

РЕГУЛЯТИВНО-НАГЛЯДОВА ФУНКЦІЯ НБУ ТА УГОДА БАЗЕЛЬ II

В статье исследованы новые концептуальные подходы к банковскому регулированию и надзору, которые заложены в Соглашении о капитале Базель II, обоснована целесообразность выполнения регулятивно-надзорной функции именно Национальным банком Украины.

New banking regulation and supervision concept approaches mentioned in Basel Capital Agreement II are examined. Expediency of regulatory and supervisory functions executed by the National Bank of Ukraine is grounded.

Ключові слова: *центральний банк, банківський нагляд, мегарегулятор, Базель II.*

Регулювання банківської діяльності та нагляд виступають одними з найважливіших факторів забезпечення фінансової стабільності. Потреба в інституті банківського регулювання та нагляду виникла внаслідок особливої соціальної значущості та відповідальності банків перед суспільством. Банки займаються соціально корисною та необхідною діяльністю, водночас стабільність окремих банків і банківської системи в цілому залежить від довіри до них з боку суспільства. Криза довіри до банків внаслідок їх неспроможності виконувати взяті на себе зобов'язання має своїм наслідком «втечу» вкладників і як результат дезорганізацію грошового ринку, зростання соціальної напруги. Проте слід пам'ятати, що, як відзначалося на XII Міжнародній конференції по банківському нагляду (ПАР-вересень 2002), завданням регулятивно-наглядових органів не може бути «предотвращение «провала» каждого отдельного банка, поскольку в некоторых случаях неудачи удаляют с рынка плохо управляемые банки, а также стимулируют другие банки улучшать качество управления» [1, с. 37].

Проблеми регулювання банківської діяльності та нагляду є об'єктом дослідження багатьох вітчизняних дослідників: В. Кротюка, О. Кіреєва, К. Раєвського, В. Міщенко, А. Степаненка, Г. Карчевої, О. Куценка та інших науковців і практиків. Серед учених зарубіжжя заслуговують на увагу роботи Ф. Мишкіна, Р. Габбарда, П. Роуза, Д. Мамонової, А. Сімановського. Разом з

тим слід зазначити, що у світлі прийняття Базельським комітетом з банківського нагляду нової редакції Угоди про капітал (Базель II) питання удосконалення регулятивно-наглядового процесу, а також питання відносно місця центрального банку у цьому процесі набувають особливої актуальності.

В сучасних умовах з дуже великою часткою умовності можна виділити три основні моделі організації банківського регулювання та нагляду.

Перша модель базується на законодавчому закріпленні за центральним банком виключних повноважень у сфері банківського регулювання та нагляду. Саме ця модель в історичному плані була домінуючою, але зараз втрачає свої позиції. В Україні регулятивно-наглядова функція щодо банків покладена саме на центральний банк — Національний банк України.

Друга модель передбачає, що функцію банківського регулювання та нагляду виконують спеціалізовані органи при безпосередній участі центрального банку. Наприклад, у США регулятивно-наглядову функцію щодо банків здійснюють: Федеральна резервна система, Федеральна корпорація страхування депозитів, Управління контролера грошового обігу, банківські департаменти в урядах штатів. Ще один приклад — Франція, де діє система банківського регулювання і нагляду, яка окрім Банку Франції включає ще чотири структури, що наділені широкими регулятивно-наглядовими повноваженнями: Національна кредитна рада, Комітет банківського регулювання, Комітет кредитних установ і Банківська комісія.

Третя модель характеризується створенням єдиного спеціалізованого наглядового органу (мегарегулятора), який виконує регулятивно-наглядову функцію стосовно різних фінансових посередників грошового ринку. Однією з перших таких орган створила Швеція у 1991 р., трохи пізніше Великобританія — у 1997 році, Німеччина — у 2002 році та інші країни.

У світовій практиці не існує єдиної моделі фінансового мегарегулятора як з позиції концентрації наглядових функцій щодо різних фінансових посередників грошового ринку, так і з погляду інституційної структури. В деяких країнах фінансовий мегарегулятор є незалежним спеціалізованим наглядовим органом, наприклад у Великобританії, в деяких країнах функціонує єдиний фінансовий мегарегулятор, створений на базі центрального банку, наприклад у Сінгапурі, Ірландії, Вірменії.

Починаючи з 90-х років XXI ст. третя модель посилює свої позиції, проте дискусії щодо доцільності створення фінансового

мегарегулятора, а також щодо ролі центрального банку в системі банківського регулювання та нагляду не припиняються.

Аргументи, що висловлюються на користь функціонування єдиного фінансового мегарегулятора:

- цілі нагляду є єдиними незалежно від виду фінансового посередництва;

- функції нагляду є однотипними;

- фінансові ризики різних фінансових посередників здебільшого мають однакову природу;

- поступово відбувається універсалізація діяльності фінансових посередників;

- різні види фінансових посередників об'єднуються у конгломерати;

- можливість здійснення нагляду за фінансовими конгломератами на консолідованій основі;

- економія масштабу (зменшення витрат) та ін.

Аргументи, що висловлюються проти створення єдиного фінансового мегарегулятора:

- небезпека зниження ефективності нагляду у зв'язку із специфікою діяльності різних видів фінансових посередників;

- наявність альтернативних схем організації взаємодії між наглядовими органами без дорогих реформ;

- відсутність впевненості, що при слабкому нагляді, який здійснюється окремими наглядовими органами, їх злиття здатне підвищити ефективність нагляду.

Підготовлений Базельським комітетом з банківського нагляду на початку ХХІ століття основоположний для банків документ «Нова Угода про капітал» (Угода Базель II) посилює деякі аргументи в цій дискусії, про що свідчить навіть короткий огляд цієї угоди.

Базель II має побудову у вигляді трьох опор. Перша опора містить методика розрахунку мінімально необхідного розміру капіталу з урахуванням ризиків. У порівнянні з Угодою Базель I, якою передбачаються відносно прості і доступні методики визначення мінімально необхідного розміру капіталу, Угода Базель II, по-перше, передбачає необхідність врахування не двох, а трьох ризиків, (додається операційний ризик), по-друге, містить кілька альтернативних варіантів кількісної оцінки кожного з ризиків з урахуванням великої кількості додаткових умов та винятків. В основі такого підходу бажання розробників нової Угоди надати можливість кожному банку врахувати свою індивідуальність, особливості діяльності, ринкові умови при оцінці ризиків. На-

приклад, при оцінці кредитного ризику банк може скористатися одним із запропонованих Базельським комітетом підходів — стандартизованим (спрощеним або загальним) або підходом внутрішніх рейтингів (фундаментальним або поглибленим). І якщо стандартизований підхід — це подальше удосконалення сучасної практики оцінки кредитного ризику на підставі зважування активів за ризиком, але з урахуванням великої кількості нових нюансів (починаючи від класифікації активів), то підхід внутрішніх рейтингів, аналога якому в Угоді Базель I не було, передбачає використання складних математичних розрахунків, що навіть змусило Базельський комітет оприлюднити спеціальну пояснювальну записку, де математичні аспекти викладено у науково-популярній формі.

Друга опора, аналога якій теж не було в Угоді Базель I, характеризує по суті процес нагляду за банківськими ризиками. Ця опора передбачає чотири складові:

- процес оцінки ризиків у банках;
- оцінка процесу регулятивно-наглядовим органом;
- вимоги до банків щодо формування капіталу понад встановлений норматив;
- втручання наглядового органу в діяльність банку на ранніх стадіях виникнення проблем задля їх усунення.

Взагалі у другій опорі закладений новий концептуальний підхід до нагляду, який отримав у світі назву «нагляд на основі оцінки ризиків». Мова йде про те, що кожен банк вибирає власний підхід до оцінки ризиків (із запропонованих Базельським комітетом), а регулятивно-наглядовий орган оцінює не тільки ризики в діяльності банків, а й якість системи управління ризиками в банках.

Третя опора, аналога якій теж не було в Угоді Базель I, отримала назву «Ринкової дисципліни». Основна ідея цієї частини Угоди полягає у забезпеченні розкриття банками інформації кількісного та якісного характеру не тільки для регулятивно-наглядового органу, а й для клієнтів банків. Без розкриття інформації, оприлюднення звітності неможливо досягти стабільності банківської системи та довіри до неї, в чому власне і полягає завдання банківського регулювання та нагляду.

Викладення основних положень Угоди Базель II дає підставу зробити наступні висновки:

- угода є багатомірним документом і зв'язки між опорами є різноманітними і взаємодоповнюючими, у зв'язку з чим робота

по впровадженню положень Угоди на практиці є набагато складнішою, ніж просто паралельне впровадження трьох опор;

- запровадження основних положень Угоди вимагає від банків і від регулятивно-наглядових органів освоєння нових складних методик оцінки ризиків;
- банківські регулятивно-наглядові органи повинні кардинально змінити свій підхід до нагляду;
- банки повинні пристосуватися до відкритої, прозорої діяльності.

Нові важливі, складні завдання, які стоять перед банками і регулятивно-наглядовими органами країн, які запроваджують у банківську практику положення Угоди Базель II, посилюють один з аргументів проти передачі регулятивно-наглядової банківської функції фінансовому мегарегулятору, зокрема в Україні, проти передачі цієї функції Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг, а також проти створення автономного від НБУ наглядового банківського органу. Цей аргумент — це небезпека у такому разі зниження ефективності банківського регулювання та нагляду.

В сучасних умовах, враховуючи кардинальні зміни, які передбачаються Угодою Базель II в системі ризик-менеджменту банків, а також у системі банківського нагляду, на наш погляд, доцільно зберегти регулятивно-наглядову функцію саме за Національним банком України, який має найкращі можливості для здійснення цієї діяльності, а саме:

- незалежний статус;
- необхідні ресурси (без обтяження бюджету);
- розгалужену мережу територіальних установ, що дозволяє йому встановлювати необхідний контакт з банками;
- наявність у його розпорядженні монетарних інструментів, необхідних для запобігання системним кризам в банківському секторі;
- досвід запровадження у банківську систему України рекомендацій Угоди Базель I.

Крім того слід відзначити, що НБУ вже розпочав роботу по запровадженню окремих положень Угоди Базель II. Так, у 2004 р. НБУ затвердив Методичні вказівки з інспектування банків «Система оцінки ризиків». У 2007 р. НБУ затвердив Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України. Наприкінці 2007 р. НБУ вніс зміни у порядок розрахунку нормативу адекватності регулятивного капіталу, які передбачають певне врахування банками ринкового ризику.

Заслугове на увагу думка экс-президента ФРС США А. Гринспена. «Есть убедительные причины, почему центральный банк Соединенных Штатов — Федеральная резервная система — должен продолжать выполнять функции банковского надзора. Выполнение функций надзора Федеральной резервной системой, например, выигрывает от ее обязанностей по поддержанию макроэкономической стабильности и осознания того, что безопасность и надежность банков должна оцениваться с учетом стабильности и роста экономики. Совет директоров убежден, что это совмещение функций дает больше и для надзора, и для денежной политики, чем это получилось бы при налаживании надзорного органа, отстраненного от макроэкономических обязательств, или органа макроэкономической политики, который не имеет практического понимания банковских операций» [2, с. 14].

Доцільним є дослідження ролі центрального банку у регулятивно-наглядній сфері в тих країнах, де створені фінансові мегарегулятори. Так, у Великобританії наглядові повноваження Банку Англії зазнали суттєвого послаблення після того, як у 1997 р. було прийнято рішення про створення фінансового мегарегулятора — Управління фінансових послуг, яке об'єднало 11 наглядових структур. Взаємодія між Управлінням фінансових послуг, Банком Англії і Міністерством фінансів (Казначейством) забезпечується постійно діючим Комітетом з фінансової стабільності. В той же час нещодавно Банк Англії прийняв рішення про збільшення кількості співробітників, які будуть займатися моніторингом ризикованих операцій банків, що свідчить про певне відновлення наглядових функцій банку Англії.

На відміну від Великобританії створення мегарегулятора у Німеччині супроводжувалося збереженням, а по деяким ознакам навіть посиленням ролі центрального банку — Бундесбанку — у наглядовому процесі. У 2002 р. органи банківського, страхового і біржового нагляду були об'єднані в нове Федеральне відомство фінансового нагляду. Із створенням цього відомства було конкретизовано розподіл повноважень між ним і Бундесбанком. Основні повноваження Федерального відомства фінансового нагляду щодо банківського регулювання та нагляду: видає банкам ліцензії, приймає рішення про застосування до них санкцій, відкликає ліцензії. Бундесбанк здійснює безвизний нагляд за банками на підставі аналізу банківської звітності, аналізує аудиторські висновки, проводить інспекційні перевірки на місцях. Виходячи з повноважень Бундесбанку і вимог Угоди Базель II

можно зробити висновок про подальше посилення ролі банку у регулятивно-наглядовій сфері.

Запровадження Україною рекомендацій Угоди Базель II вимагає постійного вивчення і використання здобутків світового досвіду щодо розв'язання цієї проблеми. Так, США підготували власний варіант Угоди Базель II і запроваджують його обережно і поступово. На більш або менш повний режим Угоди Базель II у США переведено 20 найбільших міжнародних відомих банків.

Країни ЄС розробили на основі Угоди Базель II європейські директиви щодо достатності капіталу, які вступили в дію з 1 січня 2007 р. До цього часу всі країни-члени ЄС зобов'язані були перенести положення директив у свою нормативну (законодавчу) базу і розпочати інтенсивну роботу по їх впровадженню в банках. В європейських директивах на відміну від Угоди Базель II детально розписані всі вимоги до оцінки достатності капіталу. Перед тим, як запровадити директиви, в масштабах ЄС було проведено дослідження щодо результатів застосування банками різних методик оцінки ризиків і визначення достатності капіталу. Крім того, європейські директиви передбачають 90 різних національних обмежень і преференцій для країн-учасниць.

Банки України відносно молоді, але в той же час розвиваються швидкими темпами. Для їх підтримки необхідним є інтегрування в банківську систему України кращої світової практики, зокрема рекомендацій Угоди Базель II, і по можливості в короткі строки, виражено і результативно. Імплементация рекомендацій Угоди Базель II в нормативну базу Національного банку України є одним з пріоритетних завдань для України у зв'язку з її євроінтеграційним прагненням та вступом до СОТ.

Література

1. *Симановский А. Ю.* Банковский надзор: на пути к конфедерализму // Деньги и кредит . — 2002. — № 12. — С. 37—43.
2. *Мурьчев А. В.* Банковский надзор: каким ему быть? // Деньги и кредит. — 2007. — № 4. — С. 7—19.

Стаття надійшла до редакції 24.04.2008 р.