

## РЕФОРМУВАННЯ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНЦЕПЦІЇ РЕГУЛЮВАННЯ

*У статті проаналізовано і систематизовано напрями реформування існуючої міжнародної системи регулювання банківської діяльності. До ключових напрямів реформування системи регулювання віднесено створення більш потужної і незалежної системи банківського нагляду, більш простої, зрозумілішої і легшої для практичного використання системи пруденційного регулювання і запровадження системи швидкого антикризового реагування, що включатиме в себе комплекс рішучих заходів впливу на системно важливі фінансові інститути.*

*It was analyzed and systematized the directions of the reformation of the existing international system of banking regulation. Three types of reforms are necessary: a much more powerful and independent banking supervisor, much simpler, and easier to apply, prudential regulation, and the installation of a prompt corrective action regime for the management of crises, including a special resolution regime for systematically important financial institutions.*

*Ключові слова: банківське регулювання, банківський нагляд, Базель, реформування.  
Key words: banking regulation, banking supervision, Basel, reformation.*

### ВСТУП

Глибина і масштабність наслідків міжнародної фінансової кризи, яка зародилася у банківській системі, ініціюють потребу у реформуванні існуючих у міжнародній практиці положень з регулювання банківської діяльності.

Питанням антикризового регулювання банківської діяльності в умовах глобалізації приділяється значна увага у роботах українських і іноземних науковців і практиків. Ці дослідження стосуються як питань, пов'язаних з інтерпретацією та можливостями адаптації міжнародних регулятивних положень до існуючих національних стандартів (Грюнінг Х., Вовчак О., Діамонд Д., Зінченко В., Івасів І., Кіреєв О., Міщенко В., Стельмах В.), так і вад існуючої базельської концепції регулювання і нагляду за банківською діяльністю (Маршавіна Л., Пелаз К. М., Поморіна М., Рошет Ж.-Ч., Фрексіс К.). Аналізуючи регулятивні положення Базельського комітету, як адепти, так і скептики Базеля зауважують на їх неспроможності оцінити індивідуальний ризик банкруства банку, неможливості передбачення з їх допомогою системного ризику, їх непридатності для використання в управлінні фінансовими інноваціями, проциклічності регулювання та методологічній незбалансованості опор у Базель II.

Проте, на нашу думку, отримані результати аналізу регуляторних невдач уже дають нам можливість якщо і не сформувати нову концепцію регулювання, то хоча б визначитися з основними напрямками її реформування.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Мета статті — визначити причини регуляторних невдач на національному і міжнародному рівнях фінансово-банківської системи, що призвели до виникнення глобальної економічної кризи. Сформулювати можливі напрями реформування існуючої міжнародної системи регулювання банківської діяльності.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Потужний і незалежний банківський нагляд. Для того, щоб зрозуміти банківську кризу, достатньо володіти азами політичної економії. Криза субстандартних позик не була просто випадковою подією. Більшість її складових елементів, зокрема ліберальна монетарна політика, гарантування іпотечних позик позичальників, які вже були визнані неплатоспроможними, розміщення на ринку значної кількості цінних паперів з присудженням рейтингом ААА і з дуже хорошою доходністю, — все це відповідало потребам впливових кіл [1, с. 41—42]. У США ці обставини створили таке середовище в якому підприємницький сектор сконцентрував у собі значні кошти, а політики отримали підтримку більшості електорату. Так саме і решта світу: фондові менеджери в очах своїх клієнтів видавалися такими талановитими, здатними запропонувати абсолютно безризикові варіанти інвестування, що забезпечать ще і високу доходність. В такому контексті, коли так тісно переплелось так багато спільних інтересів, а домінуючою стала доктрина сталого економічного зростання, окремі поодинокі зауваження, а пізніше — намагання бити на сполох, не були почутими.

У дійсності, причиною кризи стала нездатність урядів заявити відверто і в максимально доступній формі стосовно своїх принципових намірів не брати на себе зобов'язання по порятунку проблемних банків. Якби ж було саме так, тоді це спонукало б банки до зменшення власних ризиків ще за "хороших" часів.

Банки загалом або, у всякому разі, деякі з них, є важливими гвинтиками економічної машини і завжди краще підтримувати їх у робочому стані, ніж замінити новоствореними або взагалі ліквідувати. Проте навіть у некорумпованих демократичних країнах завжди у тій або іншій формі з'являється вектор політичного тиску який підштовхує уряд до рекапіталізації банків якщо останні стикаються з труднощами [2]. Але таке рішення, що видається вірним у той момент, коли воно

приймається стосовно одного окремо взятого банку, має руйнівні наслідки у довгостроковій перспективі, оскільки воно потурає банкам у їх намірах приймати надлишкові ризики при роботі з коштами клієнтів. Проблема, на нашу думку, виникає саме через те, що уряди нездатні відверто і жорстко заявити про свої наміри стосовно дій на майбутнє і, звісно, про наміри своїх наступників.

Така слабкість сучасної держави (неспроможність брати на себе довгострокові зобов'язання, яку ще інколи називають проблемою наступності влади) пояснює, чому в багатьох країнах центральним банкам надано операційну незалежність, що дає їм змогу здійснювати монетарну політику без остраху попасти під політичний тиск. А отже, на нашу думку, було б логічно надати такий самий статус незалежності органам (підрозділам), що відповідають за банківський нагляд.

Єдиним шляхом розірвати це порочне коло повторюваних банківських криз, що підживлюються фазами спекулятивної манії, є надання органам, які відповідають за банківський нагляд, повноважень відповідального управління банками, що зазнали труднощів, ще до того моменту, коли вони дійсно, поставлять під загрозу кошти дрібних вкладників і/або стабільність фінансової системи.

Необхідно визначитися з тими законодавчими положеннями, що призводять до помилкових рішень по відношенню до банків, акціонери банків повинні бути готовими до експропріації, а менеджери мають бути звільнені ще до того, як банк технічно досягне стану дефолту. Одночасно наглядові органи повинні бути повністю незалежними від органів державної влади і впливу економічних груп інтересів. Такий підхід також має бути доповнений строгою звітністю і апостеріорною відповідальністю наглядових органів перед законодавчою гілкою влади.

У такої реформи мало шансів бути прийнятою під час "спокійного" періоду, коли, вочевидь, підприємницькі кола будуть проти цього. У всякому випадку дискусія є за своєю природою дуже технічною, щоб зацікавити суспільство і політичний світ. А з іншого боку, під час кризи суспільство починає краще розуміти суть проблеми, а законодавча влада отримує, можливо, ту єдину сприятливу можливість, яка обов'язково має бути використана. Поточна криза, таким чином, дає нам виключну можливість реорганізувати систему банківського регулювання і нагляду з метою її покращення.

Власне, саме так сталося у Бразилії, коли громадська думка зрештою втратила терпіння внаслідок череди банківських і фінансових скандалів, що обійшлися платникам податків дорогою ціною. З 1998 року Конституція Бразилії забороняла використання державних коштів для спасіння банків, так само, як і кредитування Центральним банком Бразилії казначейства і нефінансових інститутів. У 2000 році ці положення стали складовими "Закону про фіскальну відповідальність" [3].

З огляду на досвід Бразилії, на нашу думку, можна сформулювати три фундаментальні принципи для оновлення концепції банківського нагляду:

— абсолютна (і безумовна — без винятків) заборона вливання державних коштів у банківський сектор упродовж "нормальних" періодів;

— зобов'язати органи банківського нагляду здійснювати примусове втручання в управління проблемними банками в диференційований спосіб відповідно до

рівня труднощів, з якими стикається банк. Граничною санкцією у найбільш екстремальних випадках має бути експропріація акціонерів і розпуск як ради директорів /правління так і менеджменту банку.

— регулятор має сформулювати прості і зрозумілі критерії, які можуть бути оцінені шляхом спостереження, що будуть визначати умови, за яких наглядовий орган отримує право на втручання. Ці критерії мають бути достатньо простими для того, щоб їх можна було оцінити зовні і, звісно, затверджені відповідною контрольною комісією парламенту (наприклад, при Комітеті з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики Верховної Ради України).

Реформа пруденційного регулювання. Та роль, яка зараз відводиться політиці пруденційного регулювання, має бути інтерпретована по-новому: відтепер це має бути не пояснення для банків, яким чином вони мають управляти власними ризиками, а, натомість, встановлення системи простих і таких, що піддаються зовнішній перевірі критеріїв, які визначають межу, за якою починається втручання наглядового органу.

Першим наслідком такого переформулювання мікропруденційних цілей регулювання має бути спрощення методик і процедур оцінки коефіцієнтів платоспроможності та інших більш загальних регуляторних індикаторів. Одна або навіть декілька математичних формул [4] ніколи не зможуть повністю охопити усі особливості і складності управління банківськими ризиками; існує потреба в укладанні переліку простих і легко контрольованих показників, які дадуть змогу визначитися з тими інститутами, які можуть становити проблему.

Основна причина невдач Базеля II полягає в сподіванні, що обмеження ризику банкрутства окремого взятого банку може гарантувати стабільність в цілому як банківської, так і фінансової систем. Регуляторна концепція, розроблена на основі цього положення, на практиці спонукала банки поводитися як вівці — приймаючи одні й ті самі стратегії з такими самими однаковими катастрофічними наслідками. Ситуація, у якій 1 процент банків банкрутує щороку, можливо, і є керованою, але ж не ситуація, в якій існує 1 процент ймовірності, що усі банки можуть збанкрутувати одночасно.

Для того, щоб бути певним в тому, що ці обставини не повторяться, регулювання має перестати створювати стимули для сприйняття банками принципів стадної поведінки [5]; наглядові органи мають запроваджувати інструменти, які дадуть змогу оцінити індивідуальну сприйнятливості банків до макроекономічного ризику.

Крім того, існує потреба в оцінці ризиків, які самі банки вважають суттєвими ризиками складових елементів фінансової інфраструктури (платіжні системи, клірингові будинки для деривативів, окремі фінансові ринки). На даний момент ці важливі складові елементи фінансової інфраструктури часто в змозі покрити ризик дефолту окремого інституту. Проте зазвичай не існує ні покриття на випадок множинного одночасного банкрутства, ні засобів запобігання поширенню дефолту від одного компоненту фінансової інфраструктури до іншого.

Загалом нам потрібно думати про інструменти для запобігання системному ризику як про засоби забезпечення мережі при взаємодії між фінансовими інститутами, що, в свою чергу, піднімає ключове питання: "Які границі цієї

мережі?" Чи мають, наприклад, хедж-фонди бути об'єктами регулювання і нагляду? Звісно, абсолютно нереально запобігти підписанню окремим економічним агентом з оффшорного Гібралтару якогось божевільного контракту з трансферу ризику, але необхідно докладати максимум зусиль для захисту від негативних наслідків діяльності економічних агентів тих складових елементів фінансової інфраструктури, які є для неї життєво важливими.

І все це повертає нас до фундаментального парадоксу банківської діяльності: банки є приватними інститутами які колективно управляють основним суспільним благом, а фінансова інфраструктура відіграє у цьому процесі життєво важливу роль. А отже, варто пам'ятати про те, що видача банківської ліцензії органом банківського нагляду є привілеєм, який має супроводжуватися прийняттям на себе чітко визначених зобов'язань (як, наприклад, заборона фінансових експериментів, що можуть становити загрозу для інфраструктури), так і про те, що за необхідності ця ліцензія може бути відізнана.

Запровадження надійного механізму кризового менеджменту. Для ефективного функціонування системи упорядковані періодів "спокою" є критично важливими дві обставини:

— неможливість для уряду вливати державні кошти в банківську систему (дати можливість працювати ринковій дисципліні);

— використання регуляторами сигналів ринку, які є за своєю природою простими і об'єктивними (щось на кшталт зобов'язання наглядових органів почати діяти як тільки банк зіткнеться з труднощами і їх захисту як від політичного тиску, так і від судових позовів зі сторони акціонерів).

Як ми зазначали, дотримання таких умов є неможливим у період кризи. Інколи під час кризи неможливо обійтися без вливання державних коштів і, очевидно, що за таких обставин не варто говорити про ефективність функціонування фінансових ринків у таких періодах. А отже, існує потреба визначитися зі специфічним порядком регулювання і нагляду за діяльністю банків у період кризи (за аналогією з програмою екстраординарних заходів, що реалізуються, наприклад, у випадку природних або техногенних катастроф), при якому правила втручання наглядових органів і органів державної влади мають суттєво відрізнитися від тих, що застосовуються у "нормальних" періодах.

Звісно, такий підхід до проблеми є досить загальним і він не підходить для безпосередньої деталізації переліку заходів, що мають бути здійснені у період кризи; проте надані рекомендації можуть бути використані у подальших дискусіях. Ми також не звертали уваги на міжнародні аспекти управління банківською системою у період кризи, які за рівнем своєї значимості, безумовно, заслуговують окремого розгляду.

Якщо б вдалося уникнути ризику опортуністичних зловживань, рішення про оголошення "банківської кризи" мало б прийматися за одноголосної згоди тристороннього комітету, що мав би складатися з представників центрального банку (як керівної грошово-кредитної установи), органу нагляду (який може бути або не бути складовим підрозділом центрального банку) і казначейства (звісно, якщо це повнофункціональне казначейство у класичному його розумінні). Трьохсторонній комітет також має взяти на себе всю повноту відповідальності за використання ним інструментів антикризового управління: надання — у ви-

няткових випадках — кредитних ресурсів (кратко- та середньострокових) у розпорядження центрального банку і комерційних банків, використання державних коштів для часткової або повної рекапіталізації банківського сектора і, якщо потрібно, створення ліквідаційних структур по роботі з так званими "токсичними активами".

Також, на нашу думку, критичним є визначення правила пропорційності участі у витратах з фінансового втручання між центральним банком, фондом страхування депозитів (якщо він виступає як автономний учасник, що надзвичайно важливо) і казначейством (з класичними функціями). Для запобігання появі конкурентних перекручень між банками, участь у фонді страхування депозитів повинна фінансуватися апіорно через сплачувані фінансовими інститутами страхові премії, величина яких має визначатися відповідно до системного ризику. Так само і при кредитуванні проблемних інститутів центральним банком: позики, які ним видаються, мають бути пріоритетними за порядком погашення, і, звісно, забезпеченими. За умов банківської кризи, як і будь-якої іншої кризи, завжди краще мати наперед розроблений перелік заходів, що мають бути реалізовані, і перелік осіб відповідальних за реалізацію цих засобів, ніж вирішувати ці питання в останній момент під тиском обставин.

## ВИСНОВКИ

Існує необхідність реформування існуючої міжнародної системи регулювання банківської діяльності за такими напрямками:

- 1) створення більш потужної і незалежної системи банківського нагляду;
- 2) створення більш простої, зрозумілішої і легшої для практичного використання системи пруденційного регулювання;
- 3) запровадження системи швидкого антикризового реагування, що включатиме в себе комплекс рішучих заходів впливу на системно важливі фінансові інститути.

### Література:

1. James R. Barth, Gerard Caprio, Jr., Ross Levine. Rethinking bank Regulation: till angel govern. — Cambridge University Press, New York, NY, USA, 2006. — С. 41—42
  2. Marc Quintyn, Michael W. Taylor Should Financial Sector Regulators Be Independent? [Електронний ресурс]/ Міжнародний валютний фонд. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues32/index.htm>
  3. The Brazilian Fiscal Responsibility Law, supplementary law 101, of May 4, 2000 [Електронний ресурс]/ Світовий банк. — Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf>
  4. An Explanatory note on the Basel II IRB Risk. 4. Model Specification. 4.1. The ASRF Framework [Електронний ресурс]/ Банк міжнародних розрахунків. Базельський комітет з банківського нагляду. — Режим доступу: <http://www.bis.org/bcbs/irbriskweight.pdf>. — Назва з екрану.
  5. Арнаут Бут. Стадное поведение в банковской сфере вызывает тревогу [Електронний ресурс]/ НИУ Высшая школа экономики. — Режим доступу: <http://www.hse.ru/news/recent/38678928.html>
- Стаття надійшла до редакції 15.05.2012 р.*