Тема 3. Регулятори та наглядові органи на ринку фінансових послуг ЄС

1 Захист прав споживачів фінансових послуг як мета правового регулювання ринку фінансових послуг.

2 Правові засади регулювання ринку фінансових послуг. Вимоги актів ЄС до розподілу регуляторних та наглядових функцій на фінансовому ринку.

3 Європейський орган банківського нагляду.

4 Європейський орган зі страхування і професійних пенсій.

5 Європейський орган з цінних паперів і ринків.

6 Європейська рада із системних ризиків

1. Захист прав споживачів фінансових послуг як мета правового регулювання ринку фінансових послуг

- Фінансові послуги – це *діяльність з фінансовими активами*, спрямована на задоволення потреб споживачів цих послуг. Їх надають фінансові установи в інтересах третіх осіб за свій власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а також за рахунок активів, залучених від інших осіб.
- Потреба споживачів фінансових послуг формує попит на фінансовому ринку, що задовольняється адекватною пропозицією надавачами цих послуг – фінансовими установами.
- Особливості сучасних фінансових продуктів та послуг передбачають можливість *істотного перекладення ризиків на споживачів*.
- Нездатність споживачів належним чином *зрозуміти та оцінити ризики* на *фоні недостатнього правового регулювання, агресивних методів просування фінансових послуг, ймовірних зловживань, шахрайств та інших неправомірних дій з боку постачальника послуг* зумовлює необхідність
  - *встановлення рівнонапружених умов надання та споживання фінансових послуг суб'єктами цього ринку;*
  - *уніфікацію надання фінансових послуг,*
  - *систем оцінки стану захисту прав споживачів фінансових послуг.*

- Зазначене реалізується через *добросовісну конкуренцію на ринках фінансових послуг, координацію та оптимізацію взаємодії суб'єктів ринку фінансових послуг*.
- Це потребує **дотримання таких правил**:
  - *Наукові принципи та уніфікація прийняття рішень*
    - підвищення ефективності надання фінансових послуг через стимулювання добросовісної конкуренції між надавачами фінансових послуг;
    - налагодження системи обліку та звітності;
    - забезпечення гнучкості регулятивних заходів з боку відповідних установ.
  - *Збалансованість вимог до захисту прав споживачів фінансових послуг*
  - *Формування сучасного інструментарію захисту прав споживачів фінансових послуг*

- ***Захист прав споживачів фінансових послуг*** – це системна діяльність, до якої належить нагляд за дотриманням фінансовими установами положень законодавства про захист прав споживачів, моніторинг дотримання добровільних Кодексів поведінки учасників фінансових ринків, підвищення обізнаності споживачів щодо споживчих властивостей фінансових послуг, ефективна система вирішення спорів між надавачами та споживачами фінансових послуг.
- Підхід ЄС до ефективного режиму захисту прав споживачів фінансових послуг базується на **трьох основних принципах**. Споживачі повинні мати доступ до:
  - достатньої інформації для прийняття поінформованих рішень при купівлі фінансових послуг;
  - не затратних механізмів захисту від порушень договору про надання фінансових послуг;
  - програм фінансової освіти.

- **Удосконалення системи захисту** прав споживачів на ринках фінансових послуг
- **позитивно вплине на загальну економічну ситуацію** у державі, оскільки відновлення довіри до фінансових установ сприятиме залученню до фінансового сектору заощаджень населення,
- а належне використання його можливостей для задоволення соціальних потреб громадян (насамперед шляхом застосування механізмів страхової медицини та недержавного пенсійного забезпечення) – **зменшенню навантаження на державні фінанси**, що дасть можливість спрямовувати вивільнені ресурси на виконання завдань економічного розвитку.

- Важливою особливістю розробки правової бази в ЄС є врахування досвіду користовачів фінансових послуг.
- Відповідно до принципів кращого регулювання Єврокомісія надає великого значення *забезпеченню пропорційного представництва користувачів на всіх етапах розвитку своєї політики щодо фінансових послуг*.
- Для цього Комісія залучає досвід фахівців:
  - у 2004 році Комісія створила **форум користувачів фінансових послуг** (FIN-USE), щоб отримувати експертний внесок з точки зору користувачів у процес формування політики Європейської Комісії у сфері фінансових послуг,
  - у 2006 році Комісія створила **Групу споживачів фінансових послуг** (FSCG) як підгрупу існуючої Європейської консультативної групи споживачів (ECCG) з метою об'єднання представників споживчих організацій від кожної з держав-членів з метою обговорення політики та пропозицій щодо фінансових послуг, що мають особливе значення для споживачів.

2. Правові засади регулювання ринку фінансових послуг. Вимоги актів ЄС до розподілу регуляторних та наглядових функцій на фінансовому ринку.

- **Система управління (керування) діяльністю на фінансових ринках** розглядається як виконання трьох взаємопов'язаних функцій:
  - регулювання шляхом оцінки стану, встановлення та удосконалення норм і правил щодо здійснення діяльності з надання фінансових послуг;
  - здійснення нагляду та контролю за дотриманням встановлених норм і правил;
  - вжиття заходів впливу до порушників встановлених норм і правил.
- Регулювання і нагляд за діяльністю на фінансових ринках реалізується регуляторами (Regulators) та органами нагляду (Supervisors). Регулятори оцінюють стан фінансового ринку та встановлюють певні норми та правила. Органи нагляду забезпечують нагляд, контроль та вживають заходів впливу.

- В європейських країнах існують такі моделі організації державного регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ**:**
  - **секторальна модель**, яка полягає в існуванні у країнах певних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю окремих секторів: банківського, страхового ринку, ринку цінних паперів тощо (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Кіпр, Литва, Португалія, Словенія, Франція);
  - **модель концентрації всіх наглядових функцій в єдиному наглядовому органі** (Німеччина, Фінляндія, Швеція, Швейцарія, Польща, Естонія, Бельгія, Румунія, Болгарія, Австрія тощо);
  - **модель розподілу повноважень щодо нагляду за ринком та щодо пруденційного нагляду,** або функціонально орієнтована модель Twin Peaks (Нідерланди).

- Досягнутий **рівень інтеграції економічних процесів у ЄС** яскраво засвідчує потребу в координації національної політики країн-членів, у тому числі й у фінансовій сфері.
- Розширення діяльності фінансових установ на велику кількість країн ЄС, зростаюча взаємозалежність інституцій, що працюють на окремих сегментах фінансового ринку, фінансова криза 2007-2008 рр. **обумовили проведення перебудови механізмів регулювання фінансових ринків.**
- **Реформа системи фінансового регулювання і нагляду в ЄС** була спрямована на забезпечення нагляду і контролю за діяльністю на фінансових ринках в цілому для виявлення системних ризиків задовго до того, як вони стануть загрозою.

Реформування зумовило ухвалення таких документів:

- Регламент (ЄС) No 1092/2010 Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про макропруденційний нагляд ЄС за фінансовою системою та створення Європейської ради з системних ризиків.
- Регламент (ЄС) No 1093/2010 Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про створення Європейського наглядового органу (Європейського банківського органу), внесення змін до Рішення No 716/2009 / ЄС та скасування Рішення Комісії 2009/78 / ЄС.
- Регламент (ЄС) No 1094/2010 Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про створення Європейського наглядового органу (Європейського органу страхування та професійних пенсій), внесення змін до Рішення No 716/2009 / ЄС та скасування Рішення Комісії 2009/79 / ЄС.
- Регламент (ЄС) No 1095/2010 Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про створення Європейського наглядового органу (Європейський орган з цінних паперів та ринків), внесення змін до Рішення No 716/2009 / ЄС та скасування Рішення Комісії 2009/77 / ЄС .

Нова **Європейську систему фінансового нагляду** – European System of Financial Supervisor (ESFS) складається з таких органів:

- **Європейська рада із системних ризиків** – European Systemic Risk Board (ESRB)
- створені за пропозицією Європейської комісії наприкінці 2010р. **три секторальних органи**:
  - **Європейський орган з цінних паперів та ринків** – European Securities and Markets Authority (ESMA);
  - **Європейський банківський орган** – European Banking Authority (EBA);
  - **Європейський орган із страхування та пенсійних фондів** – European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)
- **Об'єднаний комітет органів нагляду в ЄС** (the Joint Committee of the European Supervisory Authorities)
- **Національні органи з нагляду країн-членів ЄС** (the national supervisory authorities of EU member states).

- Головною метою створення європейських наглядових органів, що входять до ESFS, визначено запобігання ризикам, які послаблюють стабільність всієї фінансової системи.
- **Європейська система фінансового нагляду (**ESFS**)** включає макропруденційний та мікропруденційний нагляд, тим самим
  - ЄС намагається створити дійсно загальноєвропейський рівень нагляду в середньостроковій перспективі
  - прагне забезпечити діалог між усіма органами, включаючи центральні банки і наглядові органи в країнах-членах ЄС.
- Реформа мікропруденційного нагляду та створення трьох секторальних загальноєвропейських інституцій (EBA, EIOPA та ESMA) є важливим кроком на шляху **побудови наднаціональної структури нагляду за фінансовими інституціями**.

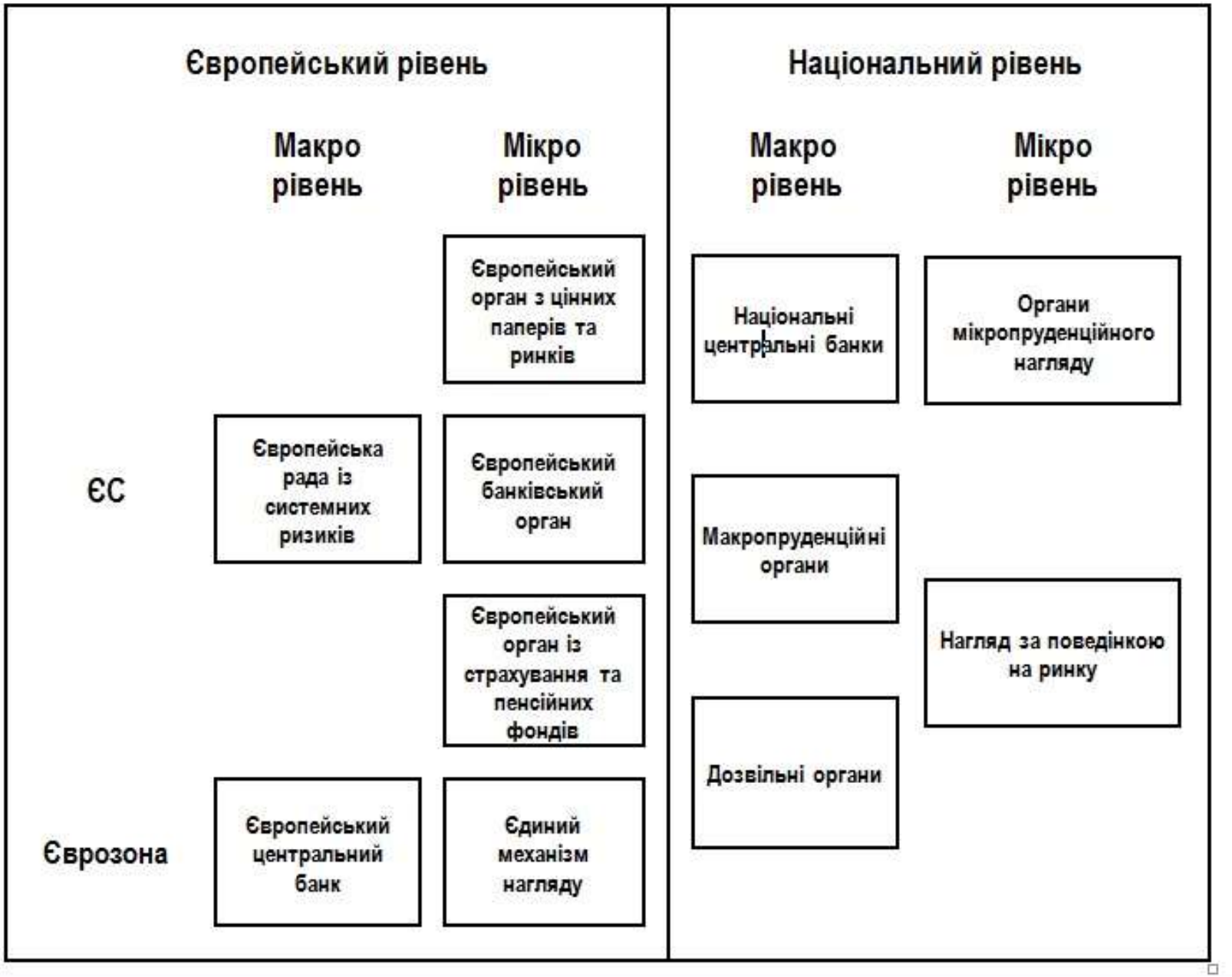
- Зазначені європейські наглядові органи **не мають повноважень щодо безпосереднього контролю** над окремими фінансовими установами. Ці повноваження залишаються у **виключній компетенції національних органів нагляду**
- Винятки з цього правила, коли європейські наглядові органи можуть приймати рішення, що стосуються окремих фінансових інституцій:
  - здійснення розслідувань європейськими наглядовими органами – на запит Єврокомісії, Європарламенту, Європейської Ради, національного наглядового органу, банківської групи або за своєю власною ініціативою – випадків порушень законодавства ЄС національними органами
  - вжиття обов’язкових до виконання заходів у разі тривалої розбіжності в позиціях між національними органами, якщо не вдалося досягти обопільної згоди
  - прийняття в надзвичайних ситуаціях рішень, що вимагають певних дій від національних органів, або, якщо останні не виконують таких дій, прийняття рішень стосовно окремих фінансових установ

- **Регулюючими повноваженнями** у фінансовій сфері наділено і установу, яка входить до основних інституцій ЄС – **Європейський центральний банк** (European Central Bank – ECB).
- Правовою основою єдиної грошово-кредитної політики ЕСВ є Договір про функціонування Європейського Союзу та Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку.
- Європейський центральний банк та національні центральні банки разом складають **Європейську систему центральних банків**, головною метою якої є підтримка цінової стабільності: захист вартості євро.
- Європейський центральний банк **відповідає за** пруденційний нагляд за кредитними установами, розташованими в зоні євро та за участю держав-членів, що не входять в єврозону, в рамках Єдиного механізму нагляду, до складу якого також входять національні компетентні органи. *Це сприяє безпеці та надійності банківської системи та стабільності фінансової системи в межах ЄС та кожної держави-члена.*

- Регламент № 1024/2013 запроваджує **єдиний механізм нагляду (Single Supervisory Mechanism – SSM)** за фінансово-кредитними установами, який включає діяльність не тільки ЕСВ, а й національних банківських регуляторів – органів пруденційного нагляду держав-учасниць ЄС
- Регламент застосовується державою-членом ЄС незалежно від факту входження до зони євро
- **Концепція SSM** полягає в такому: ЕСВ, будучи наділеним низкою нових функцій, безпосередньо реалізовує їх щодо найбільш значних кредитних установ. Решта господарюючих суб'єктів банківського сектору економіки ЄС контролюється також Центробанком, але спільно з національними банківськими регуляторами.
- Директива 2013/36/ EU Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року про доступ до діяльності кредитних установ та пруденційний нагляд за кредитними установами та інвестиційними фірмами **ґрунтується на стандартах Базеля II та Базеля III Базельського комітету з банківського нагляду.**

- В означеній сфері ЕСВ **приймає керівні принципи та рекомендації**, застосовуючи право Європейського Союзу та внутрішнє право держав-членів
- На ЕСВ покладається **санкціоновування заснування кредитних установ та відкликання дозволів (ліцензій) на їх діяльність** (п. (a) ст. 4 (1) Регламенту № 1024/2013.
- ЕСВ наділяється повноваженнями в **здійсненні нагляду за кредитними установами, що бажатимуть відкривати філії чи надавати транскордонні послуги** в державах-членах ЄС, які не увійшли до банківського союзу (п. (b) ст. 4 (1)
- Центробанк ЄС **проводить нагляд за дотриманням вимог стосовно** власних фондів, сек'юритизації, обмежень на великий ризик, ліквідності, левериджу, а також публічного розкриття інформації із цих питань (п. (d) ст. 4 (1))
- Слідкує за **впровадженням кредитними організаціями** надійних механізмів управління та внутрішнього контролю, за ефективністю внутрішньої оцінки ними достатності капіталу, проводить наглядові перевірки, у тому числі й пруденційні заходи на консолідованій основі разом із компетентними органами держав-учасниць банківського союзу ЄС

Інституційна основа фінансового регулювання в ЄС



3. Європейський орган банківського нагляду

- **Європейський банківський орган** функціонує як мережа органів ЄС та країн-членів, що забезпечують стабільність фінансової системи, прозорість ринків і фінансових продуктів та захист вкладників і інвесторів.
- Згідно зі статтею 1 (2) Регламенту про заснування EBA зі змінами та доповненнями, EBA діятиме згідно повноважень, наданих Регламентом, та в межах наступних законодавчих текстів:
  - Регламенту вимог до капіталу (CRR)
  - Директиви про вимоги до капіталу (CRD)
  - Директиви про відновлення та врегулювання банків (BRRD)
  - Директиви про схеми гарантування вкладів (DGSD)
  - Директиви про платіжні послуги (PSD)
  - Директиви про електронні гроші (EMD)
  - Директиви про фінансові конгломерати (FICOD)
  - Директиви про дистанційний маркетинг (DMD)
  - Положення про інформацію, що супроводжує переказ коштів (WTR)
  - Регламенту SSM (EU) No 1024/2013.

- EBA має вище право над національними регуляторами, якщо вони не здатні належним чином здійснювати регулювання своїх локальних банків.
- **Основним завданням EBA** є сприяння, шляхом прийняття обов'язкових Технічних стандартів (BTS) та Керівних принципів, до створення Єдиних європейських правил банківської діяльності. Єдині правила спрямовані на надання єдиного набору гармонізованих пруденційних правил для фінансових установ по всьому ЄС, сприяючи створенню рівних умов та забезпечуючи високий захист вкладників, інвесторів та споживачів.
- EBA також відіграє важливу роль у сприянні зближенню наглядових практик для забезпечення узгодженого застосування пруденційних правил. Також, EBA доручається оцінювати ризики та вразливість у банківському секторі ЄС, зокрема, шляхом регулярних звітів про оцінку ризиків та загальноєвропейських стрес-тестів.

Інші завдання ЕВА, визначені європейським законодавством, включають:

- розслідування неправильного або недостатнього застосування законодавства ЄС національними органами влади;
- прийняття рішень, спрямованих на окремі компетентні органи чи фінансові установи в надзвичайних ситуаціях;
- посередницька діяльність для вирішення розбіжностей між компетентними органами у транскордонних ситуаціях;
- виступає як незалежний дорадчий орган при Європейському парламенті, Раді чи Комісії;
- бере на себе провідну роль у сприянні прозорості, простоті та справедливості на ринку споживчих фінансових продуктів або послуг на внутрішньому ринку.

- Для виконання цих завдань ЕВА **має право видавати нормативні та ненормативні документи**, включаючи обов'язкові Технічні стандарти, Керівні принципи, Рекомендації, Висновки та спеціальні або регулярні звіти.
- **Обов’язкові технічні стандарти (**BTS**)** – це нормативно-правові акти, які визначають окремі аспекти законодавчого тексту ЄС (Директиви чи Регламенту) та мають на меті забезпечити послідовну гармонізацію в конкретних сферах. ЕВА розробляє проект BTS, який остаточно схвалюється та приймається Європейською Комісією.
- На відміну від інших документів, таких як Керівні принципи чи Рекомендації, BTS **є юридично обов'язковими та застосовуються безпосередньо у всіх державах-членах**.

4. Європейський орган зі страхування і професійних пенсій

- **Європейський орган зі страхування та пенсійних фондів** створений для покращення функціонування внутрішнього ринку, включаючи, зокрема,
  - належне та ефективне регулювання та нагляд;
  - забезпечення стабільного, прозорого, ефективного та належного функціонування фінансових ринків;
  - посилення міжнародної координації у сфері нагляду за діяльністю страховиків та пенсійних фондів;
  - попередження регуляторного арбітражу та вирівнювання конкурентних умов у різних юрисдикціях;
  - забезпечення належного регулювання і нагляду за ризиками у сфері страхування, перестрахування та недержавного пенсійного забезпечення;
  - захист прав споживачів фінансових послуг у цій сфері.

- EIOPA є незалежним дорадчим органом Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу.
- Це одне з агентств ЄС, що виконує конкретні юридичні, технічні або наукові завдання та надає поради, засновані на фактичних даних. Таким чином, **допомагає формувати обґрунтовану політику та закони на рівні ЄС та на національному рівні**.
- EIOPA підтримує відносини з іншими європейськими установами, такими як Європейський центральний банк та Європейська рада з системних ризиків.
- Створення надійної нормативної бази та послідовний нагляд за секторами страхування та професійних пенсій у Європі *захищає права страхувальників, членів пенсійної системи та бенефіціарів*. Це також *створює довіру громадськості до секторів страхування та професійних пенсій* в ЄС, що в цілому сприяє стабільності фінансового ринку.

Цілями діяльності EIOPA є:

- поліпшення захисту споживачів та відновлення довіри до фінансової системи
- забезпечення чіткого, ефективного та послідовного регулювання та нагляду з урахуванням інтересів усіх держав-членів та різного характеру фінансових установ
- Здійснення більш гармонізованого та послідовного застосування правил для фінансових установ та ринків у ЄС
- посилення нагляду за транскордонними групами
- сприяння скоординованим наглядовим діям у фінансовому секторі в ЄС

5. Європейський орган з цінних паперів і ринків

- ***Європейський орган з цінних паперів та ринків*** є незалежним органом ЄС, який **сприяє** стабільності фінансової системи ЄС **шляхом** забезпечення стійкості, прозорості, ефективності і належного функціонування ринків цінних паперів, а також захисту інвесторів.
- ESMA надає Європейській раді із системних ризиків дані, а також проводить стрес-тести.
- Робота ESMA у сфері законодавства спрямована на *розробку єдиних правил функціонування ринків цінних паперів у Європі* і має на меті:
  - забезпечення адекватного рівня захисту інвесторів шляхом ефективного регулювання і нагляду;
  - формування однакових умов конкуренції для надавачів фінансових послуг,
  - а також забезпечення результативності та ефективності нагляду.

- ***Національні регулятори*** ринків цінних паперів країн-членів ЄС, у свою чергу, забезпечують належне функціонування національних фінансових ринків.
- Це досягається через створення умов для стабільного, ефективного та прозорого функціонування ринків.
- *Регулятори працюють над такими проблемами*, як:
  - стабільність формування цін;
  - достовірність інформації про фінансові продукти, якими торгують на фондових майданчиках;
  - запобігання маніпулятивній поведінці;
  - запровадження належного законодавства для захисту прав споживачів на фондовому ринку.

ESMA досягає своїх цілей шляхом:

- оцінки ризиків для інвесторів, ринків та фінансової стабільності;
- виконання єдиних правил для фінансових ринків ЄС;
- сприяння зближенню нагляду; і
- безпосередній нагляд за кредитними рейтинговими агентствами, репозиторіями торгівлі та репозиторіями сек'юритизації.

6. Європейська рада із системних ризиків

- **Європейська рада із системних ризиків** відповідальна за макропруденційний нагляд за фінансовою системою ЄС **з метою** запобігання або зменшення системних ризиків для фінансової стабільності в ЄС, що виникають у процесі розвитку фінансової системи, і, беручи до уваги макроекономічні тенденції, уникати періодів поширення фінансових негараздів.
- Кінцевою ***метою макропруденційної політики*** є сприяння забезпеченню *стабільності фінансової системи в цілому*. Це включає *посилення стійкості фінансової системи* та *зменшення нарощування вразливостей*, забезпечуючи тим самим *стійкий внесок фінансового сектору в економічне зростання*.

Завданнями ESRB є:

- визначення і/або збирання та аналіз усієї релевантної і необхідної інформації для досягнення цілей діяльності ESRB;
- ідентифікація та пріоритизація системних ризиків;
- попередження у випадках, коли системні ризики набувають значних розмірів, і, де це прийнятно, публічне поширення таких попереджень;
- надання рекомендацій щодо вжиття корегуючих заходів у відповідь на ідентифіковані ризики і, коли це прийнятно, публічне поширення таких рекомендацій;
- надання попереджень Раді ЄС про загрозливі ситуації та оцінки таких ситуацій для того, щоб Рада могла схвалити рішення, необхідні для вирішення проблемної ситуації;
- моніторинг виконання наданих попереджень та рекомендацій;
- координування дій з міжнародними фінансовими інституціями, особливо МВФ та РФС, а також відповідними органами третіх країн з питань, пов’язаних із макропруденційним наглядом.

- Досягнутий рівень інтеграції економічних процесів у ЄС яскраво ***засвідчує потребу в координації національної політики країн-членів***, у тому числі й у фінансовій сфері.
- Створення ESRB як інституції макропруденційного нагляду *заповнило прогалину в попередній наглядовій структурі ЄС за фінансовими ринками, що була побудована переважно за секторальним принципом*.
- У новій структурі враховано особливості сучасного етапу розвитку фінансової системи, зокрема взаємозалежність окремих її секторів.
- Головна увага в здійсненні макропруденційного нагляду приділяється забезпеченню стабільності всієї фінансової системи ЄС та своєчасному виявленню і зменшенню системних ризиків, що можуть призвести до фінансових криз.
- **Повноваження ESRB поширюються на** банки, страховики, компанії з управління активами, тіньові банки, інфраструктуру фінансового ринку та інші фінансові установи та ринки.
- Реалізуючи свої повноваження у сфері макропруденційного нагляду, ESRB **здійснює** *моніторинг та оцінку* системних ризиків і, де це доречно, видає *попередження* та *рекомендації*.