

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

У статті досліджено моделі організації систем регулювання та нагляду за фінансовими установами. Розглянуто аргументи щодо виділення функцій нагляду із компетенції центрального банку та доцільності створення мегарегулятора.

Ключові слова: моделі нагляду, регулювання, нагляд, мегарегулятор, центральний банк.

Постановка проблеми. Головною передумовою для здійснення ефективного банківського нагляду є чітке визначення відповідальності, повноважень і цілей органів регулювання та нагляду, побудова моделі їх організації, яка відповідала б рівню розвитку і потребам національного фінансового сектора.

Незважаючи на все різноманітні методи та інструменти банківського регулювання та нагляду, триває постійний пошук організаційних рішень, націлених на підвищення ефективності і оптимізацію наглядових процедур. Зараз в жодній країні світу немає моделі регулювання, яку можна було б з упевненістю назвати панацеєю від фінансових криз. Жодна з моделей не ідеальна і не гарантує максимальну ефективність органу регулювання, а отже, не може розглядатися як пріоритетна або оптимальна.

Вибір тієї чи іншої моделі організації банківського регулювання і нагляду залежить від структури національної фінансової системи і визначається сукупністю чинників, різноманітність яких додає кожному з них неповторну національну специфіку.

Виклад основного матеріалу. Кожній системі банківського регулювання та нагляду, що існують у світі, притаманні такі складові: орган, який виконує роль регулятора, функції і об'єкти регулювання. Відповідно ці 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 обхвату”. Як відомо, фінансова система практично кожної країни включає банківський сектор, фондовий сектор і сектор страхування, на які розповсюджуються з різним ступенем концентрації функції національних органів регулювання та нагляду. Виходячи з цього, виділяють три основні моделі організації банківського регулювання та нагляду [2, с. 135].

Перша модель – модель “єдиного фінансового органу управління”. За цією моделлю регулювання і нагляд за всіма секторами національної фінансової системи, зокрема банківським, сектором страхування та фондовим, 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 отримала свій розвиток зокрема в Австрії, Німеччині, Японії, Швеції і Великобританії.

Друга – модель “двох вершин”. Згідно з цією моделлю об’єктом регулювання та нагляду одного і того ж 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 таким чином, що один із них забезпечує пруденційний нагляд, а інший займається питаннями прозорості ведення бізнесу.

Дана модель в повному обсязі прийнята в Нідерландах. Вона визначається спробою регулятора досягти, з одного боку, макро- і мікропруденційної стабільності, а з іншого – захистити права інвесторів незалежно від виду їх діяльності.

Третя модель нагляду – “секторна” полягає в тому, що за здійснення нагляду в кожному конкретному фінансовому секторі відповідає спеціальний орган.

За останніми даними, отриманими на основі аналізу результатів досліджень організації банківського регулювання і нагляду в 98 країнах світу, проведеними аналітиками Європейського Центрального Банку, більшість країн (41 країна) віддають перевагу “секторній” моделі нагляду. У 34 країнах використовується модель “двох вершин”. Єдиний державний наглядовий орган, що відповідає за діяльність всієї фінансової системи, створений у 23 країнах світу.

Протягом останнього десятиліття спостерігається перехід від секторної моделі до моделей “єдиного фінансового органу управління” та “двох вершин”. Важливою причиною цього є постійно зростаюча потреба в координації зусиль наглядових органів, що функціонують в 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, і ринок страхування та ринок цінних паперів. Ці структурні зміни зумовили посилення взаємозв’язку між колись розрізненими видами діяльності у сфері фінансових послуг і отже, появою небезпеки, що проблеми в одному секторі можуть ослабити інший сектор або навіть всю фінансову систему держави. Слід зазначити, що прагнення до консолідації наглядових органів наголошується і на міжнародному рівні. Це пов’язано з тим, що діяльність банків з кожним роком все більше виходить за межі окремо взятої країни і набуває глобального характеру.

Слід зазначити, що саме місце і роль центрального банку в процесі банківського регулювання є ключовим аспектом характеристики будь-якої інституційної структури системи регулювання і нагляду.

В абсолютній більшості країн центральні банки несуть відповідальність за системну стабільність і здійснюють пруденційне регулювання і нагляд за банками. В поодиноких випадках центральні банки виконують наглядові

функції по відношенню до небанківських інститутів. Проте у світі сформувалося декілька альтернативних систем організації нагляду за фінансовою системою, що розрізняються між собою ступенем і характером участі центральних банків в 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 відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової безпеки та чи мають антикризову програму, а головне можливості її реалізувати. Сукупність цих і багатьох інших аналогічних критеріїв дозволяє виділити чотири основні моделі організації банківського регулювання (рис. 1). Одна з них припускає зосередження регуляторних повноважень в центральному банку, інша – існування незалежного спеціального органу в тісному зв'язку із центральним банком та міністерством фінансів, третя модель регулювання – функції регулювання здійснює Банк міжнародних розрахунків та Європейський союз, а інша передбачає створення мегарегулятора.

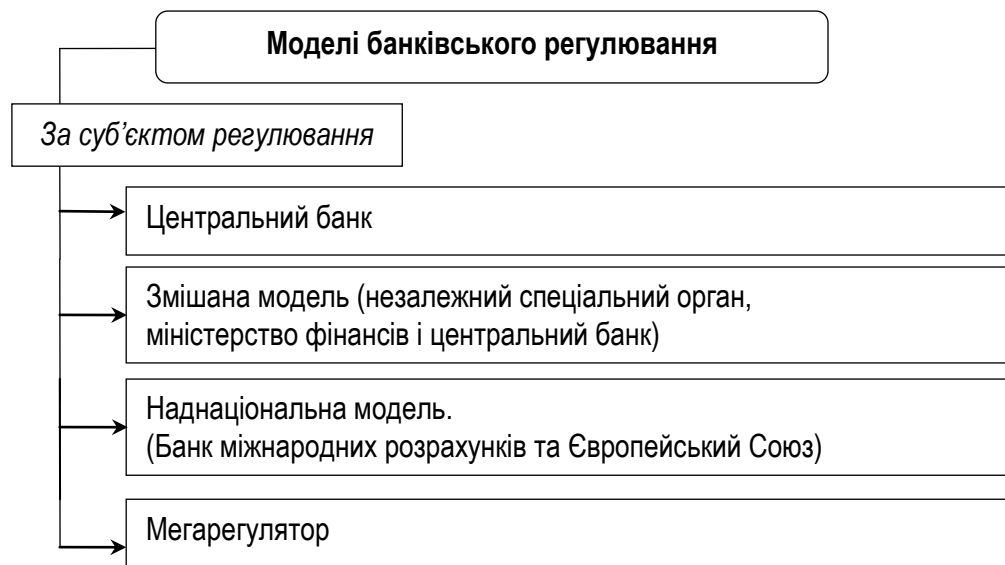


Рис. 1. Класифікація моделей банківського регулювання

Перша модель ґрунтується на закріпленні в законодавчому порядку за центральним банком виняткових 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 багато причин, серед найбільш вагомими є можливий конфлікт інтересів між цілями грошово-кредитної політики і банківського нагляду, надмірна концентрація економічної влади тощо, – ця модель вже втратила свої позиції, хоча як і раніше є затребуваною. Центральний банк наділяють функціями регулятора банківської діяльності не тільки країни, що розвиваються, але і країни з розвинутою економікою, наприклад, Греція, Португалія, Іспанія.

Як вже зазначалося, крім описаних двох моделей банківського регулювання та нагляду, визначених за часткою участі в них, і ролі

центрального банку, існує ще “змішана модель”. Дана модель припускає, що функції регулювання та нагляду виконують декілька спеціалізованих органів за безпосередньої участі центрального банку і міністерства фінансів. Найбільш показовим прикладом такої організації банківського регулювання може бути модель США, яка відрізняється від систем інших країн своєю досить складною структурою.

Нагляд і регулювання діяльності комерційних банків в США здійснюють в основному три органи [2, с. 852–871]:

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

Ці організації є основними, але не єдиними 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 і успішно функціонують наглядові органи штатів та інші органи федерального значення.

Міжнародна, або наднаціональна модель регулювання та нагляду, є наслідком процесу зростаючої економічної і політичної міжнародної інтеграції. У цій моделі функції нагляду або його елементи здійснюють Банк міжнародних розрахунків (БМР) з штаб-квартирою в Швейцарії і Європейський союз (ЄС), що видає Директиви, які справляють значний вплив на фінансові ринки держав-членів.

Така модель організації банківського нагляду сформувалася внаслідок того, що діяльність банків з кожним роком все більше виходить за межі окремої країни і набуває глобального характеру. З цього випливає необхідність в конвергенції (впорядкуванні) національних норм, положень і нормативних актів для того, щоб створити або підтримувати “єдині правила ведення гри” для всіх учасників ринку, стимулювати інтеграцію фінансових ринків.

Четверта модель характеризується повним делегуванням функцій регулювання єдиному органу регулювання фінансового ринку – мегарегулятору. Така модель прийнята в 23 країнах світу: Австрії, Німеччині, Данії, Ісландії, Ірландії, Угорщині, Казахстані, Латвії, Литві, Мальті, Нікарагуа, Норвегії, Південній Кореї, Швеції, Японії, Естонії, Бахрейні, Саудівській Аравії, Бермудах, Кайманових островах, Мальдівах, Гібралтарі та Сінгапурі [3]. При цьому в більшості країн функції нагляду відокремлені від центрального банку і передані мегарегулятору. Винятком є Сінгапур, в якому повноваження мегарегулятора закріплені за центральним банком та Ірландія, де мегарегулятор створений на базі автономного підрозділу центрального банку.

Необхідно зазначити, що в світовій практиці не існує шаблону мегарегулятора, тобто немає ні певних норм регулювання, ні стандартів побудови інституційної структури. Характер взаємодії між єдиним наглядовим органом і центральним банком також не має однозначного трактування і оцінки. У всіх країнах підходи до вирішення взаємодії цих органів управління мають свою специфіку.

У Німеччині мегарегулятор – Федеральне відомство по нагляду за наданням фінансових послуг (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin) – виник в результаті злиття у 2002 р. трьох галузевих наглядових відомств: за кредитною системою, системою страхування і за фондовим ринком.

Головна мета BaFin – забезпечення ефективності всього фінансового сектора Німеччини, що, зокрема, передбачає забезпечення платоспроможності кредитних і страхових установ. При цьому Бундесбанк і його регіональні структури наділені повноваженнями щодо здійснення поточного банківського нагляду, хоча формальне право ухвалення кінцевих рішень за наслідками нагляду закріплене за BaFin.

Бундесбанк займається збором, аналізом і оцінкою звітності банків, перевіряє забезпеченість кредитних установ власним капіталом і якість управління ризиками.

В Ірландії мегарегулятор створений на основі наглядового блоку центрального банку і є невід'ємною його частиною. Але незважаючи на це, мегарегулятор має незалежний статус і свою Раду директорів, що призначається міністерством фінансів країни.

У сучасній світовій практиці навіть у разі створення мегарегулятора центральні банки продовжують прямо або опосередковано брати участь в наглядовому процесі. Це пояснюється тим, що будь-які проблеми у банківському секторі зумовлюють звернення до функцій 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 в 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, але і шляхом створення (виділення) спеціалізованих регуляторів і їх кооперації. Головне питання 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 оцінки сукупного ризику і вчасного вжиття відповідних заходів при виникненні проблем у будь-якому інституті, що входить до складу фінансового конгломерату, а також для виявлення та усунення регулятивних недоопрацювань. Це завдання є одним із основоположних завдань, що стоять перед організацією моделі банківського нагляду.

Ступінь і характер участі центрального банку в банківському надгляді є предметом дискусій [5], учасники яких мають різні думки з цього питання. Одні вважають, що функції нагляду слід відокремити з компетенції центрального банку, а інші проти такого відокремлення (табл. 1). Але незважаючи на це, останнє десятиліття характеризується, якщо не послабленням, то зміною позицій центральних банків у наглядовій сфері, хоча як і раніше їх роль у наглядовому процесі є ключовою в більшості країн світу.

Аргументи щодо вирішення питання про виділення функцій нагляду із компетенції центрального банку

За виділення функцій нагляду з боку ЦБ	Проти виділення функцій нагляду з боку ЦБ
Вирішення конфлікту інтересів між цілями грошової політики і підтримкою стабільності банківської системи. <i>Приклад:</i> зниження інфляції припускає посилення грошово-кредитної політики. Це негативно може позначитися на стійкості кредитних установ	Необхідність тісного інформаційного обміну між наглядовими підрозділами і органами, відповідальними за грошово-кредитну політику
Стирання меж між різними типами фінансових інститутів, що робить недоцільним існування спеціалізованих наглядових органів	Реальні можливості для запобігання (мінімізації) системних ризиків у банківському секторі – наявність у центральному банку кваліфікованих фахівців і потужної інформаційної бази, які необхідні для забезпечення системної стабільності банківського сектора
Виключення надмірної концентрації повноважень в одному органі – центральному банку, яка гіпотетично може призвести до його неконтрольованості і концентрації ризику помилкових рішень	Інституційна регулятивна і бюджетна незалежність центральних банків, що дозволяє захистити нагляд від політичного лобіювання і тиску

Щодо вибору тієї чи іншої моделі організації банківського регулювання в країнах світу, то останнім часом, як уже підкреслювалося, все більше прослідковується тенденція до концентрації регулятивно-наглядових функцій у мегарегулятора.

Економічною основою для створення єдиного органу регулювання фінансового ринку є високий ступінь переплетення функцій і операцій на цьому ринку. На користь переходу до системи інтегрованого фінансового регулювання свідчать такі чинники [5, с. 43; 4, с. 286]:

- процес взаємного проникнення різних напрямів фінансового бізнесу, викликаний виникненням нових фінансових інститутів в умовах якого поширення набуває комбіноване надання фінансових послуг;
- підвищення ролі небанківських фінансових інститутів і посилення їх кооперації з банками, внаслідок чого процедури ліцензування, нагляду і регулювання різних фінансових компаній стають все більш складними;
- зміна якісних і кількісних характеристик ризиків, що приймаються фінансовими організаціями;
- консолідація бізнесу через процедури злиття і поглинання, створення на цій основі міжбанківських і мегафінансових структур.

Водночас ідея мегарегулятора і її практичне втілення має не тільки прихильників, але і критиків (табл. 1). Скептики створення мегарегулятора застерігають від виникнення цілого комплексу проблем. У першу чергу це можливий конфлікт цілей регулювання різних фінансових секторів, а також

необхідність забезпечення незалежності регулятора (регулятивної, наглядової, інституційної і бюджетної).

Регулятивна незалежність досягається автономністю наглядового органу у виробленні норм і правил регулювання банківського сектора в рамках чинного законодавства. Наглядова незалежність означає забезпечення правового захисту наглядового органу від втручання держави. Інституційна незалежність вимагає введення певного порядку призначення і відсторонення вищого керівництва наглядових органів, прозорістю механізму ухвалення рішень. Бюджетна незалежність надає значні переваги для протистояння зовнішньому втручанням.

Найбільш вагомим аргументом на користь створенням загального системного бачення ситуації на фінансовому ринку є отримання можливості об'єктивно оцінювати загрози фінансовій стабільності і вживати своєчасні і адекватні заходи щодо їх нейтралізації [1].

Таблиця 2

**Аргументи щодо питання
про доцільність створення мегарегулятора і його ефективності**

За створення мегарегулятора	Проти створення мегарегулятора
Можливість здійснення нагляду на консолідованій основі за фінансовими конгломератами, що здійснюють свою діяльність на декількох фінансових секторах	Ослаблення ефективності нагляду в період переходу від існуючої структури банківської системи країни до мегарегулятора і адаптації цієї моделі нагляду до особливостей країни
Консолідація моніторингу дозволяє забезпечити єдиний підхід до регулювання фінансової системи і швидкість реагування на можливі негативні зміни	Висока вірогідність зниження ефективності нагляду за окремими секторами фінансової системи через їх специфіку
	Необхідність проведення одноразових дорогих реформ при тому, що існують альтернативні моделі взаємодії між наглядовими агентствами, які вимагають менш істотних перетворень
Уніфікований підхід до різних типів фінансових інститутів: гармонізація, консолідація і раціоналізація принципів, правил та інструкцій для всього фінансового сектора. Зміцнення фінансової дисципліни, зниження можливостей для регулятивного арбітражу	Відмінності в цілях регулювання окремих фінансових секторів породжує конфлікт інтересів усередині мегарегулятора, результатом чого є зниження його ефективності

Висновки. Таким чином, країна, обравши своєю моделлю регулювання – мегарегулятор, повинна створити належну правову базу, поставити чіткі та зрозумілі цілі, визначити межі і порядок взаємодії регулятора з органами виконавчої, законодавчої і судової влади, визначити зрозумілу процедуру призначення та звільнення менеджменту, механізми правової дії, правила бюджетної звітності і супутню прозорість. Поєднання цих чинників

дозволить наглядовому органу набути необхідний ступінь незалежності, створивши тим самим умови, що сприяють ефективності його діяльності.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновки про те, що у світі немає такої моделі організації банківського регулювання і нагляду, яка могла б бути однозначно визнана найбільш ефективною. Кожна з існуючих моделей має як переваги, так і вади. Слепе наслідування сучасних тенденцій, зміна існуючої системи регулювання під певну модель без урахування специфіки розвитку національної фінансової системи може згубно позначитися на її стабільності.

Список літератури

1. Квінті, М. Повинні чи ні бути органи регулювання фінансового сектора незалежними? [Текст] / М. Квінті, М. У. Тейлор. – Вашингтон : Міжнародний валютний фонд. – 2004. – 25 с. – Серія “Питання економіки”.
2. Линников, А. С. Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском Союзе [Текст] / А. С. Линников. – М. : Статут, 2009. – 189 с.
3. Синки, Дж. Финансовый менеджмент в коммерческом банке и в индустрии финансовых услуг [Текст] / Дж. Синки ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 1014 с.
4. Beck, T. Creating an Efficient Financial System: Challenges in a Global Economy [Text] / T. Beck // World Bank Policy Research Working Paper (№ 3856), February 2006. – 43 с.
5. Recent developments in supervisory structures in the EU member states (2007–2010) [Text] / Working paper of European Central Bank, october 2010.
6. Carmichael, J. Aligning Financial Supervisory Structures with country needs [Text] / J. Carmichael, A. Fleming, D. Lewellyn // Вашингтон : вид. World Bank Institute. – 2004. – 286 с.

Summary

A model of systems of regulation and supervision of financial institutions. Considered arguments on the allocation of supervisory functions of the central bank's powers and the expedience of a mega regulator.

Отримано 08.07.2011