однак не існує єдиної чіткої тенденції щодо моделі нагляду; кожна країна обирає прийнятну

інституційну структуру залежно від особливостей національної економіки, тенденцій розвитку кредитної системи, фінансового ринку.

Відповідальність за встановлення національної системи нагляду повністю покладено на уряд. Однак існують домовленості на політичному рівні про необхідність поліпшення співпраці та конвергенції серед європейських органів нагляду.

Центральні банки відіграють свою роль, незважаючи на розмаїття понять, у майже всіх національних системах нагляду або тому, що вони мають прямі наглядові обов'язки, або через домовленості про співпрацю з національними органами нагляду, відповідно до яких вони приймають певні наглядові завдання. У декількох країнах ЄС дослідження з метою зростання ефективності призвело до прийняття домовленостей, за якими бюджет, персонал або інші ресурси виділяються у спільне користування центральних банків та наглядових органів.

Нарешті, дотримуючись зростаючого акценту на європейському рівні на поліпшення співпраці між органами нагляду, майже всі члени ЄС рухаються в напрямку прийняття формальних домовленостей для забезпечення співпраці та обміну інформацією між центральними банками і банківським наглядом. В домовленостях, які охоплюють основні політичні питання або управління кризами, також часто беруть участь міністерства фінансів країн.

В Україні сьогодні де-факто функціонує перша модель нагляду з розмежуванням сфер діяльності наглядових органів згідно відповідних секторів фінансового ринку. Однак розвиток банківської системи демонструє нарощування тенденцій до універсальності банківської діяльності, необхідності концентрації та централізації банківського капіталу національної банківської системи.

Середовище банківської системи України є дуже конкурентним: жоден із банків не має домінуючої позиції в окремій сфері діяльності.

¹ Складено на підставі статті Э. Хюпкес, М. Квинтин, М.У. Тейлор "Механізми подотчетности органов регулирования финансового сектора" // www.imf.org [18]

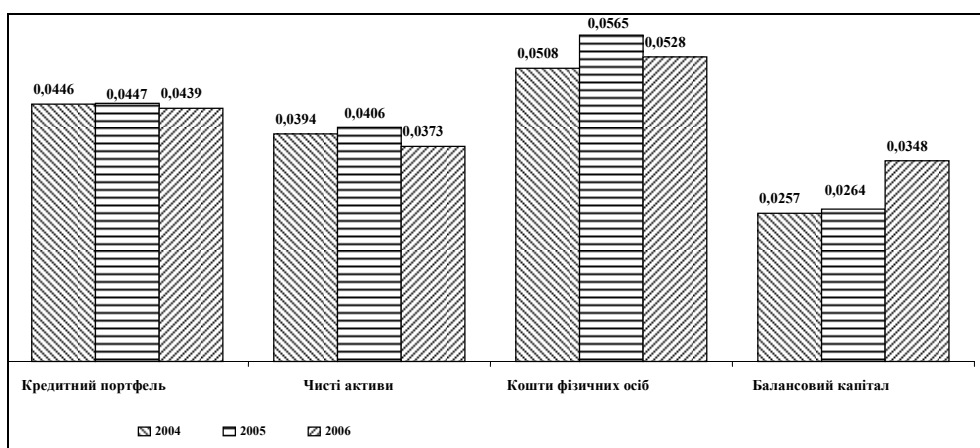
Динаміка прийнятого в міжнародній практиці індексу Херфіндаля-Хіршмана (ІХХ) для України свідчить про низький рівень концентрації активів, зокрема кредитного портфеля та капіталу (рис. 3). Цей показник подібний до показників у Великобританії, Франції, Італії та є кращим, ніж в Іспанії, Австрії, Швеції та багатьох інших країнах [6].

Індекс концентрації ринку коштів фізичних осіб є вищим, що також свідчить про мінімальну концентрацію.

Проте спостерігається зменшення монопольних

тенденцій у банківському секторі. ІХХ за кредитним портфелем зменшився на 0,0008 пунктів, за активами – на 0,0033 пунктів, за коштами фізичних осіб на 0,0128 пунктів. Значного зростання ІХХ набув за балансовим капіталом – 0,084 пунктів, що свідчить про нерівномірність темпів нарощування капіталу банків.

При цьому, тенденція до росту індексу в країнах Європейського валютного союзу свідчить про зниження конкуренції в банківському секторі та зростання монопольних тенденцій (табл. 4).



Джерело: Національний банк України.

Рис. 3. Показники концентрації банківського сектора України в 2004-2006 рр. (Індекс Херфіндаля-Хіршмана)

Таблиця 4. Показники концентрації банківського сектора Єврозони в 1999-2006 рр. (Індекс Херфіндаля-Хіршмана) [19]

Роки	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Індекс Херфіндаля-Хіршмана	0,062	0,0066	0,0068	0,0067	0,0070	0,0072	0,0078	0,0078

Очевидним фактом для України є необхідність розвитку законодавчих та інституційних основ діяльності фондового ринку, інфраструктури інвестиційних фондів та інших елементів парабанківської системи.

На сьогодні Національний банк України вивчає можливість запровадження монетарного режиму

“інфляційного таргетування”, який, у свою чергу, передбачає координацію дій уряду та Національного банку в забезпеченні виконання оголошених орієнтирів стосовно рівня цін в країні.

Реалізація зазначених планів вочевидь призведе до необхідності об’єднання наглядових функцій за фінансово-кредитною системою в єдиному органі.

Список використаних джерел

1. About the SFBC // <<http://www.ebk.admin.ch/e/ebk/umfeld/index.html>>
2. Our objectives // <<http://www.ebk.admin.ch/e/ebk/ziele/index.html>>
3. Risk based supervision of small and medium-sized banks/securities dealers. – 2007 // <<http://www.ebk.admin.ch/e/ebk/umfeld/index.html>>
4. Daniel Zuberbühler. Risk based supervision – implications for our stakeholders. – 2007 // <<http://www.ebk.admin.ch/e/ebk/umfeld/index.html>>
5. “Developments in national supervisory structures” June 2003 // <www.ecb.int/pub/pdf/other/supervisorystructureen.pdf>
6. Доповідь голови Ради Національного банку України Петра Порошенка на другому міжнародному “Українському банківському форумі” Інституту Адама Сміта // <<http://www.poroshenko.com.ua/?view=7164>>

7. FINANCIAL STABILITY REPORT 1 2006 // <http://www.bank.lv/images/img_lb/izdevumi/english/citas/fsr/Financial_stab_1_2006.pdf>
8. Supervisory review // <<http://www.lb.lt/eng/institutions/disclosure.htm>>
9. Financial Supervision Authority Act 9 May 2001 // <<http://www.legaltext.ee/text/en/X50008K5.htm>>
10. The Commission Bancaire // <http://www.banque-france.fr/gb/supervi/supervi_banc/page1.htm>
11. Banking Supervision // <<http://www.bundesbank.de/bankenaufsicht/bankenaufsicht.en.php>>
12. Supervisory Disclosure // <http://www.bnro.ro/def_en.htm>
13. Supervisory Functions and Policy // <<http://www.bde.es/regulacion/funciones/funcionese.htm>>
14. Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority // <http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/fs_more.htm>
15. Central Bank & Financial Services Authority of Ireland // <http://www.centralbank.ie/frame_main.asp?pg=sta_srr.asp&nv=sta_nav.asp>
16. Resolution No 14/2000 of the Management Board of the NBP of 31 March 2000 on terms for opening and maintaining banks' accounts with the NBP - PDF file // <<http://www.nbp.pl/>>
17. Analysis of the Convergence Process (December 2006) // <http://english.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbek_konvergenciajelentes>
18. Financial market supervision // <http://www.cnb.cz/en/financial_market_supervision/>
19. <<http://www.ecb.int/stats/services/html/index.en.html>>
20. <http://www.ebk.admin.ch/e/regulier/rundsch/2005/rs_0501_02.doc>
21. Э. Хюпкес, М. Квинтин, М.У. Тейлор Механизмы подотчетности органов регулирования финансового сектора // <www.imf.org>

Отримано 16.02.2008