

ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз виконання Національним банком України наглядово-контрольних функцій у період фінансово-економічної кризи 2008-2010 рр. Запропоновано комплекс заходів щодо вдосконалення інституційної організації органів банківського регулювання і нагляду в Україні.

Ключові слова: регулювання діяльності банків, банківський нагляд, центральний банк, фінансово-економічна криза, Національний банк України.

В умовах загострення фінансово-економічної кризи в економіці, спаду виробництва, зростання безробіття, економічної та політичної невизначеності лише та банківська система, яка ефективно функціонує, здатна забезпечувати стабільність фінансової системи держави. При цьому особливо важливим її завданням в умовах кризи повинно бути забезпечення мобілізації грошових коштів та їх концентрації на пріоритетних напрямках розвитку економіки, що сприятиме подоланню інфляційних та кризових процесів, посиленню кредитної та інвестиційної діяльності, стабілізації економіки держави загалом.

Ефективна система банківського регулювання і нагляду також суттєво впливає на стабільність діяльності як окремих банків, так і банківського сектора економіки.

Питанням дослідження організаційної системи банківського регулювання і нагляду, а також пошуку ефективних методів та механізмів забезпечення стійкості банківської системи присвячено значну кількість наукових праць, зокрема фундаментальні дослідження провідних зарубіжних вчених (Я. Міркіна, С. Моїсєєва, Дж. Сінкі, В. Усоскіна, М. Ямпольського та ін.). Належне місце в розробці цієї проблематики займають праці відомих українських економістів, до яких належать О. Васюренко, А. Гальчинський, О. Дзюблюк, В. Міщенко, А. Мороз, О. Петрик, К. Раєвський, М. Савлук, А. Яценюк та ряд інших.

Незважаючи на значні здобутки в дослідженні питань оптимальної побудови системи банківського регулювання і нагляду в Україні з інституційної точки зору, не знайдено єдиного погляду в теорії і практиці як у нас, так і у розвинених зарубіжних країнах та оптимальних підходів до організаційної побудови системи регулювання фінансової та банківської діяльності, а також нагляду. Дискусійними залишаються окремі аспекти наглядово-регулятивної діяльності НБУ.

Власне це й визначає актуальність і практичну цінність дослідження сучасного стану регулювання банківської діяльності в Україні та ефективності системи банківського нагляду з метою мінімізації негативних наслідків фінансово-економічної кризи, забезпечення безперервного та стабільного функціонування системи банківських установ загалом та окремих банків зокрема і підвищення рівня довіри до банківської системи держави.

Метою статті є аналіз виконання Національним

банком наглядово-контрольних функцій у період розгортання кризових явищ в економіці та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності системи банківського регулювання і нагляду в Україні.

У кожній країні світу органи державної влади суттєво втручаються у діяльність банківського сектора економіки. Можна виділити два основні компоненти впливу держави на функціонування банківських установ. З одного боку держава намагається забезпечити стабільність банківської системи та безпеку діяльності банків, що втілюється у створенні державної системи гарантування вкладів громадян, підтримці ліквідності, безперервності роботи банківської системи через належне виконання функції «кредитора останньої інстанції» центральним банком держави. З іншого - держава здійснює вплив як на окремі банки, так і на банківську систему загалом через механізм пруденційного регулювання діяльності банків, встановлюючи вимоги щодо підтримки необхідного рівня капіталу банків, показників ліквідності, максимальних розмірів ризиків у їх діяльності, а також надаючи органам банківського нагляду повноваження щодо застосування заходів впливу до банків, діяльність яких є надто ризиковою.

Сутність державного регулювання банківської діяльності полягає в тому, що механізм регулювання здійснюється перш за все в межах банківської системи та виражається у впливі центрального банку на комерційні. Метою державного регулювання банківської сфери є підтримка стійкості національної банківської системи, запобігання банкрутства окремих банків, підтримка конкуренції в банківській сфері, задоволення потреб суспільства та клієнтів банків у отриманні якісних банківських послуг.

В умовах ринку державне регулювання діяльності останніх є об'єктивним процесом, в основі якого повинен бути вплив держави на діяльність банків та їх розвиток через застосування певних методів та інструментів, що є в розпорядженні органів державного регулювання банківської сфери та реалізуються через нормативно-правове поле. Власне нормативно-правова база є основою системи організаційного забезпечення державного регулювання діяльності банків, позаяк саме розробка та вдосконалення законодавчих та правових норм банківської діяльності передбачає регулюючий вплив держави на об'єкт управління - банківську систему.

Обґрунтовуючи державне регулювання банківської діяльності, ми чітко усвідомлюємо різницю між дефініціями «банківське регулювання» і «державне регулювання банківської діяльності», хоча однозначного наукового трактування цих категорій в економічній літературі немає, а окремі науковці взагалі їх не розмежовують.

Наприклад, російські науковці О. І. Лаврушин, І. Д. Мамонова, Г. Г. Фетісов визначають банківське регулювання як встановлення законодавчих норм і регулятивних вимог до діяльності банківських установ, за допомогою яких здійснюється регулювання найбільш істотних сторін функціонування банків [1, с. 365]. Схоже трактування дефініції «банківське регулювання» наводять українські вчені О. Д. Вовчак, О. І. Скаско, А. М. Стахів. Вони визначають банківське регулювання як систему заходів, за допомогою яких центральний банк або інший наглядовий орган забезпечує стабільне, безпечне функціонування банків, запобігає дестабілізуючим процесам у банківському секторі [2, с. 14]. Такого ж погляду на суть категорії «банківське регулювання» дотримуються і науковці В. О. Романишин та Ю. М. Уманців [3, с. 160].

Американський економіст Кеннет Спонг також відносить до банківського регулювання розробку законів і правил банківської діяльності, моніторинг фінансових умов діяльності банків [4, с. 5], тобто розглядає поняття банківського регулювання у вузькому розумінні.

У Законі України «Про Національний банк України» банківське регулювання трактується як 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 [5].

Аналізуючи підходи науковців до визначення сутності банківського регулювання, ми усвідомлюємо, що практично в усіх визначеннях суть банківського регулювання визначається на рівні банківської системи й ототожнюється з поняттям «регулювання діяльності банків», яке здебільшого характеризує регулятивний вплив на банківську діяльність на мікрорівні. Практично ніхто з дослідників не розглядає дефініцію «банківське регулювання» у широкому розумінні й не розмежовує її значення з дефініцією «державне регулювання банківської діяльності».

Не заперечуючи правомірності трактування дефініції «банківське регулювання» у вузькому розумінні (в межах банківської системи), вважаємо за доцільне розширити межі наукового пізнання цієї категорії в широкому розумінні – на мікро- і макrorівнях (як у межах банківської системи, так і у межах економіки держави загалом), оскільки банківське регулювання є складною, багатоаспектною категорією. Його суть полягає не лише у регулюванні діяльності банків та здійснюваних ними операцій з метою забезпечення стабільності та надійності як окремих банків, так і банківської системи держави загалом, захисту інтересів вкладників банку, забезпечення прозорості діяльності банків та необхідного рівня конкуренції між ними тощо. На макrorівні суть банківського регулювання включає можливість центрального банку відповідними інструментами грошово-кредитного регулювання економіки через банківську систему (створюючи відповідні умови для діяльності банків, наприклад, зниження процентних

ставок і розширення доступу до кредитних ресурсів з метою активізації процесів кредитування економіки) впливати на загальнодержавні економічні показники, зокрема економічне зростання, рівень зайнятості, рівень цін, стабільність фінансових ринків тощо.

Отже, основний вплив держави як регулятора макроекономічних процесів на банківську систему здійснюється через центральний банк, який виступає головним органом державного регулювання макроекономічних процесів за допомогою грошово-кредитних методів. Проте для забезпечення стабільності роботи банків та збереження довіри до банківської системи держави необхідно не лише своєчасні та ефективні дії основного регулятора фінансових ринків – центрального банку, але й виважена та скоординована діяльність різних гілок влади, в першу чергу - виконавчої.

Таким чином, реалізація функції банківського регулювання забезпечується кількома державними інститутами – парламентом (законодавчим органом, що визначає загальні правові основи регулювання банківської діяльності); урядом (видає додаткові нормативні акти з питань регулювання діяльності банків); безпосередньо органом банківського нагляду (регламентує банківську діяльність нормативними документами і перевіряє відповідність діяльності банків чинному законодавству). Органом реалізації функції банківського нагляду є, як правило, лише один державний орган.

В Україні відповідно до Закону «Про Національний банк України», головним органом регулювання грошово-кредитної сфери є Національний банк, який здійснює постійний нагляд за дотриманням банками та іншими фінансово-кредитними установами банківського законодавства, нормативних актів НБУ, економічних нормативів.

Законодавчо визначено, що наглядові та регулятивні функції можуть здійснюватися Національним банком безпосередньо або через створений ним орган банківського нагляду. На сьогодні весь спектр регулятивно-наглядових функцій Національний банк реалізує виключно самостійно, шляхом здійснення таких повноважень: проводить усі види перевірок на місцях банків, інших фінансово-кредитних установ в Україні; може вимагати від банків та інших фінансово-кредитних установ скликання загальних зборів акціонерів і визначає питання, за якими мають бути прийняті рішення; може брати участь у роботі зборів акціонерів, засідань спостережної ради, правління і ревізійної комісії банку та іншої фінансово-кредитної установи з правом дорадчого голосу; може висувати вимоги щодо здійснення обов'язкових аудиторських перевірок банків, отримує висновки незалежних аудиторських організацій про результати діяльності банків тощо.

Зміст регулювання діяльності банків Національним банком України (згідно з функціями НБУ) полягає у здійсненні впливу на банки та інші фінансово-кредитні установи з метою забезпечення стабільності національної грошової одиниці, сприяння втримання стабільності банківської системи та цінової стабільності.

Форми регулювання банківської діяльності відображають характер впливу НБУ на банки та інші фінансово-кредитні установи, засоби і прийоми його здійснення. Згідно статті 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державне регулювання діяльності банків здійснюється Національним банком

України у таких формах: адміністративне регулювання, індикативне регулювання [6].

В основу адміністративного регулювання покладено використання засобів впливу переважно організаційно-владного характеру. За допомогою адміністративного регулювання забезпечується нормальне функціонування банківської системи України. Форми адміністративного регулювання утворюють цілісну підсистему й охоплюють повний управлінський цикл. Індикативне регулювання передбачає використання комплексу змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість НБУ за допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу і кредитування економіки з метою забезпечення цілей діяльності НБУ.

Структура банківського нагляду в Україні змінювалася декілька разів, що свідчить про пошук Національним банком оптимальних форм організації системи банківського регулювання і нагляду в умовах постійних змін у банківській системі держави.

Питання зміни організаційної структури банківського регулювання і нагляду в Україні є елементом наукових і практичних дискусій протягом тривалого періоду часу. В основі дискусій лежить теза про доцільність виведення нагляду безпосередньо з компетенції Національного банку України і організаційної побудови органу банківського нагляду як окремої структури, підпорядкованої Кабінету міністрів.

Прихильники виведення функції банківського нагляду з безпосередньої компетенції НБУ аргументують свою позицію міжнародним досвідом регулювання банківського сектора і наголошують, що у більшості країн Європи практика суміщення центральним банком функцій реалізації грошово-кредитної політики, валютного регулювання і нагляду за діяльністю банків була припинена ще 20-30 років тому. Окрім того, процеси фінансової глобалізації, розвиток фінансових систем країн світу потребують взаємоузгоджених систем регулювання і нормативно-правового забезпечення не лише банківського сектора, а й фінансової системи країни загалом. Відповідно, зростає потреба в координації зусиль органів нагляду за окремими сферами банківської і кредитної системи країни, створення інституту мегарегулятора фінансового ринку, який би об'єднав наглядово-контрольні функції Національного банку, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг і Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку.

Європейський досвід переконує нас у доцільності ґрунтовного вивчення можливості створення єдиного органу нагляду, до компетенції якого входив би нагляд за діяльністю фінансових установ різних секторів фінансової системи – банків, кредитних спілок, страхових компаній, пенсійних фондів, інвестиційних компаній тощо. Актуальність цієї проблеми в Україні особливо загострилась у період розгортання кризових явищ в економіці країни, оскільки ми спостерігали у 2009-2010 рр. не лише негаразди у діяльності багатьох банків, а й суттєві проблеми у діяльності парабанківських інститутів, зокрема кредитних спілок, страхових компаній. На сьогодні державою не розроблено надійного механізму захисту вкладників зазначених установ, не контролюється ретельно їх діяльність. На жаль, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, до компетенції якої входить нагляд за діяльністю зазначених фінансових інститутів,

не змогла ефективно налагодити нагляд за діяльністю небанківських фінансових установ, зокрема не організовано їх звітності на щомісячній основі, багато прогалин є законодавчо-нормативного характеру, що призводить до неплатоспроможності багатьох інститутів третього рівня кредитної системи.

Що стосується банківського нагляду, то Національним банком налагоджена система щоденного контролю показників діяльності комерційних банків, є певна практика взаємовідносин між банківським сектором і регулятором – НБУ, створено належну матеріально-технічну базу, є необхідний штат професійних працівників у системі НБУ. Тобто створено усі необхідні передумови і можливості для здійснення ефективного нагляду за банківським сектором.

Безперечно, питання вдосконалення системи регулювання і нагляду в напрямку створення макропруденційної системи регулювання і нагляду за діяльністю фінансових посередників є актуальним, проте змінювати систему організації банківського нагляду в період кризи, – справа доволі ризикована і може призвести до негативних наслідків. Враховуючи досвід регулювання і нагляду за діяльністю інститутів кредитної системи в Україні, ми вважаємо, що доцільною є розробка і поетапна реалізація заходів щодо створення єдиного органу регулювання і нагляду на базі діючої системи регулювання та нагляду Національного банку України.

Список літератури

1. Фетисов Г. Г. Организация деятельности центрального банка: учебник / Г. Г. Фетисов, О. И. Лаврушин, И. Д. Мамонова; под общ. ред. Г. Г. Фетисова. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2007. – 432 с.
2. Вовчак О. Д. Банківський нагляд: навчальний посібник / О. Д. Вовчак, О. І. Скаско, А. М. Стахів. – Львів: Новий Світ-2000, 2005. – 472 с.
3. Романишин В. О. Центральний банк і грошово-кредитна політика: навчальний посібник / В. О. Романишин, Ю. М. Уманців. – К.: Аміка, 2005. – 480 с.
4. Spong K. Banking Regulation: Its Purposes, Implementation, and Effects. Fifth Edition / Kennet Spong. – FRB of Kansas City, 2000. – 278 p.
5. Про Національний банк України [Електронний ресурс]: Закон України від 20 травня 1999 р. із змінами та доповненнями. – Режим доступу: <http://www.portalzakon.rada.gov.ua>.
6. Про банки і банківську діяльність: закон України від 7 грудня 2000 року № 2121 – XIV // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності. – 2001. – № 1. – С. 3–47.
7. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

РЕЗЮМЕ

Адамик Богдан

Проблеми координації діяльності органів государственного регулювання банківської сфери в Україні

Усуществлен анализ выполнения Национальным банком Украины надзорно-контрольных функций в период финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг. Предложен комплекс мер по совершенствованию институциональной организации органов банковского регулирования и надзора в Украине.

RESUME

Adamyk Bogdan

Problems of coordination of state regulation of the banking sector in Ukraine

The efficiency of implementation of supervision-control functions of the National bank of Ukraine in the period of development of financial crisis is analyzed. The complex of measures on perfection of institutional organization of banking regulation and supervision in Ukraine is offered.

Стаття надійшла до редакції 01.11.2011 р.