

УДК 336.711

Балянт Г.

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Проаналізовано основні види моделей наглядових систем. Зазначено чинники, що зумовили зміни в інституційній структурі та механізмах регулювання й нагляду за фінансовим сектором у багатьох країнах світу. Наведено переваги та недоліки моделі єдиного наглядового органу, оцінено можливості створення мегарегулятора в Україні.*

**Ключові слова:** *банківське регулювання, банківський нагляд, секторна модель, модель за завданнями, модель єдиного нагляду, фінансовий мегарегулятор*

Сучасний стан банківських систем багатьох країн світу свідчить про їх неспроможність протистояти негативним зовнішнім і внутрішнім впливам, мобільно пристосовуватися до мінливих ринкових умов та своєчасно виявляти потенційні ризики. Відтак виникає необхідність аналізу дієвості й ефективності банківського регулювання і нагляду, адже саме їм відведена головна роль у забезпеченні стійкого функціонування банків та виконання ними важливих суспільних функцій.

Дослідженню теоретичних і практичних аспектів банківського регулювання й нагляду присвячено чимало наукових праць вітчизняних учених, серед яких варто відзначити О. Дзюблюка, О. Барановського, В. Міщенко, С. Науменкової, О. Петрика, М. Пуховкіної, Н. Швець та ін. Заслужують на увагу роботи зарубіжних науковців Р. Габбарда, П. Роуза, Д. Мамонової, А. Сіманського. Проте окремі питання вдосконалення банківського регулювання й нагляду в умовах глобальної фінансової кризи залишаються ще недостатньо дослідженими. Фінансова криза виявила неефективність регулювання і нагляду за фінансовим сектором, його невідповідність сучасним вимогам й засвідчила їх недосконалість, довела необхідність удосконалення форм та методів регулювання і нагляду за суб'єктами фінансової сфери. Слід зауважити, що питання конфігурації національних органів регулювання й нагляду є надзвичайно важливими стосовно попередження виникнення фінансових криз і забезпечення довготермінової стабільності банківських систем.

Ефективність наглядових повноважень тісно пов'язана з організацією регулювання банківської діяльності, зміна умов якої стимулює пошук

нових організаційних рішень, спрямованих на збільшення ефективності та оптимізацію наглядних процедур. При цьому кожна країна враховує певні чинники, різноманітність яких надає кожному конкретному рішення національної специфіки. У зв'язку з цим у світовій практиці є різні підходи до інституційної побудови системи державного регулювання фінансової сфери в цілому й банківської зокрема. Залежно від особливостей функціонування національного фінансового сектору умовно виділяють три основні моделі наглядних систем: за секторами (секторну), за завданнями та модель єдиного нагляду.

Відповідно до секторної моделі функції наглядних органів розподілені за окремими секторами фінансового ринку – банківським, страховим і фондовим. Така модель є базовою, адже становлення нагляду за фінансовою сферою в багатьох країнах починалося саме з неї. Так, сегменти фінансового ринку виникали незалежно один від одного і розвивалися неоднаковими темпами на основі різного законодавства та використовуючи власні інструменти й методи. Секторна модель дає змогу регулювати окремі сегменти фінансового ринку з урахуванням специфіки їхньої діяльності. Разом із тим, за такої моделі не завжди можна досягти в діяльності регуляторних органів узгодженості щодо одновекторної політики у фінансовій сфері. Нині цієї моделі нагляду дотримуються такі країни, як Греція, Іспанія, (Італія, Португалія, Франція (в поєднанні з моделлю за завданнями) та Україна.

Модель за завданнями передбачає розподіл обов'язків наглядних органів на основі завдань і функцій нагляду: на пруденційний нагляд за діяльністю фінансових посередників та на регулювання бізнесу у фінансовій сфері. Це – так звана модель двох вершин. Її використовують лише в чотирьох європейських країнах: Нідерландах і частково у Франції, Італії, Португалії.

Відповідно до моделі єдиного нагляду єдиний наглядний орган (мегарегулятор) виконує регулятивно-наглядні функції стосовно різних фінансових посередників грошового ринку. Єдиною функцією центрального банку при цьому залишається здійснення монетарної політики для забезпечення цінової стабільності. Однією з перших таких орган створила Швеція у 1991 р.

Нині нема єдиної моделі фінансового мегарегулятора як із позиції концентрації наглядних функцій щодо різних фінансових посередників грошового ринку, так і з погляду інституційної структури. В деяких країнах (Чехія, Словаччина, Сінгапур, Ірландія) ці функції виконує центральний банк, а в окремих країнах (Естонія, Латвія, Мальта, Угорщина, Великобританія, Німеччина, Китай) єдиний наглядний орган відокремлено від центрального банку, і він є незалежним спеціалізованим наглядним органом.

Показовими стали зміни, що відбулися в інституційній структурі та механізмах регулювання й нагляду за фінансовим сектором у багатьох країнах світу. Зокрема, протягом останніх десяти років посилюються тенденції відходу від секторної моделі нагляду до моделі єдиного наглядового органу. Тому з кінця 1990-х рр. від секторної моделі відмовилися 13 європейських країн. Зокрема, в Німеччині з 2002 р. почала діяти нова система нагляду за фінансовими посередниками. Згідно із законом про нагляд за сектором фінансових послуг органи банківського, страхового та біржового нагляду були об'єднані в нове Федеральне відомство фінансового нагляду. У Великобританії в 1997 р. створено новий регулятивно-наглядовий орган – Управління з фінансових послуг із повноваженнями нагляду за діяльністю всіх фінансових посередників грошового ринку – банків, страхових та інвестиційних компаній, будівельних товариств тощо.

Зазначені зміни структури наглядових органів обумовлені низкою чинників, головними серед яких:

- 1) посилення координації зусиль та уніфікації відповідальності наглядових органів в умовах інтеграції міжнародних фінансових ринків;
- 2) інституційне, технологічне, технічне, правове й функціональне ускладнення бізнесу у фінансовій сфері;
- 3) посилення взаємозв'язку окремих складових фінансового сектору;
- 4) виникнення конгломератів, що об'єднують різні ринки фінансових послуг.

Проте дискусії щодо доцільності створення фінансового мегарегулятора, а також щодо ролі центрального банку в системі банківського регулювання і нагляду не припиняються.

Розглянемо аргументи, що їх висловлюють на користь створення єдиного фінансового мегарегулятора.

По-перше, фінансові сектори багатьох розвинутих країн еволюціонують у напрямку універсалізації. Вони урізноманітнюють свої продукти й послуги, пропонуючи єдиний пакет, що містить кредити, цінні папери, страхові поліси, проводять сек'юритизації тощо. Чим різноманітнішими є фінансові продукти й послуги, тим складніше здійснювати їх класифікацію, оцінку і контроль використання. Відтак, діяльність спеціалізованих органів нагляду може бути ускладненою.

По-друге, складнішою стає структура фінансового сектору. Фінансові посередники, які працюють на розвинутих фінансових ринках, об'єднуються в конгломерати, холдинги, що значно ускладнює нагляд. У такій ситуації спеціалізовані органи нагляду неспроможні оцінити сукупні ризики конгломерату. Єдиний мегарегулятор має змогу наглядати за фінансовими конгломератами на консолідованій основі.

По-третє, усувається дублювання певних функцій, об'єднуються інформаційні технології та системи, створюються єдині бази даних і реєстрів. Тобто, відбувається зменшення витрат (економія масштабу).

По-четверте, забезпечується комплексний та повний контроль за набором фінансових послуг у кожному конкретному випадку та створення інституту на єдиних методологічних і методичних засадах (перевірок, звітності тощо).

По-п'яте, ефективно захищені права всіх учасників ринку фінансових послуг.

Аргументи, висловлені проти створення єдиного фінансового мегарегулятора:

1. Небезпека зниження ефективності нагляду у зв'язку зі специфікою діяльності різних видів фінансових посередників.

2. Наявність альтернативних схем організації взаємодії між наглядовими органами без здійснення дорогих реформ.

3. Відсутність упевненості, що за слабкого нагляду, який здійснюють окремі наглядові органи, їх злиття спроможне підвищити ефективність нагляду.

Зважаючи на загальноєвропейські та світові тенденції об'єднання наглядових органів за діяльністю фінансового сектору, з'ясуємо доцільність такого процесу в Україні. Згідно з положеннями Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання фінансових ринків» в Україні діє секторна модель нагляду. Уповноваженими органами, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг, визнано:

1. Національний банк України – щодо ринку банківських послуг.

2. Державну комісію з цінних паперів і фондового ринку (ДКЦПФР) – щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів.

3. Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України – щодо інших ринків фінансових послуг.

4. Антимонопольний комітет України та інші державні органи – в межах повноважень, визначених законом.

Відповідний розподіл сфери впливу сьогодні базований лише на специфіці створення і спеціалізації фінансових інститутів.

За всіх переваг, які зазвичай пов'язують із об'єднанням наглядових органів у європейських країнах, перспектива злиття повноважень нагляду в Україні є складною і проблематичною. Очевидно, що в Україні має бути досягнутий високий ступінь зрілості фінансового ринку, мають функціонувати великі та диверсифіковані фінансові інститути і групи, існування яких дасть змогу порушувати питання про перехід до моделі єдиного наглядового органу. В Україні, де працюють невеликі фінансові інститути з низьким рівнем капіталізації, створення мегарегулятора є передчасним.

Фінансові продукти і діяльність українських фінансових установ мають спрощену структуру. Фактично не існує хоча б однієї групи або фінансового конгломерату, які б займали домінуючі позиції в декількох секторах ринку й уособлювали універсальний бізнес. Відтак, для формування мегарегулятора в Україні нема економічної бази.

Ще одним важливим аргументом проти виокремлення банківського нагляду є те, що центральний банк, застосовуючи власні інструменти монетарної політики, впливає на номінальні доходи, інфляцію та фінансові потоки, які проходять саме через банківську систему. Розуміння того, як банківська система реагує на зміни, наприклад, процентних ставок або резервних вимог через власні зміни у кредитуванні, є визначальним при здійсненні ефективної монетарної політики для досягнення макроекономічних цілей. Як свідчить світовий досвід, інформація, що надають незалежні регулятори, не відповідає сповна потребам центрального банку в контексті прийняття рішень стосовно монетарної політики. На думку окремих учених, у країнах із високим рівнем розвитку, чиї банківські системи розвинутіші та стабільніші, окреслена проблема імпліцитна, а в країнах, де банківські системи менш стійкі, до яких належить й Україна, оперативна і достовірна інформація з мікрорівня є визначальною для прийняття відповідних рішень на мікрорівні [7, 11]. Крім того, мегарегулятори здебільшого починають акцентувати увагу на власній діяльності, спрямованій на захист споживачів, і продукувати відповідну інформацію, а персонал поступово надає перевагу юридичним аспектам справи, а не економічним. Зрештою через зазначену неадекватну інформацію центральний банк може втратити систему індикаторів, необхідних для випереджувальних дій на макрорівні.

Одним із ключових аргументів на користь зазначеної тези є те, що центральний банк служить позичальником в останній інстанції для всіх банків другого рівня, і комерційні банки, в яких виникають проблеми з ліквідністю, саме до нього звертаються за допомогою. Для розв'язання згаданих проблем того чи іншого банку необхідна повна інформація як на макро-, так і на мікрорівні. Очевидно, що розподіл функцій та відповідних даних між двома центрами впливу ускладнить обмін інформацією і знизить оперативність у прийнятті рішень, особливо в кризовий період. Адже дії стосовно підтримки банків в умовах кризи потребують оперативного, практично щоденного моніторингу та прийняття рішень, що мало ймовірно при існуванні двох центрів. Так, у Великобританії після створення фінансового мегарегулятора – Управління фінансових послуг, яке об'єднало 11 структур, наглядові повноваження Банку Англії зазнали суттєвого послаблення. Взаємодію між Управлінням фінансових послуг, Банком Англії та Міністерством фінансів забезпечує постійно діючий Комітет із фінан-

сової стабільності. Разом із тим Банк Англії ухвалив рішення про збільшення кількості співробітників, які будуть займатися моніторингом ризикових операцій банків, що свідчить про його намагання відновити певні наглядові функції.

Ще одна проблема може бути пов'язана зі забезпеченням ефективності функціонування платіжної системи. На сьогодні НБУ підтримує сучасну систему платежів. Виникає питання, чи зможе Національний банк відповідати за платіжну систему, не маючи прямого доступу до інформації на мікрорівні від окремих банків? Чи буде ефективною система, якщо НБУ лише посилатиметься на відповідну інформацію з наглядового джерела. Ймовірно, що обмін інформацією між ними може бути ускладненим і неефективним.

Крім того, є ще низка умов, яким має відповідати ефективна регулююча структура. Серед них: незалежність та підзвітність регулятора, достатність ресурсів для ефективного виконання регулятивних функцій, гармонійне законодавче середовище. У цьому контексті Національний банк України має найкращі можливості для ефективного регулювання банківської діяльності. Зокрема, він наділений незалежним статусом; володіє необхідними ресурсами; має розгалужену мережу територіальних установ, за допомогою якої встановлює оперативний контакт із банками; має у розпорядженні монетарні інструменти, необхідні для запобігання системним кризам у банківському секторі.

Головною передумовою для ефективного банківського нагляду є чітке визначення меж відповідальності, повноважень та цілей наглядового органу, який, своєю чергою, має бути незалежним і юридично захищеним. Відповідно до «Основних принципів ефективного банківського нагляду» банківський нагляд може бути ефективним лише тоді, коли його здійснюють:

- ✓ у відповідному макроекономічному середовищі;
- ✓ у режимі виваженої та стійкої макроекономічної політики;
- ✓ за добре розвинутої інфраструктури;
- ✓ за ефективної ринкової дисципліни;
- ✓ за наявності процедур для ефективного розв'язання проблем, що виникають, і механізму, спроможного забезпечити належний рівень системного захисту банків [12].

Одним із ключових чинників, що підвищують ефективність регуляторного органу, є його незалежність. Загалом незалежність центрального банку визначається як закріплена законодавчо його інституціональна спроможність провадити монетарну політику з метою досягнення визначених цілей та виконання інших функцій (головним чином стосовно фінансової стабільності) незалежно від директив або будь-яких інших форм втручання з боку політиків, уряду чи інших груп за інтересами [7, 9].

Ключовою складовою незалежності центрального банку та, відповідно, ефективності виконання ним своїх функцій, є політична незалежність. Про це переконливо свідчать наслідки політичного втручання в регулювання фінансового сектору під час фінансових криз останнього десятиліття у Східній Азії, Росії, Латинській Америці. Політичний тиск не тільки послаблював фінансове регулювання в цілому, а й ускладнював ухвалення органами регулювання і нагляду різного роду стабілізаційних заходів. Це стало на заваді роботи фінансового сектору напередодні кризи, затримувало визнання глибини кризи, ускладнювало її оцінку, сповільнювало необхідне втручання і призвело до збільшення витрат на врегулювання кризи.

За сучасних умов доцільно, на наш погляд, залишити регулятивно-наглядову функцію саме за Національним банком України. Тобто, зберегти традиційний підхід, коли центральний банк виконує дві головні функції: забезпечує цінову стабільність протягом довготермінового періоду через інструменти й механізми монетарної політики і здійснює функцію пруденційного нагляду та регулювання діяльності банківської системи, але з поступовим поширенням цієї функції на всі фінансові інституції. В перспективі фахівці пропонують модернізувати регулювання, що дало б змогу підвищити якість інституту регулювання. Так, основна увага регулятора була спрямована на платіжеспроможність та стійкість окремих банків. Криза висунула необхідність системного регулювання фінансової сфери в цілому. Системний підхід полягає у належному регулюванні ринків і операцій, що відображають взаємозв'язок між банками, а також між банками й іншими суб'єктами фінансової системи.

Не можна стверджувати, що та чи інша модель організаційної структури органів нагляду за фінансовим сектором є кращою чи оптимальнішою. Кожна країна має вибрати з них ту, яка буде ефективною, дієвою й відповідатиме архітектурі фінансової системи саме цієї країни. Таким чином, проблеми у фінансовому секторі України на даному етапі доцільно розв'язувати не шляхом створення нових структур, а за рахунок удосконалення чинних інституційних і технічних процедур у рамках Національного банку України.

*The basic types of models of the observant systems are analysed. Factors which stipulated changes in a institutions structure and mechanisms of adjusting and supervision after a financial sector in many countries of the world are marked. Advantages and lacks of model of the unique supervisory authority are resulted. The estimation possibilities' of creation of megaregulator is carried out in Ukraine.*

**Key words:** banking regulation, banking supervision, sectoral model, model after tasks, model of the unique supervision, financial megaregulator

*Проанализированы основные виды моделей систем банковского регулирования. Отмечены факторы, которые обусловили изменения в институциональной структуре и механизмах регулирования и надзора за финансовым сектором во многих странах мира. Приведены преимущества и недостатки модели единственного органа регулирования, оценены возможности создания мегарегулятора в Украине.*

**Ключевые слова:** *банковское регулирование, банковский надзор, секторная модель, модель за заданиями, модель единственного регулирования, финансовый мегарегулятор.*

### Література

1. Барановський О. На шляху до нової фінансової архітектури / Барановський О. // Вісник НБУ. – 2010. – № 7. – С. 3–10.
2. Барановський О. Регулювання і нагляд у банківській сфері: quo vadis? / Барановський О. // Вісник НБУ. – 2010. – № 5. – С. 6–11.
3. Брегеда О. Розвиток вимог Базельського комітету щодо міжнародних стандартів банківської діяльності / Брегеда О., Савлук С. // Вісник НБУ. – 2010. – № 12. – С. 3–7.
4. Нікіфоров П. Формування нової парадигми банківського нагляду в Україні / Нікіфоров П., Швець Н. // Банківська справа. – 2008. – № 4. – С. 3–10.
5. Міщенко В. Підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні / Міщенко В. // Вісник НБУ. – 2010. – № 8. – С. 4–9.
6. Міщенко В. Еволюція банківського нагляду: європейський досвід / Міщенко В., Крилова В., Швець Є. // Вісник НБУ. – 2007. – № 7. – С. 5–11.
7. Петрик О. Криза довіри / Петрик О. // Вісник НБУ. – 2010. – № 5. – С. 6–11.
8. Стукало Н. Державне антикризове регулювання банківського сектору: досвід ЄС та України / Стукало Н., Литвин М. // Вісник НБУ. – 2010. – № 7. – С. 20–25.
9. Шаров О. Центральний банк у ХХ сторіччі: виклики та рішення / Шаров О. // Вісник НБУ. – 2008. – № 7. – С. 18–30.
10. Швець Н. Сучасні завдання банківського нагляду / Швець Н. // Вісник НБУ. – 2010. – № 9. – С. 34–39.
11. Швець Н. Теоретичні домінанти банківського нагляду / Швець Н. // Банківська справа. – 2010. – № 5. – С. 83–92.
12. Core Principles for Effective Banking Supervision // Basel Committee on Banking Supervision. – Basel. – 1997. – September [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. bis.org](http://www.bis.org)