

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БАНКІВСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З МЕТОЮ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОГО БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ



С. С. Савчук

*аспірант Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Банківські кризи, які спіткали Україну в 2008-2009 рр. та 2014-2015 рр., виявили ряд серйозних недоліків у вітчизняному регулюванні банківської діяльності та актуалізували потребу досліджень провідного світового досвіду регламентації цієї діяльності. Провідною спеціалізованою міжнародною інституцією, в рамках якої здійснюється розробка міжнародно-правових стандартів банківської діяльності, є Базельський комітет з банківського нагляду (далі – Комітет). За понад 42 роки існування Комітет затвердив більш ніж 57 стандартів, 66 методичних рекомендацій, під-

готував більш ніж 26 оглядів найкращої практики з різноманітних питань банківського регулювання та нагляду. Одним з основоположних міжнародно-правових стандартів банківської діяльності, розроблених Комітетом, є Основні принципи ефективного банківського нагляду (далі – Принципи). Чинна редакція документа була затверджена на XVII Міжнародній конференції органів банківського нагляду, що проходила 13-14 вересня 2012 р. у м. Стамбул, Туреччина [8]. Обов'язок України імплементувати в національне законодавство Принципи Комітету передбачено ст. 127

Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а отже, є невід'ємною складовою комплексу заходів з європейської інтеграції нашої держави. Разом з тим ступінь дослідження проблематики, пов'язаної з імплементацією Принципів у банківське законодавство України, залишається недостатнім.

Окремі аспекти цього питання досліджувалися у роботах таких фахівців, як О. А. Мірошниченко, М. В. Сенаторов, О. В. Сенаторова [4], В. І. Міщенко, С. В. Науменкова [5], О. В. Васюренко, О. М. Сидоренко [1], Н. Р. Швець [7]. Праці більшості авторів присвячені переважно до-

слідженню нормативного змісту Принципів та економічним аспектам їх впровадження. Питанням стану імплементації Принципів в банківське законодавство України та напрямів удосконалення вітчизняного банківського законодавства для забезпечення їх імплементації приділено недостатню увагу.

Метою нашого дослідження є визначення напрямів удосконалення банківського законодавства України з метою забезпечення повної імплементації Принципів.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань: дослідити зміст Принципів, визначити їх положення, які на сьогодні не імplementовані в банківське законодавство України, надати пропозиції щодо удосконалення банківського законодавства України для забезпечення повної імплементації Принципів.

Для досягнення мети дослідження використовувалися система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, зокрема, діалектичний, формально-логічний і порівняльно-правовий методи, методи системного аналізу, прогнозування та моделювання.

Чинна редакція Принципів, затверджена у 2012 р., містить 29 основоположних принципів банківського регулювання та нагляду і структурно складається з 2 частин:

1. Принципи, що стосуються статусу, повноважень та відповідальності органів банківського регулювання та нагляду, а також статусу банків (13 принципів).

2. Принципи, що визначають пруденційні вимоги до діяльності банків в окремих сферах (16 принципів).

Перша частина, що складається з 13 принципів, врегульовує загальні питання статусу, повноважень та відповідальності органів банківського регулювання та нагляду, а також статусу банків як об'єктів банківського регулювання та нагля-

ду. Так, принципи 1-3 визначають статус органів банківського регулювання та нагляду, їх цілі і обсяг відповідальності, обов'язок співробітництва з іншими державними органами та іноземними органами банківського регулювання та нагляду. Принципи 4 і 5 стосуються статусу банку, видів діяльності банків та визначення ліцензійних умов здійснення банківської діяльності. Принципи 6-13 визначають загальні повноваження з регулювання та нагляду за діяльністю банків: оцінка прозорості структур власності і корпоративного управління банків, погодження набуття істотної участі в банках, встановлення вимог до інвестиційної діяльності банків, оцінка ризиків банківської системи та окремих банків, інструменти банківського нагляду, повноваження органів банківського регулювання та нагляду із вжиття превентивних заходів і застосування санкцій, особливості здійснення консолідованого банківського нагляду, транскордонне співробітництво органів банківського регулювання та нагляду.

Друга частина, що включає 16 принципів, стосується повноважень органів банківського регулювання та нагляду зі встановлення пруденційних вимог в окремих сферах діяльності банків: корпоративне управління, управління ризиками, нормативи достатності капіталу, формування резервів, робота з проблемними активами, система внутрішнього контролю і аудиту, фінансова та статистична звітність, недопущення використання банківської системи для вчинення кримінальних правопорушень.

Значна частина положень, що містяться в Принципах, вже імplementовані в Україні. З-поміж основних положень, що залишаються неімplementованими в банківське законодавство України, слід відзначити такі:

1. Встановлення пруденційних вимог залежно від профілю

ризиків та системної важливості банків. Критеріями до принципу 1 «Відповідальність, цілі та повноваження» Принципів передбачено необхідність наявності в органу банківського нагляду повноважень з установаження підвищених пруденційних вимог для окремих банків та банківських груп залежно від їх профілю ризиків і системної важливості. На сьогодні законодавство України не передбачає відповідних повноважень Національного банку України. З метою надання Національному банку України відповідних повноважень та повної імплементації цього принципу необхідно ініціювати внесення змін до Законів України «Про Національний банк України» і «Про банки і банківську діяльність» (далі – Закон).

2. Проведення інспекційних перевірок учасників банківських груп, материнської компанії банку та пов'язаних з нею осіб. Відповідно до критеріїв до принципу 1 «Відповідальність, цілі та повноваження» Принципів, орган банківського нагляду повинен бути наділений повноваженнями з перевірки діяльності банківської групи, а також материнської компанії банку та пов'язаних з нею осіб з метою оцінки їх впливу на безпеку і стабільність банківської групи. Також, згідно з критеріями до принципу 9 «Методи та інструменти нагляду», орган банківського нагляду повинен мати повноваження з виїзного та безвиїзного нагляду за банківськими групами.

На сьогодні статтею 72 Закону передбачено, що учасники банківських груп можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України. Водночас аналогічної норми для материнської компанії банку та пов'язаних з нею осіб зазначеним Законом не передбачено. Крім того, пропонується уточнити, що учасники банківських груп можуть бути об'єктами інспекційної перевірки Національного

банку України як посиленої форми банківського нагляду (у порівнянні зі звичайними перевітками), що передбачає здійснення виїзної перевірки безпосередньо в об'єкта нагляду.

3. Колективна оцінка придатності членів правління та спостережної ради банку. Згідно з критеріями до принципу 5 «Ліцензування» Принципів, орган ліцензування банківської діяльності повинен здійснювати колективну оцінку придатності членів правління та спостережної ради банку на предмет того, щоб всі члени зазначених органів спільно мали достатній рівень знань з основних напрямів діяльності банку і пов'язаних ризиків.

Станом на 1.01.2017 р. Національний банк України здійснює оцінку професійної придатності та ділової репутації кожного керівника банку на індивідуальній основі. З метою повної імплементації зазначеного принципу пропонується перейти від індивідуальної оцінки кожної особи до колективної оцінки всього складу правління і спостережної ради банку.

Для повної імплементації цього принципу необхідно внести зміни до Закону, а також затвердити спеціальний нормативно-правовий акт Національного банку України з колективної оцінки керівників банку.

4. Застосування превентивних заходів. Принципом 11 «Повноваження органу банківського нагляду із застосування превентивних заходів та заходів впливу» Принципів та критеріями до цього принципу передбачено, що в органу банківського нагляду повинні бути повноваження із застосування як заходів впливу за порушення вимог банківського законодавства, так і превентивних заходів з метою недопущення вчинення порушень. В свою чергу, превентивні заходи можуть включати завчасне інформування керівництва банку про

погіршення ситуації з одночасним висуненням вимоги про своєчасне її виправлення. Якщо ж порушення попередити не вдалось, орган банківського нагляду може застосувати адекватний захід впливу. Також превентивні заходи можуть передбачати проведення діалогу між органом банківського нагляду і членами спостережної ради й контролерами банку про можливість приєднання слабого банку до більш сильного та фінансово здорового банку (до того, як слабкий банк стане неплатоспроможним).

Статтею 73 Закону наразі передбачено право Національного банку України застосувати заходи впливу у разі порушення вимог банківського законодавства або здійснення ризикової діяльності. Повноважень Національного банку України із життя превентивних заходів, спрямованих на попередження та недопущення порушень, банківським законодавством України на сьогодні безпосередньо не передбачено. З метою повної імплементації вищезазначеного принципу пропонується внести відповідні зміни до Законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», а також затвердити окремий нормативно-правовий акт Національного банку України з питань застосування превентивних заходів.

5. Удосконалення контролю за власниками істотної участі в банку. Згідно з критеріями до принципу 6 «Передача істотної участі» Принципів, до повноважень органу банківського нагляду повинно належати життя заходів для відміни переходу контролю над банком, що відбувся без погодження органу банківського нагляду. Також законодавством має бути передбачений обов'язок банків повідомляти орган банківського нагляду про будь-яку інформацію щодо власників істотної участі, яка може негативно вплинути на їх прийнятність і відповідність вимо-

гам, які висувуються до власників істотної участі.

На сьогодні законодавством України передбачені повноваження Національного банку України з накладення штрафу на особу, яка набула або збільшила істотну участь в банку без погодження регулятора, а також право тимчасово, до усунення порушення, заборонити використання власником істотної участі у банку права голосу. З метою повної імплементації вищезазначеного принципу пропонується внести зміни до Закону, спрямовані на запровадження механізму примусового відчуження істотної участі, набутої в банку без погодження Національного банку України, а також обов'язок банків повідомляти Національний банк України про будь-яку інформацію щодо власників істотної участі, яка може негативно вплинути на їх прийнятність та відповідність встановленим вимогам.

6. Перехід до ризик-орієнтованого банківського нагляду. Запровадження нових підходів до банківського нагляду. Згідно з критеріями до принципу 9 «Методи та інструменти нагляду» Принципів орган банківського нагляду повинен використовувати такі методи та інструменти, що дозволяють регулярно оцінювати безпечність і стабільність банків, їх суттєві ризики, бізнес-моделі діяльності, стан корпоративного управління для виявлення ризиків, які лише зароджуються, та напрямів, які потребують подальшої уваги. При здійсненні банківського нагляду повинен враховуватися профіль ризиків банку.

Існуюча система банківського нагляду в Україні засновується переважно на постфактичному аналізі стану банку, виходячи з відомостей фінансової та статистичної звітності, поданих до Національного банку України. Перехід до ризик-орієнтованого нагляду вимагає впровадження проактивного

реагування на ризики, що полягає у здатності їх своєчасно передбачити і не допустити їх виникнення, ескалацію та переходу граничної межі. Це, в свою чергу, вимагає побудови принципово нової методологічної основи банківського нагляду із врахуванням індивідуальних особливостей банків, виходячи з їх профілю ризиків.

Також критеріями до принципу 9 «Методи та інструменти нагляду» Принципів передбачено ширше коло питань, що повинні охоплюватися наглядовою діяльністю регулятора, порівняно з існуючим станом справ в Україні.

Так, орган банківського нагляду повинен проводити регулярні оцінки банківської системи, в т. ч. з метою виявлення, оцінки та мінімізації ризиків, які зароджуються і стосуються банківської системи для недопущення негативного впливу на її стабільність.

При здійсненні банківського нагляду компетентний орган повинен підтримувати регулярні контакти з членами спостережної ради, правління банку, керівництвом банку вищої і середньої ланки для розуміння та оцінки таких внутрішніх аспектів діяльності банку, як стратегія розвитку банку, структура групи, стан корпоративного управління, адекватність капіталу, ліквідність, якість активів, системи управління ризиками і внутрішнього контролю. Орган банківського нагляду повинен зустрічатися з членами спостережної ради та правління банку для обговорення висновків, отриманих при здійсненні наглядової діяльності, результатів інспекційних перевірок і зовнішнього аудиту. За необхідності, орган банківського нагляду повинен проводити окремі зустрічі з незалежними членами спостережної ради банку.

Орган банківського нагляду повинен проводити окрему оцінку діяльності служби внутрішнього аудиту банку для виявлення здатності внутрішніх аудиторів реально

виявляти сфери потенційного ризику для банку.

Для повної імплементації вищевказаних положень в банківське право України, в т.ч. запровадження ризик-орієнтованого нагляду, пропонується ініціювати внесення відповідних змін до Законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», а також ініціювати затвердження нового нормативно-правового акта Національного банку України, що визначатиме порядок здійснення Національним банком України наглядової діяльності.

7. Удосконалення корпоративного управління в банках. Критеріями до принципу 14 «Корпоративне управління» Принципів передбачено ряд положень, які не імплементовані в банківське право України. Зокрема, орган банківського нагляду повинен регулярно проводити оцінку стану корпоративного управління в банках на предмет її відповідності профілю ризиків та рівню системної важливості банку.

До компетенції спостережної ради банку повинно належати затвердження стандартів професійної придатності та добросовісності для вищого керівництва банку, планів управління наступництвом (заміни керівників, що звільняються), формування корпоративної культури і цінностей банку (наприклад, шляхом затвердження кодексу професійної поведінки працівників банку). Спостережна рада банку повинна забезпечувати, щоб система оплати праці, в т.ч. система заохочень, була побудована таким чином, щоб працівники обачливо ставилися до ризиків та не заохочувалися до прийняття надмірних ризиків.

Додатковим критерієм до принципу 14 передбачено обов'язок банків негайно повідомляти Національний банк України будь-яку інформацію, що може негативно вплинути на оцінку професій-

ної придатності і добросовісності членів спостережної ради та вищого керівництва банку.

З метою повної імплементації вищевказаних положень необхідно ініціювати внесення змін до Закону і нормативно-правового акта Національного банку України, що визначає порядок визначення професійної придатності та ділової репутації керівників банку, – Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 8.09.2011 р. № 306 [6]. Також доцільно затвердити окремий нормативно-правовий акт Національного банку України з питань організації корпоративного управління в банках. При розробці відповідних документів необхідно врахувати Принципи корпоративного управління в банках, затвержені Базельським комітетом з банківського нагляду 8.07.2015 р. [9].

8. Удосконалення управління ризиками в банках. Критеріями до принципу 15 «Управління ризиками» Принципів встановлено ряд вимог до системи управління ризиками в банках та її оцінки органом банківського нагляду, що не імплементовані в банківське право України.

Так, орган банківського нагляду повинен затвердити стандарти з управління окремими видами ризиків, зокрема, кредитним, ринковим, операційним ризиками, ризиками ліквідності і зміни процентної ставки. При розробці відповідних стандартів необхідно врахувати критерії до принципів 17 «Кредитний ризик», 19 «Ризик концентрації та ліміти максимального ризику», 21 «Ризик країни та ризик обмеження переказу коштів (трансфертний ризик)», 22 «Ринковий ризик», 23 «Ризик процентної ставки в банківському портфелі», 24 «Ризик ліквідності», 25 «Операційний ризик» Принципів.

У банках повинні існувати внутрішні процеси для оцінки адекватності капіталу і ліквідності з урахуванням ризик-апетиту та профілю ризиків банку.

Банки повинні мати адекватні політики, що забезпечують інформування членів спостережної ради банку і правління банку про ризики, пов'язані із запровадженням нових банківських продуктів, внесенням суттєвих змін до існуючих продуктів, істотними змінами в діяльності банку (зокрема, запровадження нових інформаційних систем, процесів, бізнес-моделей, інвестиції на значну суму). Відповідні дії повинні здійснюватися після попереднього погодження спостережною радою банку або окремим комітетом з питань управління ризиками при спостережній раді.

Банки повинні затвердити програми стрес-тестування, спрямовані на оцінку перспективної ситуації, співрозмірні з профілем ризику банку та рівнем його системної важливості. Орган банківського нагляду повинен оцінювати програми стрес-тестування банків на предмет охоплення суттєвих джерел ризику і негативних сценаріїв розвитку подій. Результати стрес-тестування повинні враховуватися при прийнятті банком рішень, побудові процесів управління ризиками та оцінці достатності капіталу і ліквідності.

Орган банківського нагляду повинен оцінювати правильність врахування банком ризиків у внутрішніх процедурах ціноутворення, при розрахунку фінансових результатів роботи банку та затвердженні нових продуктів з усіх основних напрямів діяльності банку.

Деякі з вищезазначених питань на сьогодні врегульовані Методичними рекомендаціями щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України, схваленими постановою Правління Національного банку України від 2.08.2004 р. № 361 [3]. Водночас цей документ не має

обов'язкової сили для банків і є рекомендаційним. Крім того, вказані Методичні рекомендації в значній частині застарілі. З огляду на це, найбільш доцільним варіантом для повної імплементації принципу 15 в банківське право України вбачається розробка відповідних змін до Закону України «Про Національний банк України» та затвердження окремого нормативно-правового акта Національного банку України з питань організації системи управління ризиками в банках і управління окремими видами ризиків.

9. Посилення вимог до капіталу. Повна імплементація принципу 16 «Адекватність капіталу» Принципів потребує внесення в банківське право України ряду змін.

Так, згідно з критеріями до цього принципу, вимоги до капіталу повинні відображати профіль ризиків та рівень системної важливості банку в контексті ситуації на ринках і макроекономічних умов та обмежувати зростання позикового капіталу (левериджу) як банку, так і всієї банківської системи. У зв'язку з цим доцільно ініціювати внесення змін до нормативно-правових актів Національного банку України, передбачивши вимоги до капіталу з урахуванням таких видів ризиків, як ринковий ризик, операційний ризик, ризик зміни процентної ставки в банківському портфелі, ризик обмеження переказу коштів (трансфертний ризик), ризик країн, ризик концентрації.

Також критеріями до принципу 16 передбачено можливість на підставі рішення органу банківського нагляду використання банками власної оцінки ризику для розрахунку регулятивного капіталу. В такому випадку до процесу власної оцінки ризику повинні застосовуватися жорсткі критерії. Орган банківського нагляду повинен проводити оцінку відповідного внутрішнього процесу банку для визначення стану дотримання встановлених вимог та правиль-

ності внутрішньої оцінки з урахуванням ризиків, на які наражається банк. Наглядний орган вправі відкликати погодження на здійснення банком власної оцінки ризику для розрахунку регулятивного капіталу у випадку невиконання банком критеріїв прийнятності або встановлених умов. З огляду на зазначене, пропонується ініціювати розробку окремого нормативно-правового акта Національного банку України, яким передбачити можливість власної оцінки банком ризику для розрахунку регулятивного капіталу за умови отримання погодження регулятора, а також встановити вимоги до процесу власної оцінки ризику.

Для забезпечення імплементації Принципів необхідно внести зміни та доповнення в банківське законодавство України, в тому числі в нормативно-правові акти Національного банку України, спрямовані на надання Національному банку України повноважень із встановлення пруденційних вимог залежно від профілю ризиків і системної важливості банків, проведення інспекційних перевірок учасників банківських груп, материнської компанії банку та пов'язаних з нею осіб, здійснення колективної оцінки придатності членів правління і спостережної ради банку, застосування до банків превентивних заходів, удосконалення контролю за власниками істотної участі в банку; забезпечити перехід до ризик-орієнтованого банківського нагляду та запровадити нові підходи до банківського нагляду, удосконалити систему корпоративного управління і управління ризиками в банках, посилити вимоги до капіталу банків. Подальші дослідження з цього питання можуть включати розробку проектів законів України і нормативно-правових актів Національного банку України для забезпечення повної імплементації Принципів. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Васюренко О. В., Сидоренко О. М. Банківський нагляд. – К. : Знання, 2011. – 502 с.
2. Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затверджена постановою Правління Національного банку України від 28.08.2001 р. № 368 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>
3. Методичні рекомендації щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України, схвалені постановою Правління Національного банку України від 02.08.2004 р. № 361 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0361500-04>
4. Мірошніченко О. А., Сенаторов М. В., Сенаторова О. В. Банківське право в Європейському Союзі та Україні : порівняльно-правове дослідження. – К. : Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2007. – 340 с.
5. Міщенко В. І., Науменкова С. В. Банківський нагляд. – К. : Центр наукових досліджень, 2010. – 497 с.
6. Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затв. постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011 р. № 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-11>
7. Швець Н. Р. Банківський нагляд у механізмі функціонування банківської системи : автореф. дис. ... докт. екон. наук. – К., 2011. – 36 с.
8. Core Principles for Effective Banking Supervision [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>
9. Corporate Governance Principles for Banks (July 2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>
10. Revised Pillar 3 Disclosure Requirements (January 2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org/bcbs/publ/d309.pdf>