

РОЗДІЛ 7

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.72

Балянт Г. Р.

Тернопільський національний економічний університет

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

Досліджено сучасні тенденції регулювання фінансового сектору Великобританії, Німеччини та США. Виділено основні зміни, що відбулися у системах банківського регулювання та нагляду цих країн за останній період. На основі узагальнення зарубіжного досвіду побудови системи регулювання фінансово-банківського сектора запропоновано напрями вдосконалення системи регулювання та нагляду в Україні.

Ключові слова: банківський нагляд, банківське регулювання, фінансовий ринок, банківська система, мегарегулятор, макропруденційний нагляд, фінансова криза.

Постановка проблеми. Банки об'єктивно перебувають під впливом багатьох суперечливих, кризових та складно прогнозованих явищ. При цьому криза банківської системи може зумовити негативні наслідки для всієї економіки. Зважаючи на економічну та соціальну роль банківської системи в країні, особливої актуальності набуває питання державного регулювання банківського сектору, яке має забезпечувати довіру до нього та його стабільність. Регулювання банківської діяльності базується на необхідності захисту від системних ризиків, які проявляються у можливій нестабільності банківської системи в цілому.

Сучасний стан вітчизняної банківської системи свідчить про недооцінювання загроз, пов'язаних з акумулюванням і реалізацією системних ризиків. Ефективність наглядових вимог і регулювання діяльності комерційних банків виявилась недостатньою. З огляду на це, визначення головних проблем розвитку банківської системи України та обґрунтування шляхів їх розв'язання є надзвичайно важливим завданням сучасної економічної науки, від успішного виконання якого значною мірою залежить подальший розвиток як фінансового, так і реального секторів економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації банківського нагляду та регулювання досліджували зарубіжні та вітчизняні вчені, зокрема: П. Роуз, К. Радхер, О. Дзюблук, Ж. Довгань, Ф. Мишкіна, В. Масленников, Л. Примостка, А. Мороз, К. Раєвський, О. Любунь, С. Науменкова, А. Мурычев, С. Міщенко.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте проблематика щодо перспектив стабільного функціонування ринку фінансових послуг у частині його регулювання багатогранна і не втрачає своєї актуальності з огляду загальносвітових тенденцій та закономірностей розвитку фінансового ринку. Ефективність наглядових повноважень тісно пов'язана із організацією регулювання банківської діяльності. Зміни умов цієї діяльності актуалізують пошук нових організаційних рішень, націлених на підвищення ефективності і оптимізацію наглядових функцій.

Мета статті. Головною метою статті є вивчення зарубіжного досвіду організації і функціонування системи регулювання діяльності банків, визначення на основі світового досвіду шляхів створення ефективної системи банківського регулювання і державного контролю за банківською діяльністю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині одним із основних завдань є зниження в банківській сфері загрози системних ризиків і мінімізація ризику недобросовісної поведінки («moral hazard»), за якого банк не несе в повному обсязі відповідальності за свої дії, перекладаючи її на державу. Поширеність такої поведінки банків і масштаби її наслідків для держав зумовлюють необхідність здійснення реформ регулювання і нагляду за банківською діяльністю.

Вищезазначена тенденція спостерігається і у вітчизняній банківській системі. Так, упродовж 2014–2015 років Правлінням Національного банку України було прийнято 60 рішень про віднесення банків до категорії неплатоспроможних, 27 з яких – у 2015 році. Протягом вищезазначеного періоду було відкликано банківську ліцензію та розпочато процедуру ліквідації 53 банків, 34 з яких – у 2015 році. Крім того, у 2015 році були прийняті рішення про ліквідацію двох банків (ПАТ «Банк Морський» та ПАТ «ЧБРР»), ліцензії яких були відкликані у 2014 році. Загалом, у категорії неплатоспроможних перебуває 9 банків, у стадії ліквідації 59 банків [1].

Варто зазначити, що банківська система працює у збиток протягом тривалого часу – останнього разу фінустанови змогли показати прибуток у листопаді 2008 року.

За таких умов банкам, які залишаються на ринку, дуже складно втримувати старих клієнтів чи залучати нових. Навіть незначні негативні явища, які б в умовах стабільності були б не поміченими, у нестабільній економіці негативно позначаються на стані вітчизняних банків. Виведення неплатоспроможних банків з ринку є складним та витратним завданням. Неплатоспроможність великих банків не лише завдає значних фінансових втрат для банківської системи, а й дестабілізує фінансову систему загалом, що у свою чергу негативно впливає на економіку країни. Зрозуміло, що за даних обставин доцільно впроваджувати в практику саме антикризове регулювання банківської діяльності, націлене на попередження, нейтралізацію причин, що зумовлюють появу банківських криз, а також на подолання наслідків останніх.

Нині в багатьох країнах здійснюється перегляд цілей і завдань регулювання та нагляду. До основних завдань банківського регулювання і нагляду додано функцію центрального банку, яка полягає у забезпеченні фінансової і макроекономічної

стабільності, що вимагає розширення його повноважень та підвищення його інституційної й операційної незалежності.

Аналізуючи європейський досвід, на найбільшу увагу заслуговує англійська та німецька моделі банківського регулювання, які характеризуються високою ступеню незалежності та надійності. У Великобританії до 2011 р. регулятивно-наглядові функції виконувало Управління з фінансового регулювання і нагляду (УФРН), створене у 1998 році. За своїм правовим статусом це – незалежний, недержавний орган, який здійснював регулювання і нагляд за діяльністю банків, будівельних товариств, страхових, інвестиційних, фінансових та іпотечних компаній. Загалом, УФРН регулював діяльність усіх компаній, які здійснювали хоча б один із таких видів діяльності: залучення вкладів від фізичних і юридичних осіб; емісія дебетових і кредитних карток; операції з інвестиційними інструментами за дорученням клієнтів; інвестиційне консультування; формування фондів спільного інвестування; надання трастових та страхових послуг; акумулювання пенсійних нагороджень та управління ними; операції з нерухомістю тощо. УФРН забезпечував координацію і прозорість впливу контролюючих органів на учасників фінансового ринку і встановлював послідовність дій наглядових органів.

УФРН було передано від Банку Англії функції пруденційного нагляду за комерційними банками. Отримуючи звітність комерційних банків, УФРН забезпечував контроль за дотримання ними встановлених норм і правил. За таких умов Банк Англії фактично не отримував оперативної інформації про поточний фінансовий стан комерційних банків, зокрема про дотримання ними платіжної дисципліни, про стан їх ліквідності і платіжеспроможності. Координація дій та визначення сфер відповідальності УФРН з Міністерством фінансів і Банком Англії здійснювалася на основі Меморандуму про взаєморозуміння від 1997 року. У разі появи у підконтрольного фінансового інституту фінансових проблем УФРН оцінювало можливий їх вплив на стабільність ринку в цілому. Згідно із вищезазначеним Меморандумом УФРН мало право залучати Банк Англії для оздоровлення проблемного банку лише за умови, що є ймовірність, що банкрутство останнього спричинить втрату стійкості банківської системи в цілому. У цьому разі Банк Англії зобов'язаний реалізувати заходи з нейтралізації впливу негативних наслідків від втрати фінансової стійкості певним банком на банківську систему.

Основними принципами, на яких базувалася діяльність УФРН, і які б могли бути використані у вітчизняній практиці, є такі:

- ефективність і економія;
- врахування наслідків регулювання ринку для діючих на ньому фінансових інститутів, зокрема для їх рентабельності і капіталізації;
- презумпція відповідальності керівництва фінансових інститутів за дотримання пруденційних норм;
- забезпечення інноваційної активності учасників фінансового ринку;
- підтримка конкурентних переваг Великобританії на світовому фінансовому ринку;
- мінімізація негативних наслідків регулюючих заходів для розвитку конкуренції на внутрішньому ринку.

Разом з тим організація пруденційного нагляду у Великобританії мала суттєві недоліки. Здебільшого вони стосувалися позбавлення Банку Англії функцій пруденційного нагляду за банками, що не дозволяло йому отримувати оперативну інформацію про їх ліквідність. Це, у свою чергу, унеможливило вчасно виявляти проблеми в діяльності банків та вживати відповідні заходи з їх підтримки та призвело до розпаду інституту мегарегулятора: у 2011 р. на базі Ради директорів Банку Англії було створено тимчасовий Комітет з фінансової політики. У наступному році було створено Управління пруденційного регулювання, підзвітне банку Англії [2]. Функції нагляду за поточним веденням бізнесу були відведені новоствореному Управлінню фінансової поведінки. Відтак у Великобританії застосовується модель «двох вершин».

Цього недоліку позбавлена німецька модель. У 2002 р. було створено мегарегулятор – Федеральне управління фінансового нагляду Німеччини (ФУФН) [3]. Цілями його створення були: забезпечення інтеграції сегментів фінансового ринку, підтримання платіжеспроможності фінансових інститутів, створення стабільних ринкових умов, підтримання цілісності всієї німецької фінансової системи. Як універсальний регулятор Управління розробляє в межах єдиної практики нагляду однакові правила для однотипних ризиків. Тим самим запобігаючи порушення правил конкурентної боротьби на ринку, на якому банки, фінансові інститути, страхові компанії та інші учасники пропонують подібні продукти своїм клієнтам.

До основних функцій ФУФН належать:

- ліцензування діяльності фінансових інститутів;
- контроль за діяльністю банків та інших фінансових інститутів, нагляд за дотримання ними взятих на себе платіжних зобов'язань;
- здійснення ринкового нагляду, який включає контроль за виконанням стандартів професійної поведінки на фінансовому ринку з метою збереження довіри інвесторів до нього;
- запобігання веденню несанкціонованого фінансового бізнесу, зокрема, укладення інсайдерських угод, маніпуляцій і зловживань для захисту прав інвесторів;
- контроль за фінансовою звітністю компаній та дотримання ними організаційних вимог;
- аналітична та дослідницька діяльність, спрямована на виявлення ризиків на фінансовому ринку;
- забезпечення цілісного, стабільного і надійного функціонування фінансової системи;
- захист прав споживачів і інвесторів.

Однак центральний банк Німеччини, Бундесбанк, може виконувати наглядові функції за комерційними банками, що передбачено Законом про банки. Наглядові повноваження Бундесбанку і ФУФН детально наведено у так званій згоді між ними, яка дозволяє уникнути дублювання функцій пруденційного нагляду і зменшити витрати на нього. Згода також є основою, на якій базується діяльність як Центрального департаменту банківського і фінансового нагляду ФУФН, так і банківських наглядових органів в регіональних відділеннях Бундесбанку. Сферою компетенції Бундесбанку є вирішення оперативних завдань пруденційного нагляду. Зокрема, він здійснює нагляд за платіжною системою та поточними банківськими операціями, аналіз звітів і ауди-

торських висновків. У межах діючого законодавства Бундесбанк приймає законодавчі нормативні акти, обов'язкові для виконання комерційними банками.

ФУФН відповідає за дотримання учасниками фінансового ринку законодавства. У разі виявлення певних порушень або ведення несанкціонованого бізнесу ФУФН має право застосовувати різноманітні заходи, включаючи негайну ліквідацію фінансового інституту.

ФУФН інформує споживачів фінансових послуг, надаючи їм дані про особливості продуктів фінансового ринку; роз'яснюючі права і можливості відстоювання особистих інтересів у випадках появи спорів і конфліктних ситуацій. Таким чином, основними пріоритетами в роботі Управління є налагодження надійної і відкритої діяльності фінансових інститутів, які надають фінансові послуги.

Таким чином, ефективність діяльності мегарегулятора здебільшого визначається тим, наскільки злагодженою є координація дій регулюючих органів і як вирішуються проблеми «конфлікту інтересів» різних відомств.

У США ідея щодо переходу до мегарегулятора підтримки не отримала, але був проведений частковий перерозподіл наглядових функцій. Так, відбулося розмежування сфер компетенції регуляторів, підвищення рівня узгодженості прийняття рішень і підзвітності та спрощення банківського нагляду. За Законом Додда-Френка у 2010 р. повноваження з координації дій регуляторів були відведені створеній міжвідомчій Раді з нагляду за фінансовою стабільністю (Financial Stability Oversight Council). Її повноваження полягають у розробці та наданні рекомендацій всім регуляторам щодо вимог, які стосуються капіталу, ліквідності, левериджу, управління ризиками [4, с. 26]. Рада з нагляду за фінансовою стабільністю уповноважена встановлювати правила функціонування великих фінансових установ на фінансовому ринку; контролювати їхні продукти та послуги, які є джерелом появи системних фінансових ризиків. Вона здійснює моніторинг системного ризику та рекомендує ФРС заходи щодо запровадження вимог до капіталу, ліквідності, управління ризиками. З метою сприяння роботі Ради з нагляду за фінансовою стабільністю створено Офіс з фінансових досліджень, до складу якого ввійшли профільні експерти. Основними його функціями є збір інформації стосовно ризиків і регулярно її оприлюднення.

Також підвищено роль Федеральної резервної системи (ФРС) у наглядовому процесі, в першу чергу стосовно системно значимих фінансових посередників. Так, значно розширилися повноваження та зросла відповідальність ФРС у частині моніторингу системних ризиків і забезпечення фінансової стабільності. З метою захисту споживачів від недобросовісних фінансових і банківських продуктів до складу ФРС увійшов новий незалежний орган нагляду – Бюро фінансового захисту споживачів (Consumer Financial Protection Bureau), яке контролює діяльність банків та небанківських фінансово-кредитних установ, що спеціалізуються на іпотечному бізнесі, а також кредитних спілок, активи яких становлять понад 10 млрд дол. США [5].

На нашу думку, заслуговує на увагу й американський підхід захисту прав споживачів банківських послуг, виведення з ринку неплатоспроможних установ та їх ліквідація. В основі даного підходу лежать два основні принципи:

1) для того щоб запобігти погіршенню фінансових установ, потрібно визначити проблеми на ранньому етапі, що у свою чергу вимагає постійного моніторингу діяльності установ;

2) застосування своєчасної ідентифікації практик, чинників та порушень нормативної бази, які б спричинили проблеми банку.

Дотримання вищезазначених принципів дає змогу:

- забезпечити мінімізацію загальних витрат фонду страхування вкладів (за умови запобігання або мінімізації ризиків);

- здійснювати ефективне управління банком і виведення його з ринку за допомогою ефективного нагляду і вчасного закриття; надання швидкого доступу до застрахованих вкладів; ефективного управління процесом закриття банку; максимізацію виплат кредиторам банку.

Підставами для закриття банку і призначення ліквідатора є те, що:

- банк приховує дані, документацію;
- здійснює небезпечну діяльність;
- обсяг активів банку є недостатнім для забезпечення виконання зобов'язань;
- банк здійснює порушення наказу про припинення певної діяльності.

На наш погляд, здатність розпізнавати ознаки кризи та передбачати її появу є головною ознакою ефективності регулятивно-наглядового процесу. З метою запобігання появи нових загроз фінансової нестабільності та виникнення нової кризи вперше у світовій практиці у США розроблено спеціальний правовий механізм ліквідації великих, системно важливих фінансових корпорацій, який отримав назву «впорядкованого виведення з ринку». Основними заходами, що входять до складу цього механізму, є такі:

- Розробка великими фінансовими компаніями планів власної ліквідації та періодичне їх подання до Ради з нагляду за фінансовою стабільністю. Це, у свою чергу, має на меті створення механізму ліквідації системно важливих установ та сприяння їх відносно безболісному виходу з ринку, оскільки плани повинні забезпечити спроможність установи, що перебуває у стадії ліквідації, згорнути свою діяльність, не порушуючи роботу фінансової системи. Рішення про неплатоспроможність фінансових компаній приймається колегіально Федеральною корпорацією страхування депозитів, ФРС та Міністерством фінансів протягом доби.

- створення спеціального фонду, кошти якого будуть використані на ліквідацію проблемних установ. У випадку перевищення потрібної суми ФРС має право надати додаткові кошти як «кредитор останньої інстанції». Після того як процедура ліквідації фінансової компанії буде завершена, кошти, надані ФРС, та витрати із спеціального фонду мають бути відшкодовані у першочерговому порядку.

- компенсування витрат здійснюється за рахунок самих учасників ринку, а не платників податків;

- ліквідація системно важливих фінансових корпорацій (здійснює Федеральна корпорація страхування депозитів).

Загалом, основні зміни, що відбулися у регулятивно-наглядовій системі США, стосуються посилення моніторингу системних ризиків на основі централізації нагляду та створення механізмів їх подолання. Було підвищено захист прав споживачів фінансових послуг, встановлено жорсткіші

вимоги до капіталу та ліквідності банків, перенесено потенційні втрати від криз з платників податків на учасників фінансового ринку. Найбільш вагомими змінами є розширення повноважень ФРС та підвищення її відповідальності, централізація нагляду та уніфікація фінансового регулювання. Важливими є запровадження уніфікованих вимог і механізмів регулювання та нагляду для банків і небанківських фінансових установ, а також розширення глобальної співпраці у сфері регулювання.

В умовах фінансово-економічної кризи та у посткризовий період основним завданням регулятора є забезпечення фінансової стійкості банківської системи. Регулятором завжди повинні бути вжиті вчасні та адекватні заходи щодо забезпечення критеріїв її фінансової стійкості. Для ефективного розвитку системи антикризового регулювання в Україні необхідні напрацювання в нормативно-правовій базі. Останні повинні дозволяти регуляторам контролювати кількість і якість фінансових послуг, що надаються споживачам, особливо це стосується інтегрованих фінансових інструментів. Загалом, з метою приведення банківського нагляду у відповідність сучасним вимогам і потребам пропонується:

- посилення державного регулювання і нагляду за банківською діяльністю і навіть банківськими продуктами;
- впровадження в центральному банку системи макропруденційного аналізу з метою моніторингу макроекономічної ситуації, виявлення

дисбалансів і розробки заходів з попередження системних ризиків;

- посилення контролю і регулювання діяльності банківських інститутів, які отримують підтримку ліквідності.

Необхідно провести модернізацію фінансової інфраструктури, яка б включала створення консолідованого центру контролю за виданими банками кредитами та центру реєстрації застав. На часі є створення банку «поганих активів», який би здійснював управління такими активами. Вбачаємо за доцільне передавання інформації, накопиченої кредитними бюро, у консолідоване бюро кредитних історій.

Висновки і пропозиції. Наслідки економічної кризи актуалізували розробку підходів до вдосконалення регулювання фінансових ринків в цілому та банківського сектору зокрема. Зарубіжний досвід у цій царині свідчить про те, що уроки фінансово-економічної кризи не пройшли марно. Нині стали зрозумілими її масштаби. Очевидним є і те, що принципи діяльності банків та небанківських фінансових інститутів, а також існуючі системи регулювання і нагляду не дозволяють захистити суспільство від подібних масштабних потрясінь на фінансових ринках. Проте нині склалося розуміння ефективного банківського регулювання, яке повинне базуватися більшою мірою на створенні мотивів для ведення банками свого бізнесу без нанесення шкоди кредиторам і вкладникам, а не лише на забезпеченні виконання ними кількісних нормативів.

Список літератури:

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/files/stat.pdf>.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Pages/default.aspx>.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bafin.de/DE/Startseite/startseite_node.html.
4. Науменкова С. Нові тенденції в монетарній політиці та діяльності центральних банків у посткризовий період / С. Науменкова, С. Міщенко // Банківська справа. – 2011. – № 5. – С. 12-29.
5. The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (HR 4173). – Washington, 2010 [Electronic resource]. – Access mode : http://www.frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h4173entr.txt.pdf.

Балянт А. Р.

Тернопольский национальный экономический университет

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ

Резюме

Исследованы современные тенденции регулирования финансового сектора Великобритании, Германии и США. Выделены основные изменения, произошедшие в системах банковского регулирования и надзора этих стран за последний период. На основе обобщения зарубежного опыта построения системы регулирования финансово-банковского сектора предложены направления совершенствования системы регулирования и надзора в Украине.

Ключевые слова: банковский надзор, банковское регулирование, финансовый рынок, банковская система, мегарегулятор, макропруденциальный надзор, финансовый кризис.

Balyant H. R.

Ternopil National Economic University

FOREIGN EXPERIENCE OF BANKING ACTIVITY REGULATION IN THE CONDITION OF CRISIS

Summary

The modern trends of financial regulations in UK, Germany and the USA are investigated in the article. The main changes in the system of banking regulation and supervision of these countries in the last period are analyzed. On the basis of summarizing the experience of building the foreign system of the financial and banking sector regulation are suggested areas of improvement of regulation and oversight in the Ukraine.

Keywords: banking supervision, banking regulation, financial market, banking system, macro-prudential oversight, and financial crisis.