

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ПОСЕРЕДНИЦТВА

О. Микуляк

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79008, м. Львів, проспект Свободи, 18
e-mail: olesia_mykuliak@ukr.net*

Розкрито основні положення регулювання та нагляду за діяльністю фінансових посередників. Проаналізовано особливості функціонування регуляторів фінансового ринку у зарубіжних країнах. Систематизовано тенденції розвитку та інституційного впливу на функціонування фінансової інфраструктури інтеграції чи розподілу наглядових функцій; визначено переваги та недоліки мегарегулятора та мультиінституційного регулювання фінансового ринку. Обґрунтовано можливі напрями вирішення проблем регулювання та нагляду за діяльністю фінансових посередників в Україні, в тому числі з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: фінансові посередники, фінансова інфраструктура, мегарегулятор, мультиінституційне регулювання, пруденційний нагляд, фінансовий омбудсмен.

Збереження фінансової стабільності, посилення захисту споживачів і розвиток якісних фінансових послуг створюють умови для підвищення довіри у фінансовому секторі та забезпечення зростання рівня розвитку економіки держави.

Ключовим аспектом організації систем регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ є забезпечення інституційної самостійності та професійної компетентності регуляторних органів.

Наглядові системи можуть формувати на таких положеннях: чіткий розподіл завдань і функцій наглядових органів за окремими секторами (банківським, страховим і фондовим); розподіл обов'язків наглядових органів на основі завдань і функцій нагляду (пруденційний нагляд за діяльністю фінансових посередників та регулювання бізнесу у фінансовій сфері); концентрація всіх наглядових функцій у єдиному наглядовому органі [1, с. 21].

Дослідженню тенденцій регулювання діяльності фінансових посередників приділено увагу в роботах М. М. Будніка, М. О. Бурмаки, Н. М. Внукової, Л. А. Жук, В. В. Зимовця, В. В. Корнеєва, Н. С. Кузнецова, О. М. Мозгового, В. І. Міщенко, С. В. Науменкової, К. Г. Отченаш, А. А. Рибальченка, В. В. Рисіна, Г. Д. Тарасенка,

І. О. Школьника та інших. Наявність великої кількості праць, присвячених науковим дискусіям щодо інститутів та інструментів впливу на діяльність фінансових посередників, спонукає до подальшого вивчення і ґрунтовного аналізу підходів до регулювання фінансового сектору.

Метою наукової роботи є системний аналіз тенденцій розвитку та інституційного впливу на національний фінансовий ринок, обґрунтування можливих напрямів вирішення проблем регулювання та нагляду за діяльністю фінансових посередників в Україні, в тому числі з урахуванням світового досвіду.

Світовий банк нині у своїх дослідженнях розрізняє п'ять моделей пруденційного нагляду, у міру зростання ступеня інтегрованості від 1 до 5 [2, с. 8]:

1) секторальний нагляд, з наглядом за банківським сектором, розташованим поза центральним банком;

2) секторальний нагляд, з наглядом за банківським сектором в центральному банку (поточний режим України);

3) частково інтегрований нагляд, коли два з фінансових підсекторів перебувають під контролем однієї організації – центрального банку або агентства поза центральним банком (пропозиції законопроекту про спліт №2413а від 20.07.2015);

4) інтегрований нагляд FSA, коли основні фінансові підсектори перебувають під контролем у спеціальному агентстві або службі фінансових послуг поза центральним банком;

5) інтегрований нагляд за всіма основними підсекторами фінансового ринку, перебуває в центральному банку.

Основними фінансовими підсекторами для регулювання є банківський сектор, страховий сектор і сектор ринку капіталів.

Для ринкового регулювання Світовий банк застосовує дещо інший підхід, за ступенем посилення інтегрованості регулювання від 1 до 5, розділяючи моделі регулювання так [2, с. 8]:

1. Відсутність ринкового регулювання в банківському секторі – не у всі фінансові сектори призначений нагляд. Зазвичай, органам пруденційного нагляду за страховим сектором і фондовим ринком доручено стежити за веденням бізнесу у відповідних секторах, але здебільшого нема контролю за поведінкою на ринку у зв'язку з відсутністю ділової етики нагляду за банківським сектором.

2. Фрагментарне регулювання – окрема установа для фінансового захисту прав споживачів фінансових послуг. У цю категорію входять країни, у яких нема агентства з установлені законом відповідальності за ринкове регулювання банківського сектора.

3. Секторальне регулювання – у країнах, де органам пруденційного нагляду для кожного фінансового сектора ставиться ринкове регулювання на додаток до пруденційного нагляду.

4. Ринковим регулюванням займається або центральний банк, або FSA, які діють як єдиний мегарегулятор ринку.

5. Модель двох вершин регулювання, частіше звана Twin Peaks – де існує наглядова інституція, виключно відповідальна за ринкове регулювання ведення бізнесу у всіх секторах фінансових послуг.

Кожна з цих моделей регулювання інститутів фінансової інфраструктури має певні переваги та недоліки для вирівнювання інформації учасників фінансових відносин у визначених економічних умовах, залежно від рівня розвитку фінансового сектора національної економіки, ступеня інтегрованості у світовий економічний простір (див. табл. 1).

Таблиця 1

Переваги і недоліки інститутів регулювання фінансового посередництва

<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>
Мегарегулятор фінансового посередництва	
Дає змогу ефективніше діагностувати та попереджати розподіл ризиків між фінансовими посередниками та окремими сегментами фінансового сектора, оцінювати реальну та потенційну дію шоків на фінансову систему в цілому та окремі її складові	Регулювання усіх сфер фінансового посередництва створює велике навантаження на регулятора, що може спричиняти/посилювати кризові явища на фінансовому ринку
Може ефективніше розробляти політику щодо ризиків, діючи на конгломерати в цілому та окремі організації, які входять до її складу, а також розвивати адекватні підходи до моніторингу подібних фінансових продуктів і послуг незалежно від того, який фінансовий інститут їх надає	Об'єднання регуляторних повноважень на початковому етапі вимагає від фінансових установ виконання наступних вимог, тим самим ускладнюючи їхню роботу, а також може не враховувати специфіку діяльності дрібних операторів ринку фінансових послуг
Використання мегарегулятора веде до досягнення узгодженості в діяльності регулятивних органів, усунення дублювання наглядових функцій, використання єдиних підходів, методів і форм нагляду, єдиного інформаційного забезпечення, посилює відповідальність регулятора за прийняття рішень	Можливе зменшення кількості фінансових установ, що, своєю чергою, призведе до зниження рівня конкуренції, якості фінансових послуг, і як наслідок – їхнього подорожчання.
Економія державних коштів, консолідація людських ресурсів, технічного забезпечення, зменшення обсягу звітності фінансових організацій, які виникають внаслідок об'єднання управлінських структур, використання єдиних стандартів і підходів до організації єдиного наглядового органу.	Передача функцій управління, регулювання і нагляду за ринком фінансових послуг, наприклад, центральному банку відбувалося в умовах фінансової кризи, щоб успішно їй протистояти. Однак це призводило до виконання центральними банками нехарактерних для них функцій і до розсіювання головних завдань – підтримання стабільності національної валюти, розроблення та реалізація грошово-кредитної політики.

Продовження таблиці 1

Мультиінституційне регулювання фінансового посередництва	
Зручно та ефективно регулювати окремі сегменти фінансового ринку з урахуванням специфіки їхньої діяльності	Зниження ефективності системного підходу до регулювання фінансового ринку загалом
Можливий ретельний контроль роботи фінансових посередників на підставі комплексного оцінювання фінансової звітності, реальної діяльності, наявності активів для виконання зобов'язань перед споживачами фінансових послуг тощо	Присутність на фінансовому ринку недобросовісної конкуренції у разі регулювання фінансових послуг з боку різних регуляторів у різних секторах фінансового посередництва та можливого посиленого впливу одного з регуляторів
Розподіл функцій регулювання та нагляду за сегментами фінансового ринку дає змогу сконцентрувати увагу на ключових індикаторах функціонування фінансових посередників – забезпечення надання якісних фінансових послуг споживачам та захист їхніх прав	Може виникнути проблема недостатньої координації дій між різними регулятивними відомствами, слабкої підпорядкованості загальним тенденціям і потребам розвитку фінансового ринку
Виконання функцій регулювання та нагляду кількома інститутами забезпечує систему “протилаг”, у якій кожен з регуляторів, зосереджений на певному колі повноважень, опосередковано чи прямо контролюваний з боку інших регулятивних інститутів, що знижує ризики помилок або зловживань самостійно ухвалених регулятором рішень	Додаткові бюрократичні рівні для ухвалення регулятивних рішень щодо фінансового ринку продовжують і здорожують процес надання фінансових послуг

Джерело: складено на підставі [2; 3; 4; 5; 6].

Популярність ідеї утворення мегарегулятора пов'язана з тими перевагами, які він надає. Основною метою мегарегулятора є створення єдиного регулювання на фінансовому ринку. Він покликаний усунути ситуації, коли учасники ринку використовують суперечності і прогалини у регулюванні різними органами на свою користь. При впровадженні єдиного мегарегулятора очікується, що такі зловживання стануть неможливими, оскільки стандарти і правила будуть єдиними.

Створення єдиного регулятора дозволяє впроваджувати оперативніший та ефективний контроль у процесі стирання інституційних кордонів фінансових ринків і їх часткового накладення один на одного, особливо при крос-продажах складних фінансових продуктів учасниками ринку цінних паперів. Мегарегулятор зможе приймати від учасників ринку і складати зведену звітність по великих фінансових конгломератах. Мегарегулятор здатний краще використовувати наявний кадровий потенціал, що має привести до зниження витрат на його утримання в порівнянні з витратами на утримання кількох регулюючих органів, а також до ефективного контролю на фондовому, страховому і банківському ринку. Модель мегарегулятора дозволяє уникнути дискусій і суперечностей у тому, якому державному органу треба

надати повноваження регулювання в окремому сегменті фінансового ринку, і який орган спостерігатиме за бізнес-поведінкою учасників ринку в цьому секторі [8]. 22 лютого 2018 р. у Верховній Раді України зареєстровано законопроект №8055 “Про заснування фінансового омбудсмена”, який повинен впровадити механізм позасудового вирішення спорів між фінансовими установами та споживачами. У більшості європейських країн, крім судів, є альтернативні шляхи вирішення таких конфліктів. А майже половина українців (45%) і зовсім не знає, куди можна звернутися, щоб вирішити спірні ситуації, які виникають з фінансовими установами.

Фінансовий омбудсмен – своєрідний арбітр між споживачем і фінансовою установою, який надаватиме допомогу у вирішенні суперечок мирним шляхом, створить дієву альтернативу державно-судовій системі.

Новий механізм не обмежуватиме споживача в праві звернутися до суду, вирішення питань із залученням фінансового омбудсмена матиме низку переваг. Проте, фінансовий омбудсмен не замінить суд, а просто виступить вигіднішою і зручнішою альтернативою.

Згідно із законопроектом, організаційна структура установи фінансового омбудсмена складатиметься з: наглядової ради з представників організацій захисту прав споживачів, об'єднань, що представляють інтереси постачальників фінансових послуг, і регуляторів ринку; фінансового омбудсмена, до повноважень якого належатиме розгляд звернень та суперечок споживачів і винесення рішень. Омбудсмен обиратиметься спостережною радою на чотири роки з можливістю переобрання співробітників установи, в тому числі уповноважених осіб, відповідальних за розгляд звернень та вирішення спорів, а також забезпечення діяльності установи.

Функціонуватиме установа за рахунок внесків постачальників фінансових послуг і зборів громадян за розгляд того чи іншого спору. Розмір таких внесків встановить наглядова рада, а збір за розгляд конфлікту, який повинен буде заплатити споживач, становитиме близько 5 % від прожиткового мінімуму для працездатної людини, це 85 грн за одну скаргу. Скарги, які надходитимуть до фінансового омбудсмена, розглядатимуться протягом 60 днів, після чого виноситиметься рішення.

Варто відзначити, що фінансовий омбудсмен не розглядатиме ті справи, які вже розглядалися в суді. Також розглядати спір почнуть тільки в тому випадку, якщо споживач раніше звертався до фінансової установи і отримав там відмову, ігнорування або ж відповідь, що не задовольняє його. І ще одне обмеження полягає в тому, що омбудсмен не допоможе вирішити суперечку зі збанкрутілим банком.

Основне поле діяльності омбудсмена – це невеликі кредити до 372 тис. грн, які, на думку авторів законопроекту, перевантажують суди. Спори, сума яких не перевищує 100 розмірів мінімальної заробітної плати, омбудсмен розглядати не буде.

Фінансові омбудсмени успішно функціонують у багатьох державах Європи і не тільки. Фінансові омбудсмени працюють в 40 країнах – Вірменії, Австралії, Великій Британії, Польщі, Нідерландах, Італії, Канаді, Бельгії, Швейцарії, Швеції, Данії, Франції, Іспанії, Латвії, Литві тощо.

Підходи до вирішення фінансових суперечок у них трохи можуть різнитися, але суть залишається однією. Так, наприклад, у Вірменії зараз намагаються робити акцент на примирення сторін, ніж на винесення обов'язкового рішення.

Прийняття законопроекту можливе, якщо будуть враховані мотиви та інтереси фінансового сектора. Наприклад, відмова від надання фінансової послуги тягне за собою привід для скарг. Якщо для оформлення депозиту в банку потрібно надати підтверджуючий документ про походження грошей, то клієнти часто відмовляються це робити і в банках не задовольняють їх прохання у відкритті депозиту. В такому випадку, клієнт може піти і поскаржитися фінансовому омбудсмену.

Формування фінансового мегарегулятора, функціонування фінансового омбудсмена як допоміжної ланки для захисту інтересів споживачів фінансових послуг, існування кількох регуляторів фінансового ринку, що залежить від інституційного підходу до регулювання фінансового посередництва, має бути зосереджене на сприянні раціональній конкуренції між інститутами фінансової інфраструктури, забезпеченні рівномірного розвитку кожного з них, системному підході до регулювання фінансових інститутів і забезпеченні зростання національної економіки.

Регулювання і нагляд за діяльністю фінансових посередників повинні забезпечувати виконання таких завдань: створення сприятливих умов для роботи фінансових установ; захист учасників фінансового ринку від несумлінності й шахрайства; запровадження однакових "правил гри" для всіх фінансових посередників, підтримання добросовісної конкуренції між учасниками фінансового ринку; захист безпеки фінансової системи; забезпечення вільного і відкритого процесу ціноутворення на основі попиту та пропозиції на фінансові активи; створення ефективного фінансового ринку, на якому є стимули для підприємницької діяльності і ризик адекватно винагороджений; рівний доступ фінансових інститутів до інформації; сприяння інноваціям у наданні фінансових послуг; формування необхідних суспільству видів фінансових посередників, досягнення суспільних цілей за їхньою допомогою.

Список використаної літератури

1. Науменкова С. В. Зарубіжний досвід організації систем регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ / С. В. Науменкова // *Фінанси України*. – 2009. – № 12. – С. 20-27.
2. Прозоров Ю. Трансформація ринку фінансових послуг / Ю. Прозоров // *Україна Бізнес Ревю*. – 29 січня 2018 р. – № 3-4. – С. 8.
3. Дзюнь О. Б. Світовий досвід мегарегулятора на ринку фінансових послуг [Електронний ресурс] / О. Б. Дзюнь. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=695>
4. Гроші та кредит: Підручник / Рекомендовано Міністерством освіти і науки України / За ред. д.е.н., проф. М. І. Крупки. – Л. : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. – 408 с.

5. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг. Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
7. ФінТех в Україні: тенденції, огляд ринку та каталог. Звіт USAID “Трансформація фінансового сектору” та інноваційного парку UNIT.City [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://data.unit.city/fintech/fgt34ko67mok/fintech_2018_ua.pdf
8. Микуляк О. В. Асиметричність інформації та регулювання інститутів фінансової інфраструктури / О. В. Микуляк, Л. П. Ткачик // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції “Проблеми становлення інформаційної економіки в Україні”. – Львів, 2019. – С. 182-184.

References

1. Naumenkova, S. V. (2009). Zarubizhnyyj dosvid orhanizatsiji system rehulyuvannya y nahlyadu za diyalnistju finansovykh ustanov [Foreign experience in the organization of systems of regulation and supervision of financial institutions]. *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, 12, 20-27 [in Ukrainian].
2. Prozorov, Yu (2018). Transformatsiya rynku finansovykh posluh [Transformation of the financial services market]. *Ukrayina Biznes Revyu – Ukraine Business Review*, 3-4, 8 [in Ukrainian]
3. Dzyun, O. B. Svitovyy dosvid meharehulyatora na rynku finansovykh posluh [The experience of the mega-regulator in the financial services market]. *www.dy.nayka.com.ua*. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/> <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=695> [in Ukrainian].
4. Krupka, M. I. (2011). Hroshi ta kredyt Pidruchnyk [*Money and Credit: A Tutorial*]. Kyiv^ LNU imeni I. Franka [in Ukrainian].
5. Hospodarskyy kodeks Ukrayiny Hospodarskyi kodeks Ukrainy [Commercial Code Ukraine]. (2003, January 16). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].
6. Pro finansovi posluhy ta derzhavne rehulyuvannya rynkiv finansovykh posluh [On financial services and state regulation of financial services markets. The Law of Ukraine] (n.d.). (2001, July 12). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14> [in Ukrainian]
7. FinTekh v Ukraini: tendentsii, ohliad rynku ta kataloh. Zvit USAID “Transformatsiia finansovoho sektoru” ta innovatsiinoho parku UNIT.City [FinTech in Ukraine: Trends, Market Overview and Catalog. USAID Financial Sector Transformation Report and UNIT.City Innovation Park]. *data.unit.city*. Retrieved from https://data.unit.city/fintech/fgt34ko67mok/fintech_in_Ukraine_2018_ua.pdf [in Ukrainian].
8. Asymetrychnist informatsiyi ta rehulyuvannya instytutiv finansovoyi infrastruktury [Asymmetry of information and regulation of financial infrastructure institutions]. Proceedings from MIIIM '19 *IV Mizhnarodna naukovo-praktychnoyi konferentsiya “Problemy stanovlennya informatsiyanoi ekonomiky v Ukrayini” – IV International*

Scientific-Practical Conference "Problems of Information Economy in Ukraine". (pp.182-184). Lviv. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 15.10.2019

Прийнята до друку 13.11.2019

SYSTEMATIZATION OF APPROACHES TO REGULATION OF FINANCIAL INTERMEDIATION

O. Mykuliak

*Ivan Franko National University of Lviv
79008, Lviv, Svoboda Avenue, 18
e-mail: olesia_mykuliak@ukr.net*

The basic provisions of regulation and supervision of financial intermediaries are disclosed. Supervisory systems may form the following provisions: a clear division of the tasks and functions of the supervisory authorities into individual sectors (banking, insurance and stock); allocating responsibilities of supervisors based on the tasks and functions of the supervisor (prudential oversight of financial intermediaries and regulation of businesses in the financial sector); concentration of all supervisory functions in a single supervisory authority.

The peculiarities of functioning of financial market regulators in foreign countries are analyzed. The models of prudential supervision as the degree of integration and the market regulation approaches of financial intermediaries proposed by the World Bank are highlighted.

The tendencies of development and institutional influence on the functioning of the financial infrastructure are integrated into the integration or distribution of supervisory functions; the advantages and disadvantages of the mega-regulator and the multi-institutional regulator of the financial market are identified. The mega-regulator enables more efficient diagnosis and prevention of risk sharing between financial intermediaries and individual segments of the financial sector, as well as assessing the real and potential impact of shocks on the financial system as a whole and its individual components. The multi-institutional impact provides a convenient and effective regulation of individual segments of the financial market, taking into account the specificity of their activities.

Formation of a financial mega-regulator, functioning of the financial ombudsman of an auxiliary unit for protection of interests of consumers of financial services, existence of several regulators of the financial market, depending on the institutional approach to regulation of financial intermediation, should be focused on promoting rational competition between the institutions and financial institutions, a systematic approach to regulating financial institutions and ensuring the growth of national economies .

Key words: financial intermediaries, financial infrastructure, mega-regulator, multi-institutional regulation, prudential supervision, financial ombudsman.