

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ

У статті досліджуються особливості наглядової діяльності в розвинутих країнах та країнах, що розвиваються. Автором виділено країни, в яких наглядову діяльність віднесено виключно до компетенції Центрального банку, та країни, в яких нагляд здійснюється Центральним банком спільно з іншими органами влади. Також аналізуються методи здійснення банківського нагляду – виїзна інспекція; аналіз матеріалів зовнішнього аудиту; використання як матеріалів зовнішнього аудиту, так і матеріалів власного виїзного аудиту; жорсткі вимоги до фінансової звітності.

Ключові слова: банківський нагляд, кредитні ресурси, банківська система, комерційні банки, центральний банк, фінансові послуги, контроль.



**Шевченко
Андрій
Юрійович,**
старший прокурор
прокуратури
м.Запоріжжя

Сьогодні в Україні визнається, що завдання зміцнення правопорядку в банківській системі вимагають удосконалення законодавчої та правозастосовної практики з використанням міжнародного досвіду. Актуальним бачиться вивчення практики здійснення банківського нагляду і його правового регулювання в країнах, де існує ринкова економіка і банківський сектор відрізняється розвиненістю і стабільністю.

Теоретичні основи банківського нагляду та регулювання досліджуються такими науковцями, як Л. Воронова, О. Орлюк, В. Чернадчук, І. Заверуха, А. Монаєнко, Т. Латковська.

Кожна банківська система держави має свої особливості, у зв'язку з чим по-різному будуються і системи банківського нагляду і відрізняються підходи держав до здійснення наглядової політики. Нагляд за кредитними організаціями відрізняється як поєднанням форм організації наглядової діяльності, так і самою структурою системи. Зазвичай функції нагляду здійснюють підрозділи центрального банку або міністерства фінансів, рідше інші відомства, які є підзвітними парламенту. Проте незалежно від обраної моделі незмінною залишається ключова роль держави

в забезпеченні стабільності банківської системи, де банківський нагляд покликаний усувати або максимально зменшувати небезпеку загальної нестабільності.

Так, серед країн, в яких наглядову діяльність віднесено виключно до компетенції Центрального банку, можна назвати Іспанію, Італію, Нідерланди, Португалію. До групи країн, де нагляд здійснюється Центральним банком спільно з іншими органами влади, належать Бельгія (спільно з Міністерством фінансів з нагляду за кредитними організаціями); Греція (спільно з Валютним комітетом); Франція (спільно з Банківською комісією).

З початку 90-х років XX ст. у світі все частіше стали застосовувати практику об'єднання різних органів, які контролюють сферу фінансового ринку, а саме банківського, фондового і страхового. У Європейському Союзі створення єдиного наглядового органу навіть включено до різноманітних стандартів. Наглядові органи такого типу діють в Австралії, Данії, Канаді, Ірландії, Кореї, Японії, Норвегії, Сінгапурі, Швеції, Німеччині, Казахстані, Естонії, Латвії, Великій Британії, Нідерландах і Швейцарії.

У Європі Норвегія була першою, хто прийняв систему єдиного нагляду за фінансовими послугами (FSA, 1986 р.). Спочатку до компетенції цього наглядового органу належав нагляд і регулювання банківського сектору і ринку цінних паперів, потім додався нагляд за діяльністю брокерів ринку нерухомості й аудиторських компаній. У Фінляндії ж до 1993 року сис-

тема нагляду діяла несистемно. Створене агентство адміністративно було пов'язане з ЦБ, проте в плані прийняття рішень воно було незалежним [3, с. 66].

До подібної об'єднаної моделі 1998 року перейшла Велика Британія. Британська модель характерна тим, що в компетенцію FSA входять не лише пруденційний нагляд фінансового ринку, але і регулятивні функції щодо поведінки бізнесу в плані захисту інтересів клієнтів – розробка пруденційних стандартів із захисту прав клієнтів, наявність механізмів примусу при порушеннях, створення інституту фінансового омбудсмена. Перший етап реформи завершився в червні 1998 року, коли FSA було наділене функціями банківського нагляду, що перейшли йому від Банку Англії. Він набув чинності в грудні 2001 року. Відповідно до Акта про фінансові послуги і ринки політика консолідації регулювання на фінансових ринках була продовжена переданням FSA функцій низки організацій – Комісії з будівельних товариств; Організації з регулювання інвестиційного менеджменту; Управління приватних інвестицій; Управління цінних паперів і ф'ючерсів.

Крім того на підставі закону FSA уповноважено припинення маніпулювання на фінансових ринках. У жовтні 2004 року FSA почало регулювати іпотечне кредитування, у січні 2005 року – на підставі Директиви про страхове посередництво – загальне страхування.

Діяльність FSA повністю фінансується за рахунок учасників ринків – піднаглядних організацій. Казначейство

призначає Раду FSA, представлену Головою, Старшим виконавчим директором, виконавчими директорами. Рада визначає загальну стратегію, але поточне управління входить до компетенції виконавчого органу. FSA підзвітне Міністерству фінансів, а також Парламенту. Значна частина роботи FSA націлена на підтримку обізнаності громадськості з питань фінансового характеру, зокрема організації приватних фінансів. У цьому сенсі діяльність FSA має характер державних послуг [4, с. 88].

Кожна з країн мала свої причини для такого нововведення, але головна причина, яку відбито в будь-якому рішенні про об'єднання, зводиться до необхідності контролю над фінансовими ризиками на «єдиному просторі». Причому рішення ці приймали не лише країни з традиційно розвиненим фінансовим ринком, але і з так званою перехідною економікою. Саме в останньому випадку гостро відчувалася проблема не лише контролю над ризиками, що відрізняються особливістю «перетікати» з одного сегменту ринку в інший, але і необхідності паралельного розвитку всіх сфер. Наявність значних диспропорцій (наприклад, між розвитком банківського і страхового секторами) призводить до загальної недорозвиненості усього ринку в цілому. Більше того, однією з переваг роботи мегарегулятора вважається можливість ефективного контролю над фінансовими конгломератами, які створюють так звані «ризики холдингів». Розкриття й аналіз їх дуже складний, оскільки функціонально кожен наглядовий орган наглядає у рамках своїх повноважень

і не має загальної картини, яка може містити в собі елементи фінансової кризи. Також різні регулювальні і наглядові органи в рамках своїх порівняно вузьких повноважень нерідко перекладають один на одного свої функції, фактично залишаючи без нагляду цілі сфери фінансово-посередницької діяльності. Єдиний наглядовий орган може забезпечити досить гнучку систему регулювання. Важливий момент, коли з розвитком фінансового ринку, що підпадає під різні рівні регулювання і нагляду, органи, учасники ринку – посередники – надають аналогічні фінансові послуги, таким чином потрапляючи в нерівні конкурентні умови.

Загальним для всіх країн є створення системи норм і правил, обов'язкових для виконання комерційними банками, і системи контролю за їх дотриманням.

Усі наявні нині у світі системи банківського нагляду в науковій літературі розділяються на кілька основних типів. Кожен із виділених типів побудови банківського нагляду базується на одному з основних методів здійснення банківського нагляду [2, с. 356]:

- виїзна інспекція;
- аналіз матеріалів зовнішнього аудиту;
- використання як матеріалів зовнішнього аудиту, так і матеріалів власного виїзного аудиту;
- жорсткі вимоги до фінансової звітності.

1. Виїзна інспекція. Такий підхід характерний для банківської системи США, Франції, Японії та Італії. У США, Франції, Японії діє змішана

система банківського нагляду, у рамках якої Центральний банк розділяє обов'язки з нагляду з іншими органами державної влади. В Італії банківський нагляд здійснюється виключно Центральним банком. Під час виїзної інспекції на підставі вивчення внутрішньобанківської документації, матеріалів внутрішнього і зовнішнього аудиту робиться узагальнення отриманої інформації та дається укладення про їх фінансову стійкість, відповідність діяльності банку закону і вимогам регулювальних органів, якості менеджменту і системи внутрішнього контролю.

У США банківський нагляд у рамках своєї компетенції здійснюють декілька агентств – Офіс валютного контролю; Федеральна корпорація страхування депозитів, Федеральний резервний банк і уряди штатів [5, с. 44]. До їх повноважень належать такі: ліквідація комерційних банків, що закриваються; розробка інструкцій, правил, вказівок і регламентацій; ужиття попереджувальних заходів; консультування керівництва комерційних банків; періодичні комплексні перевірки стану, операцій і політики підвідомчих комерційних банків; узагальнення звітів і статистичної інформації комерційних банків. Агентства працюють у складі робочих груп, а Федеральні агентства координують їх роботу і розробляють стандарти для спільних перевірок [5, с. 45].

У США діє впроваджувана зараз в Україні ризик-орієнтована модель банківського нагляду, де поєднується безвиїзний нагляд, регулярні зустрічі з керівництвом комерційного банку та інспекція. На початку вияв-

ляються найбільш ризиковані сфери діяльності комерційного банку, потім під час проведення виїзної інспекції проводиться перевірка діяльності банку в цих сферах, на підставі чого виставляється загальна оцінка стану певного комерційного банку. Компоненти такого оцінювання відрізняються залежно від типу фінансової установи (комерційний банк, банківська холдингова компанія; відділення іноземного банку, депозитний банк).

Під час оцінювання комерційних банків використовується структурована рейтингова система. Найбільш відомою системою, що формалізує результати такої інспекції, є CAMEL (Capital. Assets. Manegement. Earnings. Liquidity. – «Капітал. Активи. Управління. Доходність. Ліквідність»), що діє з 1979 року [1, с. 108]. За всю історію розробки і вдосконалення власних методичних підходів до класифікації кредитних організацій за групами проблемності Національний банк України загалом використовує елементи моделі CAMEL. Прикладами можуть бути Тимчасовий порядок формування комерційними банками фонду страхування вкладів фізичних осіб, затверджений Постановою Національного банку України від 28 травня 1996 р. № 125.

США є країною, де діє найбільша кількість комерційних банків у світі (понад п'ять тисяч). Природно, що система моніторингу комерційних банків істотно відрізняється від систем нагляду країн, де діють декілька десятків банків. Багато комерційних банків унеможливує постійні перевірки їх діяльності на місці, наглядові органи неминуче вимушені

більшою мірою спиратися на форми дистанційного контролю і використання економетричних методів. Моніторинг фінансового стану комерційних банків США з використанням комп'ютерних систем проводиться в інтервалах між перевітками на місці. Системи, як правило, використовують фінансову інформацію, яку щокварталу зобов'язані надавати комерційні банки. У разі погіршення ситуації в комерційному банку банківський нагляд над цією установою стає інтенсивнішим. Органи нагляду вимагають в такому разі надання додаткової щомісячної, щотижневої або навіть щоденної детальної інформації з питань, що їх цікавлять. Зустрічі з керівництвом банку також стають частішими [5, с. 101].

Метою моніторингу є виявлення фінансових проблем у проміжку між інспекціями. Результати використовуються для прискорення перевірок у комерційних банках з ознаками погіршення фінансового положення для виявлення найбільш слабких зон діяльності комерційних банків, що підлягають інспекції, направлення найбільш досвідчених інспекторів до проблемних комерційних банків.

В Італії повноваженнями органів банківського нагляду наділені Банк Італії, Міжміністерський комітет з кредитів і заощаджень та Національна комісія з контролю за фінансовими компаніями і фондовою біржею. Міжміністерський комітет з кредитів і заощаджень відповідає головним чином за загальний нагляд у сфері кредитної політики і захисту заощаджень, вкладів. Центральний банк Італії готує проекти рішень

і пропозиції з питань нагляду за резолуціями Комітету, установлює його правила і сам безпосередньо здійснює нагляд як у документарній, так і в дистанційній формах. Національна комісія з контролю за фінансовою і фондовою біржею контролює діяльність фінансово-кредитних установ на ринку цінних паперів.

З 80-х рр. XX ст. в Італії найбільша увага приділяється банківським холдингам. Для здійснення нагляду за ними було розроблено концепцію об'єднаного нагляду, відповідно до якої нагляд ведеться за діяльністю групи в цілому, а не окремих банківських інститутів, що входять в неї.

2. Аналіз матеріалів зовнішнього аудиту банку (характерно для Великої Британії, Німеччини і Нідерландів). Існує також концепція нагляду, коли органи нагляду керуються інформацією зовнішніх аудиторів і проводять виїзну інспекцію тільки в особливих випадках за вузьким колом питань. Органи банківського нагляду в цих країнах тісно співпрацюють з приватними аудиторськими фірмами. При такому надзгляді від комерційних банків потрібно проведення аудиту один раз у півроку або раз на рік. У деяких випадках інспектори проводять зустрічі з аудиторами або керівництвом комерційного банку. Центральні банки згаданих країн отримують і перевіряють звірені зовнішніми аудиторами річні баланси, а також щомісячні або квартальні звіти комерційних банків з інформацією про платоспроможність, ліквідність комерційного банку, відкрити валютну позицію і непогашені прострочені кредити, а також

концентрацію кредитних ризиків. Такий спосіб ведення нагляду передбачає, що аудитори при виявленні серйозних проблем у комерційного банку або порушенні ним банківського законодавства негайно проінформують органи нагляду.

Ураховуючи важливість аудиту за такого способу нагляду, органи нагляду повинні мати можливість впливати на вибір аудиторів комерційним банком. Зазвичай комерційний банк має можливість вибирати аудитора зі списку, затвердженого органами нагляду та інформувати їх про зміні аудитора. В усякому разі органи нагляду мають можливість усунути аудиторів або анулювати результати аудиту в тому разі, якщо вважають роботу, виконану аудиторами, незадовільною.

У Великій Британії немає інспекторів, які працюють на постійній основі, проте Банк Англії обов'язково проводить періодичну виїзну інспекцію комерційних банків з метою оцінювання певних сфер діяльності комерційного банку або проблем, які виникли.

У Німеччині органи нагляду уповноважені проводити виїзну інспекцію комерційних банків, проте проводять її у виняткових випадках, переважно працюючи з матеріалами зовнішніх аудиторів.

У науковій літературі відзначається, що ще однією важливою особливістю банківського нагляду у Великій Британії та Німеччині є те, що вони проводять виїзну інспекцію також для того, щоб оцінити і затвердити систему внутрішнього контролю й аудиту в банківській уста-

нові. Основним завданням, що покладається на внутрішньобанківський контроль наглядовими органами в цих країнах, є розрахунок необхідного рівня капіталу залежно від ризиків, які несе комерційний банк при здійсненні своєї діяльності.

3. Використання як матеріалів зовнішнього аудиту, так і матеріалів власного виїзного аудиту (Канада). У цій країні поєднуються використання одночасно двох вищезазначених способів нагляду. Органи нагляду проводять щорічну виїзну інспекцію банківських установ, проте залишають детальнішу перевірку операцій зовнішнім аудиторам. Зазвичай банківський нагляд Канади залучає кредитних фахівців для перевірки кредитних справ.

4. Жорсткі вимоги до фінансової звітності (Нова Зеландія). Модель банківського нагляду, що покладається на публічність роботи банківської установи, прийнята тільки в певних умовах. Ця модель банківського нагляду має дві назви: «публічна звітність» або «ринкова дисципліна». Ці назви передбачають, що жорсткі вимоги до обов'язкової публікації певної інформації про роботу комерційного банку призводять до ринкової самодисципліни учасників ринку. Прикладом використання такої моделі нагляду є Нова Зеландія. Наглядові органи розраховують на те, що вимоги до публічності деталізованої інформації про фінансовий стан комерційного банку стимулюватимуть керівництво банку розсудливо приймати ризики, забезпечуючи надійну роботу банківської установи.

Банківський нагляд зняв більшість обмежень для комерційних банків за винятком рівня адекватності капіталу і лімітів із кредитування інсайдерів. Замість цього наглядові органи законодавчо ввели підвищені вимоги до публічної звітності комерційних банків. Комерційні банки повинні щокварталу публікувати детальну інформацію про свій фінансовий стан, включаючи інформацію про якість активів, про забезпечення кредитів, про концентрацію кредитних ризиків, ринкові ризики, адекватність капіталу, правління банку. Публікована інформація має бути підписана правлінням банку для того, щоб підтвердити її достовірність.

Проте органи нагляду проводять щорічні зустрічі з керівництвом комерційних банків, а також установили законодавчу вимогу про перевірку комерційного банку зовнішнім аудитом двічі на рік.

Нова Зеландія перейшла на таку модель 1996 року, у зв'язку з чим не можна зробити висновок про надійність цієї системи, зважаючи на специфіку банківської системи цієї кра-

їни, що полягає в тому, що всі великі комерційні банки в Новій Зеландії перебувають в іноземній власності, і їх діяльність, включаючи іноземні відділення, є предметом нагляду в країні, де ці банки зареєстровані.

Список використаних джерел:

1. Гетманцев Д. О. Банківське право України : навч. посіб. / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна; Мін-во освіти і науки України, КНУ ім. Тараса Шевченка. – К.: ЦУЛ, 2007. – 344 с.
2. Костюченко О. А. Банківське право : підручник / О. А. Костюченко. – К.: Професіонал, 2004. – 544 с.
3. Латковська Т. А. Юридична категорія «банківська діяльність» / Т. А. Латковська // «Наука і освіта – 2005» : матеріал. VIII Міжн. наук.-практ. конф. Дніпропетровськ, 7–21 лютого 2005 р. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2005. – Т. 45. – Право. – С. 65–68.
4. Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства: монографія / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 104 с.
5. Поллард А. М. Банковское право США / Поллард А. М. Пассейк Ж. Г, Злисс К. Х., Дейли Ж. П. – М.: Прогрес, 2002. – 340 с.

Шевченко А. Ю. Зарубежный опыт функционирования органов банковского надзора.

В статье исследуются особенности наблюдательной деятельности в развитых странах и странах, которые развиваются. Автором выделены страны, в которых наблюдательная деятельность отнесена исключительно к компетенции Центрального банка, и страны, в которых надзор осуществляется Центральным банком совместно с другими органами власти. Также автором анализируются методы осуществления банковского надзора – выездная инспекция; анализ материалов внешнего аудита; использование как материалов внешнего аудита, так и материалов собственного выездного аудита; жесткие требования к финансовой отчетности.

Ключевые слова: банковский надзор, кредитные ресурсы, банковская система, коммерческие банки, центральный банк, финансовые услуги, контроль.

Shevchenko A. Yu. Foreign experience of functioning of organs of bank supervision.

The article is dedicated to the features of observant activity in the developed countries and countries that develop. The author distinguishes in the article the countries in that observant activity is attributed exceptionally to the competence of the Central bank, and countries in that a supervision is realized by the Central bank jointly with other government bodies. Also the author analyses the methods of realization of bank supervision: on-site inspection; analysis of materials of external audit; both materials of external audit and materials of personal on-site audit are used; strict requirements are used to the financial reporting.

The bank supervision within the framework of the competence is carried out in the USA by a few agencies – Office of currency control; Federal corporation of insurance of deposits, Federal reserve bank and Governments of the states.

To plenary powers of agencies belong: liquidation of commercial banks that is closed; development of instructions, rules, pointing and regulations; acceptance of preventive measures; advising of guidance of commercial banks; periodic complex verifications of the state, operations and politics of jurisdiction commercial banks; generalization of reports and statistical information of commercial banks. Agencies work in composition working groups, and the Federal agencies coordinate them to the robot and develop standards for general verifications.

The plenary powers of organs of bank supervision in Italy have been provided by the Bank of Italy, Interministerial committee on credits and economies and National commission on control after financial companies and exchange stock. An Interministerial committee on credits and economies is responsible mainly for a general supervision in the field of credit politics and defense of economies, holding. The central bank of Italy prepares the projects of decisions and suggestion on questions a supervision on resolutions of Committee, sets his rules and directly carries out a supervision both in document and in controlled from distance forms. National commission on control after financial and controls activity controls financial credit establishments an exchange stock at the market of equities.

The bank supervision in New Zealand took off most limitations for commercial banks except for the level of adequacy of capital and limits from crediting of insiders. Instead of this the supervisory authorities legislatively entered the increased requirements to the public accounting of commercial banks. Commercial banks must quarterly publish the detailed information about the financial state, including information about quality of assets, about providing of credits, about the concentration of credit risks, market risks, adequacy of capital, rule of bank. The published information must be signed by the rule of bank in an order to confirm her authenticity.

The organs of supervision conduct the annual meeting with guidance of commercial banks, and also set a legislative requirement about verification of commercial bank an external audit twice in a year.

Key words: bank supervision, credit resources, banking system, commercial banks, central bank, financial services, control.

Стаття надійшла до редакції 01.11.2014