

В. В. Крилова, М. В. Ніконова, А. О. Крилова

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ОСНОВА ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

На основі аналізу структури регулювання й нагляду за фінансовим сектором визначено роль інституційної структури в підвищенні рівня захисту прав споживачів фінансових послуг.

The role of institutional structure in improvement of the level of consumer rights protection in financial services is identified based on analysis of the structure of financial sector regulation and oversight.

Ключові слова: фінансові послуги, захист прав споживачів фінансових послуг, пруденційне регулювання й нагляд, криза, ризики.

Довіра споживачів є обов'язковою умовою забезпечення фінансової стабільності, зростання та ефективної роботи ринку фінансових послуг у довгостроковій перспективі. З огляду на це захист прав споживачів фінансових послуг, поряд із фінансовою стабільністю, визнається головною метою діяльності органів фінансового регулювання й нагляду.

Одним із загальних принципів Великої двадцятки, що застосовується при розв'язанні проблеми захисту прав споживачів фінансових послуг, є забезпечення ролі органів нагляду в посиленні захисту прав споживачів фінансових послуг [1]. Для України зазначене питання також є актуальним. Необхідно утворити нові або наділити існуючі органи регулювання й нагляду за фінансовим сектором відповідними повноваженнями.

Питання організації діяльності фінансових регуляторів, зокрема їхніх інституційних структур, досліджували як експерти міжнародних фінансових організацій — М. Тейлор, А. Флемінг, Х. Хеллер [2—5], так і українські науковці — О. Вовчак, В. Міщенко, С. Науменкова [6; 7]. Утім, вони висвітлюють переважно питання ефективності регулювання й нагляду, не враховуючи такий важливий аспект, як забезпечення належного рівня захисту прав споживачів фінансових послуг.

У зв'язку з цим метою цієї статті є аналіз організації діяльності органів фінансового регулювання й нагляду з точки зору забезпечення належного рівня захисту прав споживачів фінансових послуг.

Регулювання й нагляд за фінансовою діяльністю спрямовані на досягнення чотирьох цілей, а саме:

1) підтримання довіри до фінансової системи. Ступінь довіри складно виміряти, хоча її відсутність відчувається відразу. Досягненню цієї мети сприяє забезпечення пруденційного нагляду, достатньої капіталізації фінансових установ та адекватного управління ризиками;

2) допомога населенню глибше зрозуміти принципи роботи фінансового сектору та усвідомити ризики й матеріальні вигоди, пов'язані з різними фінансовими активами та послугами;

3) забезпечення захисту інтересів споживачів, що передбачає відповідальність за їхні рішення, не виключаючи при цьому необхідність дотримання споживачами розумної обачливості. Окремі групи споживачів вважають, що цей принцип не відповідає їхнім інтересам. Фінансові установи, навпаки, наполягають на врахуванні відповідальності самих споживачів;

4) мінімізація використання фінансової діяльності зі злочинними намірами як усередині країни, так і за її межами.

Названі цілі є підґрунтям для прийняття органами регулювання й нагляду рішень щодо застосування форми контролю та активізації роботи із запровадження відповідної стратегії. Цілком очевидно, що досягнення таких цілей потребує зважених і збалансованих рішень.

Стосовно підвищення обізнаності суспільства щодо принципів роботи фінансового сектору слід зазначити, що регулятор останнього повинен вважати це пріоритетним напрямом своєї діяльності.

У численних порушеннях як при продажу, так і при купівлі фінансових активів та послуг не завжди винні фінансові установи, досить часто до них призводять невиважені рішення споживачів. Підвищення обізнаності останніх забезпечить, з одного боку, ефективне використання ними фінансових послуг та отримання максимальної вигоди від цього, з другого — стимулюватиме ефективний розвиток фінансового сектору.

Отже, зусилля наглядових органів, окрім забезпечення стійкості фінансових установ, мають бути зосереджені на підвищенні обізнаності й освіченості споживачів щодо фінансових питань та наданні їм порад і рекомендацій.

З огляду на зазначене є об'єктивна потреба у створенні органів нагляду (спеціальних чи загальних), уповноважених захищати права споживачів фінансових послуг. Такі органи повинні мати чіткі, об'єктивно визначені обов'язки та належну систему управління, можливість оперативно приймати рішення, а також достатні повноваження й ресурси, прозору правову базу. Органи нагляду мусять дотримуватися високих професійних стандартів, включаючи відповідні стандарти конфіденційності інформації про споживачів та уникнення конфліктів інтересів.

Потрібно заохочувати співпрацю з органами фінансового нагляду, а також між органами чи підрозділами, котрі відповідають за питання галузевого рівня. Залежно від обставин варто підтримувати встановлення однакових правил гри в усьому секторі фінансових послуг. Необхідно також сприяти міжнародному співробітництву органів нагляду, зокрема з питань захисту прав споживачів у сфері міжнародних операцій.

Структура регулювання й нагляду за вітчизняним фінансовим сектором є дезінтегрованою, тобто передбачає наявність декількох наглядових органів. Так, Національний банк України відповідає за регулювання й нагляд за

банками, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг — за небанківськими установами, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку — за ринком цінних паперів. Разом із тим симетричність прав і обов'язків двох різних сторін ринків — фінансових установ та споживачів фінансових послуг — постійно порушується внаслідок як законодавчих ініціатив, що посилюють позиції однієї сторони за рахунок другої, так і формування усталених норм ділової й споживчої практики, котрі базуються на неповазі до інших учасників ринків, їхніх прав та інтересів.

Взаємовідносини фінансових установ і споживачів фінансових послуг ускладнюються через непослідовне застосування законодавства при вирішенні спорів між ними з боку судових органів та низку проблем, що виникають на стадії доведення судових рішень до виконання. Державне регулювання на ринках фінансових послуг сфокусоване на досягненні системної стабільності через контроль дотримання фінансовими установами встановлених норм і правил, зокрема щодо реєстрації й ліцензування, наявності необхідних фінансових ресурсів, кваліфікації персоналу, обмеження ризиків, розкриття інформації тощо, отже, приділяє недостатню увагу питанням захисту прав споживачів на цих ринках. Зрештою, загальна система державного контролю дотримання прав споживачів має низку прогалин у сфері, що стосується саме фінансових послуг, зумовлених недосконалістю базового законодавства. На тлі недостатнього рівня фінансової грамотності й обізнаності населення це створює ризики стабільності фінансових ринків, їх стійкого й надійного розвитку, а також підриває довіру громадян до фінансових установ.

Спеціально вповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері державного контролю додержання законодавства про захист прав споживачів — Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція) наділена відповідним мандатом на забезпечення захисту прав споживачів усіх видів продуктів і послуг, у т. ч. фінансових, однак не має необхідних для цього фінансових, інституційних і операційних ресурсів, зокрема належним чином підготовлених співробітників. Негативним чинником є також те, що повноваження Держспоживінспекції щодо контролю поширюються тільки на ті послуги, які передбачені Законом України “Про захист прав споживачів”, а це у сфері фінансових послуг лише споживче кредитування.

З огляду на зазначене одним із завдань Стратегії захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 рр. є вдосконалення інституційної структури щодо захисту прав споживачів фінансових послуг, а також удосконалення механізму державного регулювання процесів забезпечення й координації контролю дотримання законодавства у сфері захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг [8].

Враховуючи важливість макропруденційного регулювання й нагляду та з метою підвищення ефективності регулювання й нагляду за фінансовим

сектором, можливо створити в Національному банку України єдиний регулятор фінансового сектору. При цьому слід узяти до уваги, що створення такої структури матиме як позитивні, так і негативні наслідки.

Так, оскільки суб'єкти регулювання дедалі більше консолідують свою діяльність та перетворюються на конгломерати з централізованим управлінням ризиками, саме об'єднаний орган забезпечить кращий контроль, а отже й нагляд за спільними для групи ризиками, що особливо важливо за умов, коли фінансові конгломерати вже застосовують централізований підхід до управління ризиками та їх прийняття. Також об'єднаний регулятор швидше реагує на спільні для групи проблеми, ефективніше контролює діяльність фінансових установ усіх видів та краще виявляє можливі ризики платоспроможності, обумовлені різними частинами фінансового бізнесу, незважаючи на розмаїття способів задоволення загальних пруденційних вимог. Окрім того, у рамках єдиного органу зменшується до мінімуму регулятивний арбітраж. Потенційним ризиком існування декількох регуляторів є те, що може бути порушена загальна ефективність, оскільки фінансові установи залучаються до різних форм регулятивного й наглядового арбітражу. Такий арбітраж може передбачати розміщення певної фінансової послуги в тій частині фінансового конгломерату, де видатки, пов'язані з наглядом, є найнижчими, або де наглядовий контроль є найменш нав'язливим. Він також може змусити установи проектувати нові чи перепроектувати наявні фінансові установи виключно для мінімізації або уникнення наглядового контролю. До того ж такий регулятивний арбітраж може зумовлювати конкуренцію за відсутності жорстких вимог, оскільки різні органи конкурують між собою за збереження за собою установ.

До недоліків зосередження регулювання й нагляду за фінансовим сектором у руках Національного банку України слід віднести таке. Хоча корпорації в усіх підсекторах фінансового сектору стали диверсифікованими, їхня основна діяльність залишається домінантною, отже, характер їх регулювання й нагляду істотно відрізняється. Відповідальність НБУ може бути ускладнена проблемами, пов'язаними з визначенням чітких цілей для нагляду. Слід зауважити, що відповідальність наглядового органу завжди важко визначити, незалежно від того єдиний це орган чи їх декілька, через розмаїття цілей та необхідність забезпечення конфіденційності дій із нагляду для окремих установ. Незважаючи на це, відповідальність за цілі може бути належним чином встановлена, якщо міжвідомча інтеграція наглядових функцій ґрунтується на цілях нагляду. Також, на нашу думку, існує ризик, що захисту прав споживачів буде приділена недостатня увага. З огляду на світові тенденції об'єднання органів нагляду за діяльністю у фінансовому секторі, слід зазначити, що в межах однієї організації підрозділи, які відповідають за різні види діяльності, необов'язково обмінюватимуться інформацією та діятимуть ефективніше й згуртованіше, ніж у разі підпорядкування кільком спеціалізованим регулятивним органам [9].

На наш погляд, потенційним моральним ризиком є те, що споживачі фінансових послуг вважатимуть, ніби спектр ризиків серед фінансових установ зник або став розмитим. Зокрема, може зникнути різниця між вкладками, котрі підлягають погашенню на першу вимогу за номінальною вартістю, та певними інвестиціями. Сьогодні споживачі схильні думати, що всі кредитори установ, які контролюються Національним банком України, матимуть однаковий захист. Також утворення єдиного регулятивного органу в НБУ може передбачати втрату потенційно цінної інформації внаслідок прийняття єдиного підходу. Насправді ж, певна конкуренція та розмаїття в регулюванні можуть забезпечити набуття досвіду застосування різних підходів. Водночас щодо певних аспектів аргументи на користь недоцільності створення єдиного регулятивного органу є подібними до тих, що наводяться проти будь-якого монополіста.

Враховуючи викладене, попри позитивні оцінки зосередження всіх функцій органів регулювання й нагляду за фінансовим сектором у Національному банку України, забезпечення ефективного регулювання й нагляду, зокрема захист прав споживачів фінансових послуг, вбачається ускладненим. Головною загрозою, на наш погляд, є те, що такий регулятивний орган може стати надмірно бюрократичним у своїх процедурах.

При цьому з метою забезпечення ефективної структури регулювання й нагляду за фінансовим сектором доцільно зосередити в Національному банку України виключно функції макро- й мікропруденційного регулювання й нагляду. Це означає, що виконання функцій, які не стосуються фінансового стану установ цього сектору (захист прав споживачів фінансових послуг, регулювання й нагляд за випуском і обігом цінних паперів та деривативів; ліцензування діяльності допоміжних фінансових установ, зокрема аудиторських компаній, та видача інших ліцензій і дозволів; розроблення й контроль додержання правил ведення бізнесу на фінансових ринках — забезпечення прозорості, корпоративного управління, дотримання умов конкуренції тощо), має бути покладене на інший регуляторний орган.

Зазначене можна реалізувати шляхом запровадження в Україні моделі регулювання й нагляду “twin peaks”, котра передбачає існування двох окремих органів: 1) органу пруденційного регулювання й нагляду за фінансовими установами — служби пруденційного регулювання та нагляду Національного банку України; 2) органу регулювання й нагляду за правилами ведення бізнесу фінансовими установами — регулятора фінансового бізнесу (рисунок).

На нашу думку, основною перевагою функціональної форми організації роботи регуляторів є встановлення повноцінного нагляду за всім фінансовим сектором, зокрема фінансовими конгломератами, на консолідованій основі, оскільки це дає змогу уникнути втрати синергетичного ефекту від інтеграції регулювання й нагляду, що є одним із головних недоліків секторальної форми організації роботи регуляторів.



Джерело: побудовано авторами.

Рисунок. Організаційна структура регулювання й нагляду за фінансовим сектором в Україні (модель “twin peaks”)

Сфера відповідальності служби пруденційного регулювання й нагляду Національного банку України повинна зводитися до мікропруденційного нагляду. Регулювання та нагляд повинні фокусуватися на стійкості фінансових установ та їх впливі на стабільність фінансового сектору загалом.

Регулятор фінансового бізнесу є новим утворенням. Сфера його відповідальності — здійснення бізнес-орієнтованого нагляду, а саме нагляду за поведінкою всіх учасників фінансового ринку. Такий нагляд має зосереджуватися на правильності й прозорості операцій фінансового ринку, взаємовідносинах його учасників та сприяти належному наданню послуг споживачам, досудовому врегулюванню спорів між ними й фінансовими установами.

Варто зауважити, що запровадження моделі “twin peaks” забезпечить існування органу нагляду, безпосередньо відповідального за захист прав споживачів фінансових послуг, у разі надання йому необхідних повноважень. Разом із тим названа модель заохочуватиме співпрацю регулятора фінансового бізнесу з іншим органом фінансового нагляду, підтримуватиме встановлення однакових правил гри в усьому секторі фінансових послуг, сприятиме міжнародному співробітництву органів нагляду, зокрема з питань захисту прав споживачів у сфері міжнародних операцій. У свою чергу, ефективні регулювання й нагляд сприятимуть належному функціонуванню фінансового сектору, забезпечуватимуть його стабільний розвиток та захист прав споживачів фінансових послуг.

Список використаних джерел

1. G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>.
2. *Taylor M.* Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century / M. Taylor. — London : Centre for Study of Financial Innovation, 1995.
3. *Taylor M.* Peak Practice: How to Reform the U.K.'s Regulatory System / M. Taylor. — London : Centre for the Study of Financial Innovation, 1996.
4. *Carmichael J.* Aligning Financial Supervisory Structure with Country Needs / J. Carmichael, A. Fleming, D. T. Llewellyn. — Washington, D. C. : World Bank, 2004.
5. *Heller H. R.* Prudential Supervision and Monetary Policy / H. R. Heller // International Financial Policy: Essays in Honor of J. J. Polak / ed. J. A. Frenkel, M. Goldstein, 269—81. — Washington, D. C. : International Monetary Fund, 1991.
6. *Вовчак О. Д.* Банківський нагляд : навч. посіб. / О. Д. Вовчак, О. І. Скаско, А. М. Стасів. — Л. : Новий Світ — 2000, 2005. — 468 с.
7. *Мищенко В. І.* Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : навч. посіб. / В. І. Мищенко, С. В. Науменкова ; Нац. банк України, Ун-т банк. справи. — К. : Центр наук. досліджень НБУ, 2010. — 170 с.
8. Стратегія захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 рр. : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 № 867-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/867-2012-p>.
9. Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbp.pl/systemfinansowy/nadzor_finansowy_ue.pdf.