

УДК 346.7:336(439)

Р. Й. Бачо

Закарпатський угорський інститут імені Ференца Ракоці II

**ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ
РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УГОРЩИНІ**

У статті йдеться про причини та наслідки приєднання державного органу, що здійснював нагляд за ринком фінансових послуг в Угорщині (PSZÁF), до Національного банку Угорщини (MNB) шляхом створення в останньому департаменту нагляду за ринками фінансових послуг. Каталізатором проведення такої реформи послужувала фінансова криза 2008–2009 рр., яка виявила недоліки співпраці між органами та недостатнього нормативно-правового забезпечення для проведення мікро- та макропруденційних політик. Зроблено висновок про адаптацію досвіду Угорщини щодо створення мегарегулятора ринків фінансових послуг в умовах світоїнтеграційних прагнень України.

Ключові слова: державне регулювання, ринок фінансових послуг, Угорщина, національний банк, криза.

Стаття посвячена аналізу причини і наслідків приєднання державного органу, що здійснює нагляд за ринком фінансових послуг в Угорщині (PSZÁF), до Національного банку Угорщини (MNB) шляхом створення в останньому департаменту нагляду за ринками фінансових послуг. Каталізатором проведення такої реформи послужив фінансовий кризис 2008–2009 гг., который указал на недостатки сотрудничества между органами и нормативно-правового обеспечения для проведения микро- и макропруденционных политик. Сделан вывод об адаптации опыта Венгрии по созданию мегарегулятора рынков финансовых услуг в условиях евроинтеграционных устремлений Украины.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынок финансовых услуг, Венгрия, национальный банк, кризис.

The article is devoted to the analysis of causes and effects of incorporation of the governmental authority, supervising financial services market in Hungary (PSZÁF), into the National Bank of Hungary (MNB) by creating a Department of financial services markets supervision in the latter. The data provided in the article prove that the catalyst for such a reform was the financial crisis of 2008–2009, which revealed the shortcomings of interrelation between authorities and the lack of regulatory support for carrying out micro- and macroprudential policies. Conclusion is drawn on the implementation of Hungarian experience regarding the creation of megaregulator for financial services markets in the conditions of European integration aspirations of Ukraine.

Keywords: state regulation, financial services market, Hungary, National Bank, crisis.

Суттєве нагромадження кредитної заборгованості урядом та домогосподарствами Угорщини призвели до порушення стабільності її фінансової системи. Одним із чинників, який вплинув на зростання кредитної заборгованості населення Угорщини в іноземній валюті, було недосконале державне регулювання та нагляд за фінансовим ринком. Ця проблема актуалізувала питання достатності рівня компетенції органів нагляду, щоб вчасно визначити існуючі системні ризики та забезпечити необхідний інструментарій боротьби з ними. Угорщина як країна-член ЄС обрала шлях реформування системи державного регулювання ринків фінансових послуг з метою проведення єдиної макро- та мікропруденційної політики. Це було реалізовано шляхом створення мегарегулятора ринків

фінансових послуг Угорщини. Реформа, що вийшла на якісно новий рівень наприкінці 2013 р., дозволила посилити контроль держави над системними ризиками і підвищити довіру населення до фінансового ринку в цілому.

Аналогічні проблеми спостерігаються і в Україні, однак якісного їх вирішення не відбувається. Використання досвіду Угорщини в питанні реформування державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні дозволить останній швидше інтегруватися в Європейський економічний простір та посилити довіру споживачів фінансових послуг до цієї сфери.

Питання державного регулювання ринків фінансових послуг в Угорщині розглянуті у працях Ч. Лентнера, К. Саса, Г. Багера, А. Горват, Л. Шерегді. Реформування державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні розглянуто в наукових роботах О. Барановського, Н. Внукової, О. Вовчак, В. Міщенко, А. Пінчука, О. Пластуна та ін. Аналіз робіт наведених вітчизняних науковців свідчить про недостатню розробленість порушеного питання, особливо у світлі євроінтеграційного поступу України, що вимагає імплементації національного законодавства до вимог ЄС.

Метою роботи є дослідження угорського досвіду реформування державного регулювання ринків фінансових послуг та його використання в українських реаліях. Об'єктом дослідження виступає ринок фінансових послуг як об'єкт державного регулювання.

У передкризовий період регулювання фінансового ринку багатьох країн, зокрема й Угорщини, було недосконале, тому багато країн у подальшому переглянуло чинні моделі державного регулювання цих ринків. Посилення державного регулювання фінансових ринків відбувалося у двох напрямках. Перший стосувався вибору таких незалежних і компетентних органів, наділених чітко визначеними функціями та інструментами (в основному ними є центральні банки (далі – ЦБ)), які здатні стримувати системні ризики та керувати ними. Їм доручено відповідати за макропруденційні ризики. Другий напрям, реалізований шляхом інституційних змін, дозволив посилити єдність макропруденційної та мікропруденційної політик (мікропруденційна політика спрямована на забезпечення індивідуальної стабільності та фінансової безпеки установ). На практиці це означало те, що мікропруденційні повноваження чи їхня частина були інтегровані до ЦБ. Прикладом інтеграції наглядових функцій є англійська, бельгійська та французька реформи, однак більшість ЦБ країн ЄС наділена повноваженнями мікропруденційного нагляду. На сьогодні лише в деяких країнах (наприклад, у Польщі та скандинавських країнах) існують повністю незалежні від ЦБ органи нагляду за ринками фінансових послуг.

Існує три причини виникнення та поглиблення фінансової кризи в Угорщині, пов'язані з недостатнім державним регулюванням: 1) органи регулювання відносно пізно виявили системні ризики; 2) відповідальні керівники недооцінили рівень впливу останніх на стабільність фінансової системи; 3) виявлені проблеми не були адекватно сприйняті відповідальними керівниками наглядових органів. Через велику кількість загроз стабільному функціонуванню фінансового ринку

Угорщини (високий рівень кредитної заборгованості в іноземній валюті, високий рівень державного боргу, зокрема велика частка зовнішнього боргу) фінансова криза суттєво похитнула стабільність фінансових ринків. Саме тому постало питання ефективного державного регулювання фінансових ринків системою угорських органів, до складу яких входить Державний орган нагляду за ринками фінансових послуг Угорщини (PSZÁF), Міністерство національної економіки Угорщини (NGM) та Національний банк Угорщини (MNB). Фактично, постало питання ревізії наглядових функцій та органів, наділених ними, для своєчасного виявлення системних ризиків і можливості оперативного та ефективного реагування на них.

Фінансова криза показала недоліки чинної на той момент інституційної системи державного регулювання. Координація дій та функцій між указаними інститутами була необхідною умовою забезпечення стабільної роботи угорської фінансової системи. У докризовий період координацію здійснювала Фінансова стабілізаційна Комісія (PSB), а у посткризовий – Фінансова стабілізаційна Рада (PST). Однак за функціонування PSB та PST не було визначено відповідального за нагляд за системними ризиками [1], не було забезпечено обмін важливою інформацією і координацію відповідних органів.

Законодавство Угорщини чітко не визначало відповідальних за державний контроль за системними ризиками. Функції з виявлення макропруденційних ризиків були поділені між PSZÁF та MNB, однак повноваженнями з ліквідації ризиків вони не були наділені.

Усвідомлення необхідності ефективнішого державного нагляду за фінансовими ринками привело в 2012 р. до наділення MNB додатковими повноваженнями [5]. Однак і вони не гарантували проведення ефективної макропруденційної політики, що було пов'язано з обмеженими можливостями впливу, а також відсутністю необхідних повноважень для застосування наявного макропруденційного інструментарію. Угорське законодавство в цій сфері в 2012 р. мало такі недоліки:

1. Не відображало першочергову відповідальність та необхідні повноваження ЦБ Угорщини. Незважаючи на те, що за економічну політику відповідали водночас і Міністерство національної економіки, і PSZÁF, відповідальність за виявлення системних ризиків, їх оцінку та наслідки однозначно лягала на MNB. Хоча MNB мав у своєму розпорядженні широкий спектр інструментарію для нівелювання впливу системних ризиків, через дублювання функцій у цих питаннях, відповідальність MNB за макропруденційну політику не була однозначною.

2. Нечітко визначало стратегічні цілі макропруденційної політики, зокрема була відсутня чітка дефініція стратегічних цілей макропруденційної політики (забезпечення стабільного економічного зростання шляхом активізації фінансовими посередниками кредитування на ринку фінансових послуг).

3. Неоднозначність повноважень MNB стосовно інструментів та заходів впливу. MNB мав повноваження видавати розпорядження та рекомендації лише в тих випадках, які не врегульовані законами та постановами Уряду Угорщини. Це обмежувало, з одного боку, ЦБ у питаннях безпосереднього впливу, хоча такі

повноваження необхідні для виконання MNB визначених Законом «Про Центральний банк Угорщини» [5] функцій, а з іншого – дублює таку відповідальність з іншими державними органами. Також не було визначено, хто і якою мірою нести відповідальність за прийняті та застосовані заходи.

4. Макропруденційні рішення не були повністю узгоджені з Європейською системою фінансового нагляду [2].

На той час в Угорщині не існувало узгодженості в проведенні мікропруденційної та макропруденційної політик. За першу відповідав PSZÁF, а за другу – MNB. Так, закон, який регламентував діяльність PSZÁF [4], передбачав, що «...завданням Органу нагляду є співробітництво з MNB у попередженні виникнення системних ризиків і в зменшенні та ліквідації наявних» [4]. Поділена між PSZÁF та MNB відповідальність у визначенні системних ризиків створює проблему, коли органи, що аналізують інформацію з різних джерел, можуть по-різному оцінювати й ризики; ці оцінки часто бувають протилежними. Таким чином, ускладнюється процес доведення вини чи бездіяльності органів за умови виникнення системних ризиків.

Співробітництво між PSZÁF та MNB у докризовий період було недостатнім, тому попередити появу системних ризиків (наприклад, зростання кредитної заборгованості населення в іноземній валюті) було неможливо. Умови співробітництва між органами в посткризовий період суттєво не змінилися. Внаслідок прийняття в 2010 р. Закону про діяльність PSZÁF [4] посилювався його наглядовий інструментарій і було сформовано Фінансову стабілізаційну Раду. Однак PST, як і PSB, була лише дорадчим форумом, де щомісяця здійснювалися консультації та обмін інформацією. Через відсутність повноважень вона не могла забезпечити необхідну глибину та інтенсивність роботи між PSZÁF та MNB.

Ускладнювало співпрацю між цими органами й те, що на нижчих щаблях не було узгодженої взаємодії. Рідко збиралися спільні засідання стосовно питань стратегічного характеру, проводилися спільні професійні заходи, спільні навчання, на яких би розв'язувалися симульовані кризові явища, а також не були узгоджені повідомлення, що направлялися до зовнішніх користувачів.

Для подолання проблем, що існували в системі регулювання фінансових ринків, та ринку фінансових послуг зокрема, наприкінці 2013 р. відбулося приєднання PSZÁF до MNB, з утворенням в останньому окремого департаменту нагляду за ринками фінансових послуг Угорщини [6].

Створення мегарегулятора ринку фінансових послуг Угорщини через інтеграцію PSZÁF до структури MNB [6] дозволило отримати низку переваг, зокрема:

1. Синхронізацію мікро- та макропруденційної політик. У попередні роки робилися спроби синхронізації діяльності PSZÁF та MNB з метою регулювання роботи піднаглядних установ. Було апробовано кілька форм оперативного співробітництва цих органів, однак така кооперація не привела до ефективнішої їх роботи. Злиття двох органів було простим, проте надійним способом, завдяки якому мікро- та макропруденційні знання взаємодоповнюють одне одного на

шляху виявлення системних ризиків, а в моменти прийняття рішень ці два підходи підсилюють один одного.

2. Створити максимально незалежний орган, який здатний контролювати діяльність фінансових установ, що є носіями системних ризиків. У посткризовий період на міжнародному рівні намагалися зменшити ризики впливу діяльності великих фінансово-кредитних установ на фінансові ринки національних держав. Для цього органи державного регулювання вимагали виконання підвищених вимог щодо капіталізації цих установ, створювали плани санації, а також у деяких випадках відділяли депозитну діяльність від більш ризикових видів діяльності (інвестиційної, торговельної), створюючи особливі, більш вимогливі умови для піднаглядних установ. Інтегрований у MNB нагляд, який має у своєму розпорядженні весь необхідний мікро- та макропруденційний інструментарій, здатний гарантувати необхідний захист від зовнішнього втручання, що є необхідною умовою нагляду за фінансово-промисловими групами.

3. Оптимальну алокацію регулятивного та контрольного інструментарію. Загальновідомо, що не існує конкретно визначеної межі між макро- та мікропруденційними політиками, що існують такі інструменти, які дозволяють досягати як макропруденційних, так і мікропруденційних цілей. До таких належить, наприклад, критерій адекватності капіталу (у межах співробітництва ICAAP-SREP для кредитних установ [3]), який за рішенням органу, відповідального за макропруденційний нагляд, може бути збільшено для кредитної установи, яка проводить ризикову діяльність. Функції недопущення чи обмеження певних послуг і видів діяльності на ринку, що містять у собі елементи системного ризику, були в розпорядженні PSZÁF, а не MNB. Таким чином, найбільш ефективно застосування всього спектру макро- та мікропруденційного інструментарію можливе за умови зосередження їх в одному органі.

4. За можливої неплатоспроможності фінансових установ їх санацію та тимчасове адміністрування найкраще здатний здійснювати орган державного регулювання, у який має всі необхідні компетенції. Кредитно-страхова сфера є якраз тією, у якій одночасно необхідно застосовувати як макро-, так і мікропруденційний інструментарій та компетенції. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, необхідно правильно оцінити платоспроможність, ліквідність та оперативну діяльність кредитних та страхових установ, а з іншого – оцінити, як вплине неплатоспроможність цих установ на стабільність усієї фінансової системи. Швидке проходження криз у часі (наприклад, масове дострокове розірвання депозитних договорів із кредитними установами чи полісів страхування життя) потребує якнайшвидшого прийняття критично важливих рішень, які не можуть бути предметом відносно повільних консультацій між різними органами нагляду.

5. Проводити єдину, скоординовану та надійну комунікаційну політику.

6. Ретельніше та наполегливіше захищати національні інтереси на міжнародному рівні. До моменту злиття PSZÁF та MNB були учасниками різних європейських комісій, колегій, зафіксовані випадки участі обох органів у форумах, однак право голосу було лише в одного з них.

7. Скорочення державних витрат на їхнє утримання. Завдяки ліквідації дубльованих функцій досягнуто повну мінімізацію державних витрат.

Висновки. Таким чином, спираючись на позитивний ефект від реалізації реформ у системі державного регулювання ринків фінансових послуг в Угорщині, ураховуючи євроінтеграційний поступ України та проведення політики оптимізації державного апарату, доречно було б і в нашій державі здійснити реформування системи державного регулювання. Перш за все потрібно оптимізувати структури НКЦПФР та Нацкомфінпослуг. Цей процес і повинен стати предметом подальших досліджень у цій сфері.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának jelentése a 2002-2010. közötti lakossági deviza-eladosodas okainak feltarasarol, valamint az esetleges kormányzati felelősseg vizsgalatarol [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.hu/irom39/05881/05881.pdf>
2. European Systemic Risk Board. Recommendation on National Macroprudential_Mandates [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/ESRB_Recommendation_on_National_Macroprudential_Mandates.pdf?8852c0499dd076503c1689b0620b4101.
3. A felügyeleti felülvizsgálati folyamat: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pszaf.hu/data/cms2255405/SREP_archive.pdf
4. 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pch.hu/downloads/2010.evi-clviii-tv-pszaf.pdf>.
5. 2012. évi XCIX. Törvény a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény módosításáról [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.complex.hu/kzldat/t1200099.htm/t1200099.htm>
6. 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/Penziranytu/jegybanktorv_hu.pdf

Надійшла до редколегії 30.10.2014