

Науменкова С.В.,

доктор економічних наук,
професор кафедри фінансів,
грошового обігу та кредиту
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ РЕГУЛЮВАННЯ Й НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

Досліджено питання розвитку регуляторних і наглядових систем та створення наднаціональних органів регулювання фінансового сектору в умовах посилення вимог до забезпечення світової фінансової стабільності. Розглянуто питання доцільності створення в Україні єдиного мегарегулятора.

The article searches into the question of developing regulatory and supervisory systems and creating supernational organs for regulating the financial sector in conditions of higher demands to the securing of world financial stability. Also considered is the question of expediency of creating a single megaregulator in Ukraine.

Ключові слова: фінансовий сектор, регулювання, нагляд, моделі нагляду, інституційні механізми, конгломерати, мегарегулятор.

Протягом останніх років фінансовий сектор багатьох країн зазнав значних трансформацій, що вплинуло на діяльність регуляторів.

Для забезпечення ефективності функціонування фінансового сектору в умовах формування нової фінансової архітектури необхідно вивчити зарубіжний досвід організації систем регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ¹.

Проблеми розбудови фінансового сектору й діяльності наглядових органів стали об'єктом дослідження багатьох українських науковців, серед яких передусім треба назвати Л.М. Алексєєнко, В.Д. Базилевича, О.І. Барановського, С.Я. Боринця, З.М. Васильченко, Н.І. Версаль, В.М. Гейця, А.А. Гриценка, О.В. Дзюблюка, Г.В. Задорожного, В.В. Коваленко, Т.Т. Ковальчука, В.В. Корнеєва, А.С. Крикля, В.В. Крилову, А.Я. Кузнєцову, І.О. Лютого, В.І. Міщенко, А.М. Мороза, В.М. Опаріна, Л.О. Примостку, С.К. Реверчука, Т.С. Смовженко, В.С. Стельмаха, Г.М. Терещенко, С.А. Циганова, І.Я. Чугунова, І.А. Шумило та інших.

Дослідження й узагальнення зарубіжного досвіду дає змогу, зокрема, обґрунтувати висновки щодо спрямованості заходів із удосконалення структури наглядових органів, а також доцільності створення єдиного мегарегулятора фінансового сектору в Україні.

¹ Науменкова С.В., Міщенко С.В. Розвиток фінансового сектору України в умовах формування нової фінансової архітектури: Моногр. — К.: Ун-т банківської справи, Центр наук. досліджень НБУ, 2009. — 384 с.

Слід зазначити, що ключовим аспектом організації систем регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ є забезпечення інституційної незалежності регуляторних органів.

У світовій практиці виділяють три основні моделі наглядових систем: секторну, за завданнями та модель єдиного нагляду².

Секторна модель ґрунтується на чіткому розподілі завдань і функцій наглядових органів (регуляторів) за окремими секторами — банківським, страховим і фондовим.

Модель за завданнями передбачає розподіл обов'язків наглядових органів на основі завдань і функцій нагляду: на пруденційний нагляд за діяльністю фінансових посередників та на регулювання бізнесу у фінансовій сфері (так звана модель “двох вершин”). Ця модель використовується лише в чотирьох європейських країнах: Нідерландах та частково у Франції, Португалії й Італії³.

Модель єдиного нагляду базується на концентрації всіх наглядових функцій у єдиному наглядовому органі. В деяких країнах (Чехія, Словаччина) ці функції виконує центральний банк, а в окремих країнах (Естонія, Латвія, Мальта, Угорщина) єдиний наглядовий орган відокремлено від центрального банку (табл. 1).

Слід зазначити, що зміни в інституційній структурі та механізмах регулювання й нагляду за фінансовим сектором, що відбулися в більшості країн світу протягом 1987—2006 років, проявилися в такому:

— посиленні тенденції відходу від секторної моделі нагляду в більшості європейських країн (протягом 2000—2006 років від цієї моделі відмовилися 13 країн);

— забезпеченні незалежності регуляторних органів шляхом законодавчого закріплення за регуляторами певних прав і обов'язків, а також їх підпорядкування відповідним державним органам (частка регуляторів, підпорядкованих парламентам, поступово збільшується);

— концентрації діяльності наглядових органів, унаслідок чого у складі органів банківського нагляду кількість центральних банків і департаментів уряду скоротилася, а самостійних наглядових органів — зросла⁴;

— істотному підвищенні рівня інтеграції діяльності наглядових органів: майже 80 % таких органів додатково виконували функції щодо вивчення та практичного розв'язання проблем забезпечення фінансової стабільності діяльності установ фінансового сектору⁵;

— розширенні наглядових функцій і повноважень центральних банків, що пов'язано з їх ключовою роллю в забезпеченні фінансової стабільності.

² Мищенко С. Вдосконалення інституційної структури нагляду за фінансовим сектором // Банківська справа. — 2007. — № 1. — С. 41—56.

³ Developments in Supervisory Structures in EU and Acceding Countries. — ECB. October 2006: [Електр. ресурс]. — <http://www.ecb.int>.

⁴ Там само.

⁵ Institutional arrangements for financial sector supervision: Results of the 2006 FSI Survey // Occasional Paper. — 2007. — № 7. — Р. 47.

Таблиця 1. Моделі наглядових органів у країнах ЄС

Країна	Модель		
	секторна	за завданнями	єдиного нагляду (рік запровадження)
Австрія			+ (2000)
Бельгія			+ (2003)
Греція	+		
Данія			+
Естонія			+ (2000)
Ірландія			+ (2000)
Іспанія	+		
Італія	+	+	
Кіпр	+		
Латвія			+ (2000)
Литва	+		
Люксембург	+		
Мальта			+ (2000)
Німеччина			+ (2000)
Нідерланди		+ (2000)	
Об'єднане Королівство			+ (2000)
Польща			+ (2003)
Португалія	+	+	
Словаччина			+ (2003)
Словенія	+		
Угорщина			+ (2000)
Фінляндія	+		
Франція	+	+	
Чехія			+ (2003)
Швеція			+
Разом по ЄС-25	10	4	14
Болгарія	+		
Румунія	+		

Джерело: Developments in Supervisory Structures in EU and Acceding Countries. — ECB. October 2006: [Електр. ресурс]. — <http://www.ecb.int>.

Зміни структури наглядових органів обумовлені цілою низкою чинників, головними серед яких є такі:

- посилення координації зусиль та уніфікації відповідальності наглядових органів в умовах інтеграції міжнародних фінансових ринків;
- інституційне, технологічне, технічне, правове й функціональне ускладнення бізнесу у фінансовій сфері;
- посилення взаємозв'язку окремих складових фінансового сектору;
- поява фінансових конгломератів, що об'єднують різні ринки фінансових послуг⁶.

Особливості регуляторних систем у окремих країнах світу наведено в табл. 2.

⁶ Institutional arrangements for financial sector supervision: Results of the 2006 FSI Survey // Occasional Paper. — 2007. — № 7. — Р. 47.

Таблиця 2. Особливості регуляторних систем у окремих країнах світу

		Країна					
		Об'єднане Королівство	Німеччина	Канада	Японія	Польща	Угорщина
1	2	3	4	5	6	7	
Особливості регуляторної системи							
Встановлені законом цілі регулювання	Підвищення довіри до фінансової системи, захист прав споживачів фінансових послуг, зменшення числа фінансових правопорушень	Заходи щодо підвищення стабільності фінансової системи	Нагляд за діяльністю фінансових установ із метою підвищення їх надійності та дотримання законодавства; сприяння впровадженню процедур моніторингу ризиків	Створення стабільної фінансової системи, розробка і впровадження нормативних актів щодо захисту прав споживачів фінансових послуг	Забезпечення дотримання банками закону про банківську діяльність	Сприяння стабільності функціонування фінансового ринку та ринку капіталу; підвищення прозорості діяльності ринків фінансових послуг; підтримка конкуренції	
Орган регулювання	Управління з фінансових послуг (Financial Services Authority)	Федеральне управління фінансового нагляду (Federal Financial Supervisory Authority — BAFin)	Управління нагляду за фінансовими установами (Office of the Superintendent of Financial Institutions — OSFI)	Агентство з фінансових послуг (Financial Services Agency — FSA)	Народний банк Польщі; Комісія з фінансового нагляду (Naradowy Bank Polski — NBP, Commission for Banking Supervision)	Управління фінансового нагляду (Hungarian Financial Supervisory Authority — HFSA)	
Функції регулятора	Регулювання й нагляд за діяльністю банків, страхових та інвестиційних компаній, бірж, клірингових палат	Нагляд за діяльністю установ із надання фінансових послуг, страховими компаніями, ринком цінних паперів і деривативів	Нагляд за діяльністю банків та інших фінансових установ	Нагляд за банками, страховими компаніями й ринком цінних паперів	Банківський нагляд	Нагляд та регулювання сфери фінансових послуг	
Правова основа	Закон "Про фінансові послуги та ринки 2000 р. (Financial Services and Markets Act)	Закон "Про створення Управління фінансового нагляду" 2002 р. (Act establishing the Federal Financial Supervisory Authority)	Закон "Про Управління нагляду за фінансовими установами" 1997 р. (Office of the Superintendent of Financial Institutions Act)	Закон "Про Агентство з фінансових послуг" 2000 р. (FSA Law)	Закон "Про банківську діяльність" 1997 р. (Banking Law)	Закон "Про Управління фінансового нагляду" 1999 р. (Act on the Hungarian Financial Supervisory Authority)	
Наглядовий орган за діяльністю регулятора	Невиконавчий комітет, відповідальний за перевірку результатів діяльності Управління	Адміністративна рада, що регулює склад керівництва	Комітет нагляду за фінансовими установами	Міністерство фінансових послуг	Правління, що складається з голови та 6–8 членів. Функція цього органу полягає в управлінні діяльністю центрального банку	Наглядова рада є консультативним органом, включає 15 членів; її очолює президент Управління	

Продовження табл.

1	2	3	4	5	6	7
Аудит, бюджетна звітність	Казначейство надавати рекомендації щодо проведення незалежних фінансових перевірок управління з фінансових послуг	Голова Федерального управління фінансового нагляду подає проект бюджету на затвердження Адміністративній раді. Висновки незалежних аудиторів направляються голові, Адміністративній раді, Міністерству фінансів та федеральному фінансовому ревізору	Бюджет Управління узгоджується з Радою казначейства. Рахунки перевіряються аудитором	Агентство фінансується з бюджету центрального уряду	Вища контрольна палата проводить аудит діяльності Народного банку Польщі та Комісії з банківського нагляду	Аудит Управління здійснюється Державним аудиторським управлінням, а нагляд за його діяльністю здійснює Міністерство фінансів
Відносини з виконавчою владою та парламентом	Казначейство призначає та звільняє голову Управління з фінансових послуг. Управління подає казначейству річний звіт. Міністр фінансів офіційно очолює Управління та звітує перед парламентом. Казначейство подає річний звіт Управління на розгляд парламенту	Президент Німеччини призначає голову Федерального управління фінансового нагляду. Міністр фінансів має наглядові повноваження. Парламент представлений у Адміністративній раді п'ятьма делегатами	Голова Управління нагляду за фінансовими установами призначається урядом та періодично звітує перед міністром фінансів. Міністр фінансів несе відповідальність за діяльність Управління та звітує перед парламентом. Генеральний контролер подає річний звіт міністру фінансів, який представляє його парламенту	Міністр фінансів здійснює нагляд за діяльністю Агентства з фінансових послуг, є членом Кабінету Міністрів, призначається прем'єр-міністром	Щорічні оцінки фінансового стану банківської системи надаються урядом. Голова й заступник голови регуляторів призначаються Сеймом за поданням Президента Польщі	Президент Управління фінансового нагляду щорічно звітує перед урядом. Парламент обирає президента Управління на пропозицію прем'єр-міністра. Президент Управління щорічно інформує парламентський комітет стосовно наглядової діяльності
Підзвітність зацікавленим особам і громадськості	Консультації із громадськості щодо нормотворчої діяльності	Консультаційна рада, яка складається із представників академічних кіл, фінансової сфери, асоціацій споживачів та може надавати рекомендації щодо здійснення нагляду	Публікація річного звіту. Щорічні консультації із представниками фінансових кіл щодо нормотворчої діяльності і пруденційних норм	Публікація річного звіту	Публікація річного звіту, консультації з Асоціацією польських банків	Публікація річного звіту. Дві третини наглядової ради призначаються за результатами консультацій із професійними асоціаціями

Як видно, в більшості країн світу функції регулятора банківської системи покладено на центральний банк. Крім того, у країнах, що розвиваються, центральні банки доволі часто відіграють роль мегарегулятора фінансового сектору, зокрема в разі недостатньої розвиненості небанківських фінансових установ або в умовах існування банкоцентричної моделі розвитку фінансової системи. Використання такої моделі нагляду доцільне, насамперед, у країнах, фінансові системи яких перебувають на етапі становлення, а структура фінансового сектору є обмеженою за типом фінансово-кредитних установ і спрямованістю послуг⁷.

Зауважимо, що існує кілька аргументів на користь створення мегарегулятора фінансового сектору. По-перше, фінансовий сектор багатьох розвинених країн еволюціонує в напрямку універсалізації. Чим різноманітнішими є фінансові продукти й послуги, тим складніше здійснювати їх класифікацію, оцінку та контроль використання. У разі, коли фінансові посередники пропонують єдиний пакет, що містить кредити, цінні папери, страхові поліси, або проводять сек'юритизацію, пропонують структуровані фінансові інструменти, діяльність спеціалізованих органів нагляду може бути ускладненою.

По-друге, ускладнення структури самого фінансового сектору. Фінансові посередники, що працюють на розвинених фінансових ринках, об'єднуються в конгломерати, холдинги, що значно ускладнює нагляд. У такій ситуації спеціалізовані органи нагляду не в змозі оцінити сукупні ризики конгломерату.

У багатьох країнах із перехідною економікою виділення банківського нагляду зі структури центрального банку та передача його мегарегулятору може призвести до втрати частини вже накопиченого досвіду банківського нагляду і зниження рівня довіри до фінансових посередників, що загрожує стабільності фінансового сектору та підвищує витрати регулювання. Крім того, єдиний незалежний наглядовий орган не в змозі забезпечити однаковий ступінь розвитку або стабільного функціонування фінансових інститутів, у першу чергу, небанківських.

Проте, в разі виконання функцій регулювання фінансового сектору центральним банком, високий ступінь його незалежності й підзвітності підвищує довіру до регулятивних заходів. При цьому побоювання щодо надзвичайно великої концентрації повноважень у центральному банку стають менш обґрунтованими при чіткій організації процедури підзвітності.

Грунтуючись на загальноєвропейських і світових тенденціях щодо об'єднання наглядових органів, слід зазначити, що цей процес є неминучим і для України.

⁷ Developments in Supervisory Structures in EU and Acceding Countries. — ECB. October 2006: [Електр. ресурс]. — <http://www.ecb.int>; Institutional arrangements for financial sector supervision: Results of the 2006 FSI Survey // Occasional Paper. — 2007. — № 7. — Р. 47; Джуччі Р., Герасим Г., Лакмунд І. Нагляд за діяльністю у фінансовому секторі України: чи допоможе об'єднання наглядових органів? — К.; Берлін: ІЕДПК, 2005. — 11 с.

Вдосконалення діяльності регуляторних органів є особливо актуальним в умовах посилення вимог до забезпечення світової фінансової стабільності та формування нової фінансової архітектури⁸.

Світова економічна криза переконливо довела необхідність удосконалення форм і методів регулювання й нагляду за фінансово-кредитними установами. Разом із тим низка питань залишаються дискусійними, у тому числі щодо механізмів підпорядкування національних фінансових систем забезпеченню світової фінансової стабільності, досягнення необхідної гармонізації національних нормативних і регуляторних систем, консолідації фінансової інфраструктури тощо.

Слід зауважити, що питання конфігурації наднаціональних органів регулювання й нагляду є надзвичайно важливими у плані попередження виникнення фінансових криз та забезпечення фінансової стабільності. Найсуттєвішими пропозиціями щодо вдосконалення діяльності регуляторних органів і переліку виконуваних ними функцій, які є предметом активного обговорення, є такі:

- впровадження наднаціональних регуляторних органів як на міжнародному рівні, так і на рівні країни, з підвищеним ступенем інтеграції національних економік і фінансових ринків;

- створення наднаціонального органу нагляду за функціонуванням європейської фінансової системи — European System of Financial Supervisors;

- перетворення Форуму фінансової стабільності⁹ на Раду з фінансової стабільності для розробки рекомендацій і принципів, які надалі стануть основою для глобального фінансового регулювання, а також контролювання ефективності національних фінансових секторів;

- створення єдиної системи кризового менеджменту на рівні ЄС, яка включатиме макро- і мікропруденційний нагляд із посиленням ролі ЄЦБ як основи макропруденційного нагляду;

- створення на рівні ЄС нового наднаглядового органу — Європейської ради із системних ризиків.

Аналіз позитивних і негативних сторін об'єднаних органів регулювання й нагляду на національному та наднаціональному рівнях дає підстави стверджувати, що в перспективі Україна також змушена буде піти шляхом консолідації наглядових і регулятивних функцій у фінансовому секторі разом із запровадженням відповідних інституційних змін. Однак цей процес є тривалим, а його ефективність

⁸ Науменкова С.В., Міщенко С.В. Знач. праця.

⁹ Неформальний інститут для обміну інформацією й міжнародного співробітництва у сфері фінансового нагляду, створено у квітні 1999 року, до складу якого входять представники національних міністерств фінансів і центральних банків економічно розвинутих країн, ЄЦБ, МВФ, Світового банку, Банку міжнародних розрахунків, ОЕСР, Базельського комітету, Ради з міжнародних стандартів фінансової звітності, Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, Міжнародної асоціації регуляторів на ринку цінних паперів.

визначатиметься рівнем розвитку фінансового сектору, наявністю чіткої стратегії його реформування, а також якістю менеджменту¹⁰.

З огляду на викладене вище слід зазначити, що підготовка до створення єдиного наглядового органу в Україні повинна передбачати:

- визначення пріоритетів фінансової політики держави та розроблення стратегії розвитку фінансового сектору, вдосконалення законодавчої й нормативної бази з метою уніфікації регуляторних вимог, методів і процедур нагляду;

- посилення вимог до ліцензування діяльності фінансово-кредитних установ, підвищення рівня прозорості їх функціонування;

- підвищення прозорості ринків капіталу на основі запровадження єдиних для всіх сегментів ринку та фінансових інструментів принципів регулювання;

- гармонізацію діяльності органів регулювання й нагляду за фінансовим сектором на основі впровадження єдиних регуляторних вимог;

- створення надійної системи регулювання й нагляду за кожною банківською установою, й насамперед забезпечення режиму суворого нагляду за всіма системоно важливими фінансовими компаніями;

- вдосконалення комунікацій між структурними елементами фінансового сектору на основі укладення меморандумів про обмін інформацією та співпрацю, в яких доцільно передбачити посилення взаємозв'язку і співробітництва на основі створення спільних робочих та інспекційних груп, методичних комісій і міжвідомчих комітетів.

¹⁰ Річний звіт про діяльність банківського нагляду України у 2007 році: Інформ. мат-ли. — К.: НБУ, 2008. — 50 с.