



Теоретичні та практичні аспекти здійснення банківського нагляду в Україні

*Дворецька Марина Ігорівна,
провідний спеціаліст відділу виконання доручень членів
Вищої ради юстиції організаційного управління
секретаріату Вищої ради юстиції*

Банківська діяльність є однією зі сфер, де держава нічого не збирається залишати тільки на саморегулюванні ні в найближчому майбутньому, ні в перспективі.

Відповідь лежить у декількох сферах. По-перше, необхідно взяти до уваги ту роль, яку банки відіграють в економіці. Тут важливо підкреслити не тільки велике значення банків в ринковій економіці, але й той факт, що вони пронизують усе господарство, пов'язують учасників ринку в єдине ціле. Власне і самі банки пов'язані між собою діловими відносинами. Тому фінансові ускладнення в одному банку з високою долею вірогідності загрожують перерости за принципом «доміно» у системну кризу з усіма її негативними наслідками.

Друга обставина також пов'язана з тією роллю, яку банки відіграють в економіці. В ринкових відносинах практично все побудовано на грошах, грошових потоках. Це означає, якщо держава має на меті розвиток економіки, управління її основними параметрами, то вона не може обійтися без банків. Банки у цьому аспекті є і об'єктами регулювання, і інструментом, за допомогою якого держава власне здійснює свої регулюючі функції. Інша справа, що в ринковій економіці недопустимим є диктат, який міг би завадити розвитку підприємницької ініціативи. Тому регулюючі органи повинні застосовувати переважно ринкові методи, створюючи умови для діяльності банків у потрібному напрямку.

Отже, зважаючи на зазначене вище, темою статті було обрано дослідження теоретичних та практичних аспектів здійснення банківського нагляду в Україні. Питання регулювання та нагляду в банківській сфері стає дедалі актуальнішим у період процесу поступового виходу держав зі світової фінансової кризи. На міжнародному Саміті 20 держав, що відбувся 15 листопада 2008 року в США були розроблені принципи, що повинні бути покладені в основу боротьби зі світовою фінансовою кризою. Одним із них є укріплення якісного регулювання фінансової сфери.

Необхідно також зазначити, що Україна обрала для себе проєвропейський напрямок розвитку, а інтеграція до Європейського співтовариства неможлива без адаптації та гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу, в тому числі в банківській сфері.

Відповідно до Стратегії інтеграції України до ЄС, адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність з європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство тощо. До пріоритетних сфер законодавства, охоплених процесом адаптації, належать ті, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав – членів ЄС. Отже, банківське законодавство, а особливо питання регулювання та нагляду за діяльністю банків, повинно розглядатися як один із пріоритетних напрямів процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Україна, організовуючи власну систему банківського нагляду, віднесла його проведення до компетенції центрального банку, не створюючи окремих спеціалізованих органів для здійснення банківського регулювання та нагляду. Зміст нагляду первісно визначили повноваження Національного банку України (далі – НБУ), встановлені Законом України «Про банки і банківську діяльність», відповідно до якого НБУ координує діяльність банківської системи в цілому та здійснює контроль за дотриманням юридичними особами банківського законодавства та власних нормативних актів.

Так, згідно з цим Законом банківське регулювання – це одна із функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства.

Банківський нагляд – система контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких НБУ здійснює наглядову діяльність, законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку.

Служба банківського нагляду була створена в Україні в 1992 році. Вона мала на меті надійно захистити інтереси вкладників та кредиторів, забезпечити їхню довіру до фінансово-банківської системи країни, сприяти її вдосконаленню та зміцненню. З цього часу система банківського нагляду країни зазнала кілька реформ із метою її вдосконалення [5].

Система банківського нагляду викладена у Положенні про структуру системи банківського нагляду Національного банку України та його повноваження щодо адекватного реагування на порушення в діяльності комерційних банків, затвердженею Постановою Правління Національного банку України від 17 листопада 1997 р. № 380.

Згідно з цим Положенням система банківського нагляду скоординована за вертикаллю і функціонує як єдиний механізм у складі центрального апарату та регіональних управлінь Національного банку України. Система банківського нагляду має такі рівні:

- відділ банківського нагляду регіонального управління;
- комісія з питань нагляду і регулювання діяльності банків при регіональному управлінні;
- начальник регіонального управління;
- відповідні департаменти банківського нагляду Національного банку України;
- заступник Голови Правління Національного банку України;
- комісія з питань нагляду і регулювання діяльності банків Національного банку України.

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про Національний банк України» НБУ здійснює постійний нагляд за дотриманням банками, їх підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими об'єднаннями, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку і економічних нормативів. Національний банк не здійснює перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності зазначених осіб. Фактично законодавцем запропоновано консолідований підхід до контролю за діяльністю банків, відповідно до якого наглядові повноваження НБУ поширюються не лише на банки, але й на осіб, які мають безпосереднє відношення до діяльності банку.

Ефективний банківський нагляд повинен складатися із дистанційного та інспекційного нагляду.

Банківський нагляд включає у себе вступний контроль, дистанційний або документарний контроль та інспектування на місцях.

Вступний контроль є найбільш важливою частиною банківського нагляду, оскільки він обмежує можливість здійснення банківських операцій лише тими суб'єктами, які мають ліцензію на право зайняття банківською діяльністю [7, с. 19].

Вступний контроль включає два етапи:

- реєстрація комерційного банку;
- ліцензування комерційного банку.

Наступними стадіями наглядової діяльності є дистанційний контроль (його ще називають безвізним) та інспектування. Залежно від системи нагляду в різних країнах надаються переваги одному або іншому із зазначених способів. Проте у більшості країн застосовується змішана форма, при якій поєднується дистанційний контроль та інспектування на місцях, причому у тісній взаємодії з органами внутрішнього і зовнішнього аудиту [2, с. 132].

Стаття 61 Закону України «Про Національний банк України» передбачає, що Національний банк здійснює державне регулювання діяльності банків у

формах, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність» як безпосередньо, так і через створений ним орган банківського нагляду.

Питання про виведення банківського нагляду з-під компетенції НБУ залишається дискусійним.

Зокрема, на думку деяких дослідників, зосередження всієї адміністративно-командної грошово-кредитної влади в руках одного відомства призведе до зайвої бюрократизації, зарегламентованості і, зрештою, до втрати ініціативи і заповзятливості всієї системи органів, що контролюються. Крім того, за такого устрою кредитної системи можливі різного роду зловживання.

Латковська Т.А. пропонує з метою удосконалення законодавства та усунення виявлених правових колізій утворити державну службу нагляду за банківською діяльністю, закріплюючи принцип контролю за такою діяльністю з боку спеціального органу державного нагляду та з боку центрального банку. Така служба повинна підпорядковуватися вказівкам та службовому нагляду міністра фінансів. Право на призначення голови державної служби нагляду відповідно до пропозицій Президента України з урахуванням вказівок Кабінету Міністрів України Латковська Т.А. пропонує надати Верховній Раді України. Отже, вона вважає, що на верхньому рівні банківської системи повинні діяти два самостійні суб'єкти: Національний банк та державна служба нагляду за банківською діяльністю, повноваження яких з виконання завдань та функцій цього рівня необхідно розподілити так, щоб уникнути можливості монопольного безконтрольного управління банківською системою з боку будь-якого органу [4].

Представники НБУ ще з моменту заснування служби банківського нагляду відстоюють протилежну позицію. Ще у 1995 р. начальник департаменту банківського нагляду Степаненко А.І. зазначав, що на сучасному етапі не варто перерозподіляти контрольні функції; банківський нагляд має бути в структурі НБУ, оскільки там концентрується вся звітність комерційних банків [8]. Гетьман В.П. вважав, що НБУ повинен бути органом банківського нагляду, який підтримує необхідний рівень стандартизації і професіоналізму в національній кредитній системі [1, с. 31]. В.В. Пасічник зазначає, що центральний банк є ядром фінансової системи і банківський нагляд є його прямою і цілком природною функцією, особливо в країнах, що розвиваються [6, с. 243].

Орлюк О.П. стверджує, що на сучасному етапі розвитку банківського сектора та функціонування центробанку в Україні немає наявних підстав говорити про неефективність діючої системи банківського нагляду. В будь-якому разі система пруденційного нагляду покликана попередити невважене та ризикове ведення банківського бізнесу, щоб не допустити втрат коштів інвесторами, а відтак – підвищити довіру до банківської системи країни в цілому.

Вважаємо за необхідне звернутися до європейського досвіду створення єдиних органів нагляду за всім ринком фінансових послуг.

Так, необхідно зазначити, що характерною рисою в розвитку сучасних систем нагляду в державах-членах ЄС є поступовий перехід до створення єдиних структур у сфері нагляду за ринком фінансових послуг. Цей процес є складним і неоднорідним за своєю сутністю, однак саме така тенденція прослідковується впродовж останнього десятиріччя розвитку банківського нагляду в Європі.

Цікаво відзначити, що з переліку всіх держав Європейського Союзу лише в Данії та Люксембурзі національні центральні банки не втягнуті у здійснення банківського нагляду. Управління фінансових послуг, що відповідають за нагляд за всіма видами діяльності на фінансовому ринку, створені і функціонують у таких державах як Австрія, Великобританія, Угорщина, Німеччина, Данія, Латвія, Мальта, Швеція.

Національні центральні банки залишаються (і скоріш за все ще значний період залишатимуться) одними з центральних ланок у системі органів, що здійснюють нагляд за діяльністю кредитних організацій. Як приклад, можна навести порядок нагляду за банківською діяльністю в Італії, де за нагляд за діяльністю кредитних організацій відповідає Банк Італії.

Наразі банківський нагляд закріплений за національними центральними банками таких країн – членів ЄС як Греція, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Чехія.

Євросоюз поступово і гармонійно рухається в напрямку здійснення комплексного нагляду, що не обмежується тільки банківською діяльністю, а поширюється також на діяльність на ринку цінних паперів і страхову діяльність. Це можна простежити при дослідженні системи органів, що займаються наглядом за банківською діяльністю у Німеччині, Франції та Великобританії.

В Німеччині до 2002 року існувало три органи нагляду на ринку фінансових послуг: Федеральне управління банківського нагляду, Федеральне управління нагляду за страховою діяльністю та Федеральне управління нагляду за діяльністю на ринку цінних паперів. 22 квітня 2002 р. Бундестагом було прийнято Закон «Про створення єдиної системи нагляду на ринку фінансових послуг», що запровадив єдиний наглядовий орган, який поєднав у собі функції трьох зазначених вище органів і до функцій якого входить здійснення нагляду за всім фінансовим ринком, – Федеральне управління фінансового нагляду Німеччини (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Ba Fin)). Однак, незважаючи на створення єдиного наглядового органу, Бундесбанк усе ж таки не втратив ряду повноважень у сфері банківського нагляду.

У Франції у сфері здійснення банківського регулювання діють такі органи: Комітет банківського і фінансового регулювання; Комітет кредитних установ та інвестиційних фірм; Банківська комісія; Національна рада з кредиту і цінних паперів. Банк Франції активно співпрацює з цими організаціями. Власне нагляд за фінансовим ринком Франції на сучасному етапі здійснюють три організації: Банківська комісія, що відповідає за нагляд за банківською

діяльністю; Комісія з контролю за страховою діяльністю, до повноважень якої входить нагляд за діяльністю на ринку страхових послуг, Комісія по операціям на фондовій біржі, що здійснює нагляд за операціями на фінансових ринках. Однак, на думку науковців, які досліджують перспективи розвитку регулювання і нагляду за діяльністю фінансових ринків у цій країні, Франція також рухається у напрямі створення єдиного наглядового органу: розглядається можливість і необхідність проведення реформи, в результаті якої були б створені два органи, один з яких здійснюватиме регулюючі функції за всіма напрямками фінансових ринків, інший – виключно функції пруденційного нагляду.

Особливо яскравим для підтвердження зазначеної тенденції є приклад **Великобританії**, в якій застосовується модель нагляду за фінансовим ринком єдиним регулятором. Таким органом виступає Управління фінансових послуг (Financial Services Authority, УФП, FSA). У цій країні з 1 грудня 2001 р., з дня набрання чинності Законом «Про фінансові послуги і фінансовий ринок», відбулось формальне покладення усіх повноважень і відповідальності за здійснення нагляду на фінансових ринках на Управління фінансових послуг (Financial Services Authority, УФП, FSA). УФП також надано досить широкі можливості у здійсненні регулювання банківської діяльності [4].

В Україні функції і регулювання, і нагляду за банківською діяльністю закріплені за одним органом – Національним банком України. Наш законодавець пішов шляхом, протилежним до європейського, передбачивши у ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється трьома різними органами, а саме:

- щодо ринку банківських послуг – Національним банком України;
- щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів – Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- щодо інших ринків фінансових послуг – спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

Державним регулюванням законодавець вважає здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам.

Так Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 157 було затверджене Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України. Відповідно до ст. 3 Положення основними завданнями Комісії у межах її повноважень є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання фінансових послуг;
- розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг та вирішення системних питань їх функціонування;
- забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;

– здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері;

– захист відповідно до законодавства прав споживачів фінансових послуг;

– сприяння інтеграції ринків фінансових послуг в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Отже, зважаючи на обраний Україною проєвропейський напрям розвитку та бажання інтеграції до Європейського співтовариства, вважаємо за необхідне звернути увагу на новітні європейські тенденції у галузі регулювання та нагляду за діяльністю комерційних банків з приводу поступового створення єдиних органів нагляду за всім ринком фінансових послуг. Звертаємо увагу на доцільність розмежування в майбутньому повноважень регулювання та нагляду в сфері банківської діяльності.

Доцільним було б залишити за Національним банком України функцію банківського регулювання, яка відповідно до Закону України «Про Національний банк України» полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства.

Зважаючи на європейський досвід та зазначені тенденції, до створення єдиних органів нагляду за усім ринком фінансових послуг було б доцільним створення в Україні єдиного органу нагляду за ринком фінансових послуг або надання вже створеному органу – Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України повноважень саме щодо нагляду за всім ринком фінансових послуг, зокрема і за діяльністю комерційних банків.

Список використаних джерел:

1. Гетьман В.П., Килимник Ю.В. *Національний банк у системі влади. Бесіди про Конституцію*. – К. : 1997. – 36 с.

2. Кротюк В.Л. *Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз*. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре». – 413 с.

3. Латковська Т.А. *Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук / Одеська національна юридична академія Міністерства освіти і науки України*. – О., 2008 р.

4. Линников А.С. *Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском союзе*. – М. : Статут, 2009. – 190 с.

5. Орлюк О.П. *Банківське право*. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 376 с.

6. Пасічник В.В. *Банківський нагляд: правові засади та проблеми здійснення* // *Банківське право України: навч. посібник* / За заг. ред. А.О. Селіванова. – К. : Видавничий дім Ін Юре, 2000 р. – 384 с.

7. Портер Роберт С. Введение в регулирование, надзор и анализ банковской деятельности. – Институт экономического развития. Мировой банк / Под. ред. Уорд Мэри, Э. Миркина. – М. – Вашингтон, 1992. – 107 с.

8. Степаненко А., Ковальчук Т. Про деякі аспекти діяльності комерційних банків // Банківська справа. – 1995. – № 1. – С. 25.

Дворецька М. Теоретичні та практичні аспекти здійснення банківського нагляду в Україні

У статті розкриті практичні та теоретичні аспекти здійснення банківського нагляду в Україні, досліджено систему банківського нагляду, а також питання здійснення банківського нагляду в деяких країнах Європейського союзу. Автор звертає увагу на необхідність реформування системи банківського нагляду в Україні.

Ключові слова: банківська діяльність, банківське регулювання, банківський нагляд, Національний банк України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг.

Дворецкая М. Теоретические и практические аспекты осуществления банковского надзора в Украине

В статье раскрыты практические и теоретические аспекты осуществления банковского надзора в Украине, исследована система банковского надзора, а также вопрос осуществления банковского надзора в некоторых из стран Европейского союза. Автор обращает внимание на необходимость реформирования системы банковского надзора в Украине.

Ключевые слова: банковская деятельность, банковское регулирование, банковский надзор, Национальный банк Украины, Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг.

Dvoretzka M. Theoretical and practical aspects of realization of bank supervision in Ukraine.

The article explores theoretical and practical aspects of realization of bank supervision in Ukraine, the system of bank supervision and also the questions of bank supervision in some countries of the EU. The author draws attention to the need for reform of the system of bank supervision in Ukraine.

Keywords: banking, bank regulation, bank supervision, The National Bank of Ukraine, the State Commission for Regulation of Financial Services.