

Шпачук В.В.,
к. держ. упр.,
доцент Національної Академії
статистики, обліку та аудиту

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ СИСТЕМОЮ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

В статті визначено основні напрями удосконалення принципів функціонування системи державного управління банківською системою України організаційно-функціонального характеру.

В статье определено основные направления усовершенствования принципов функционирования системы государственного управления банковской системой Украины организационно-функционального характера.

In the article defined basic directions of improvement of the functioning of public administration, the banking system of Ukraine, organizational and functional nature.

Постановка проблеми. За час незалежності України вітчизняна банківська система пережила кілька складних, руйнівних криз (кризи 1994, 1998 та 2004 років) і на даний час переживає наслідки тривалої міжнародної фінансово-економічної кризи, що негативно впливає на її стабільність. Водночас, стабільність банківської системи залежить значною мірою від стабільності та ефективності системи державного управління банківською сферою, засад її функціонування та обраних нею орієнтирів, які потребують суттєвого вдосконалення. Для цього Україна та інші держави мають унікальний шанс і зараз найкращий час для цього. По-перше, світова фінансово-економічна криза 2007-2009 років, що стала каталізатором фінансово-економічних та банківських криз різних країн, виявила всі основні прогалини та недоліки в системах державного управління банківськими та фінансовими системами, установами. По-друге, сьогодні відбувається перегляд архітектури та засад функціонування міжнародних банківської та фінансової систем, систем державного управління, принципів діяльності самих банківських та фінансових систем, до якого залучаються міжнародні організації, держави, найкращі науковці, управлінці, банкіри, проводяться постійні форуми, засідання за участю керівників країн, керівників ключових державних установ країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження та розробка рекомендацій з вдосконалення систем державного управління фінансовими та банківськими системами міститься в працях багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців, серед яких особливо необхідно відзначити праці таких як: Б. Бернанке, О. Говтвань, М. Каменських, Д. Кауфман, Ф. Мішкін, К. Тихонков, П. Трунін, О. Барановський, О. Дзюблюк, О. Іваницька, В. Коваленко, О. Крухмаль, С. Леонов, С. Лобозинська, В. Міщенко, С. Науменкова та інших. Вагомий вклад в розвиток даного

питання здійснено фахівцями міжнародних фінансових організацій, дослідження та публікації мають практичні рекомендації урядам держав та напрацювання по подоланню кризових явищ в банківських системах деяких держав, а в їх основі лежать ґрунтовні емпіричні дослідження.

Метою статті є визначення організаційно-функціональних заходів з удосконалення системи державного управління банківською системою України.

Виклад основного матеріалу. Визначальним концептуальним положенням при вдосконаленні державного управління банківською системою повинен бути антикризовий характер всіх заходів та дій. Будь-яке управління повинно бути антикризовим – побудованим на врахуванні ризику та небезпеки кризових ситуацій [1], тому якщо криза та ризик є об'єктивною реальністю, то антикризове управління є об'єктивною необхідністю. Воно спрямоване на попередження кризи та мінімізацію її ймовірних негативних наслідків за допомогою відповідного інструментарію, механізмів, специфічних заходів, які мають антикризовий характер, що можливо зробити шляхом підсилення, поєднання системи управління діяльності будь-якого суб'єкта на всіх її етапах антикризовою складовою, механізмами антикризового управління.

Низька ефективність вітчизняної системи державного управління банківською системою, недосконалі засади її функціонування вимагають дієвих заходів, які б дозволили їй забезпечувати стабільність банківської системи. Їх вдосконалення повинно здійснюватись за такими напрямками: координація діяльності суб'єктів системи державного управління вищого та центрального рівнів в межах стратегічних завдань, шляхом визначення їх завдань, функцій, обов'язків в макроекономічній, регулятивній та операційній (управлінській) сферах; налагодження співпраці та чіткої взаємодії між всіма суб'єктами (державними органами всіх рівнів), між суб'єктами та об'єктами системи державного управління в макроекономічній, регулятивній та операційній (управлінській) сферах; засади функціонування суб'єктів системи державного управління, НБУ.

Необхідність запровадження зазначених заходів пов'язана з ситуацією, що на даний час має місце. По-перше, в органах законодавчої влади відсутнє експертне розуміння питань регулювання банківського та небанківського фінансового секторів; по-друге, не налагоджена співпраця органів регулювання та нагляду з судовими органами в частині винесення експертного висновку з суперечливих питань, вирішення яких відбувається у судовому порядку [2]; по-третє, відсутні чіткі координація, взаємодія та узгодженість дій між макро- та мезорівневими елементами системи, елементами одних рівнів у вирішенні термінових, складних питань; по-четверте, система державного управління банківською сферою, функціонування окремих її елементів не завжди є оперативними щодо вирішення термінових, складних питань.

Що стосується регулятивної сфери вітчизняної системи державного управління банківською сферою, то вона також потребує суттєвого

вдосконалення. Серед основних причин цього необхідно виділити такі: в управлінні банківською системою превалює оперативне, тактичне управління; управління не має антикризового характеру; система не має якісного розробленого інструментарію, механізмів для упередження, подолання криз; нормотворча діяльність, в тому числі НБУ, не передує інноваційній діяльності комерційних банків, а відбувається постфактум, що інколи робить її неактуальною.

Зазначені причини не сприяли ефективній діяльності системи державного управління банківською системою в стабільні часи і спричиняли її неспроможність під час кризи. Водночас, удосконалення не повинно мати «косметичний» характер, змін потребують фундаментальні засади функціонування системи державного управління банківською сферою.

Незважаючи на доволі складний характер та структуру системи державного управління банківською сферою України, різними науковцями, банкірами, представниками органів державної влади висловлюються думки щодо необхідності реформування системи та її елементів. Деякі з них акцентують увагу на недосконалості координації, взаємодії окремих елементів системи. В проекті «Стратегії розвитку фінансового сектора України до 2015 року» зазначається про необхідність проведення реформи державного регулювання, спрямовану, в тому числі, на суттєве підвищення ефективності нагляду та його максимальне наближення до стандартів ЕС. При цьому, реформування регулювання та нагляду на фінансовому ринку України повинне здійснюватися за такими основними напрямками: уніфікація норм і правил державного регулювання на фінансовому ринку з подальшим посиленням координації діяльності регуляторних органів; інтеграція державного регулювання; впровадження системи пруденційного нагляду в усіх основних сегментах фінансового ринку та поступовий перехід до системи нагляду, що базується на врахуванні ризиків; підвищення ролі саморегулюючих організацій професійних учасників ринку, визначення законодавчого статусу саморегулюючих організацій та забезпечення ефективної їх взаємодії з регуляторними органами; суттєве зміцнення політичної незалежності регуляторів та забезпечення їх фінансової автономії шляхом переведення фінансування діяльності регуляторних органів за рахунок платежів з ринку.

Окремі науковці наголошують на необхідності створення єдиного мегарегулятора фінансового ринку. Питання створення мегарегулятора в Україні неодноразово піднімалось державними органами, але воно не знайшло достатньої кількості прихильників. На нашу думку, дане питання не є актуальним на сьогодні ні для вітчизняної економіки, ні для банківської системи, ні для системи державного управління. Водночас, з часом воно буде набирати актуальності та важливості, зважаючи на особливості розвитку банківського та фінансового ринків нашої держави та світу, зростаючу складність банківських операцій, очевидні переваги наявності єдиного регулюючого та контролюючого органу державного управління. З огляду на це є потреба в проведенні підготовчої роботи, а

серед її основних напрямів необхідно виділити такі: визначення місії, функцій та принципів функціонування мегарегулятора; визначення та законодавче закріплення повноважень та організаційно-функціональної структури мегарегулятора; встановлення порядку переходу до єдиного регулятора та особливостей контролю за фінансовим та банківським секторами у перехідний період; визначення підзвітності мегарегулятора.

На даний же час, модернізація засад функціонування системи державного управління банківською системою вимагає здійснення переходу до макропруденційного регулювання та нагляду за банківською системою, а також вдосконалення інструментарію нагляду за банківськими установами. Постійні кризи банківських країн світу показали, що для якісного управління банківськими системами існує реальна потреба в розумінні та виявленні загальних трендів та ризиків банківського сектору на первинних етапах їх прояву, а розрахунок індикаторів фінансової стійкості, що здійснюється окремими державами і Україною, лише перший крок в цьому напрямку, який спрямований на підтримку макроекономічного аналізу. Саме такі дії здатні сприяти забезпеченню стабільного функціонування банківської системи, керуванню та обмеженню системних ризиків, мають превентивний характер по відношенню до криз.

При цьому, макропруденційний нагляд та нагляд за банківськими установами не повинні існувати окремо. Вони повинні утворювати єдину систему в межах макропруденційного регулювання та нагляду, зважаючи на їх особливості та значну кількість позитивних якостей: те що можна побачити при здійсненні макропруденційного нагляду не завжди можна побачити при здійсненні мікропруденційного нагляду, а нагляд, що зосереджений на проблемах окремого банку, може пропустити розвиток більш широких проблем в системі. «Головними напрямками подальшого розвитку всієї фінансової системи стосовно фінансового регулювання та нагляду повинні бути: поліпшення регулювання та нагляду на мікроекономічному рівні; вдосконалення контролю системного ризику на макроекономічному рівні; забезпечення гарантій ефективної взаємодії між мікроекономічним і макроекономічним рівнями пруденційного нагляду та зустрічними звірками з аналізом ризиків для стабільності цін; забезпечення тісної співпраці між національними органами нагляду з врахуванням посилення транскордонного характеру кризи» [3].

З огляду на це, зростає вагомість процесів управління та оцінки системних ризиків банківського сектору при, здійсненні макропруденційного аналізу. «Методологія та інструменти прогнозування системних ризиків і криз виявилися недостатньо розробленими. Регуляторні системи багатьох країн не враховували реальні проблеми розвитку фінансового сектору, а самі регулятори не змогли передбачати кризові явища й оперативно реагувати на виникнення паніки в банківському середовищі та фінансові шоки» [4, с. 22]. Стабільного та ефективного функціонування банківською системою можливо досягти лише за умови використання державними органами, власниками та

менеджерами банківських установ новітніх спеціальних методів аналізу та управління ризиками. Це, в свою чергу, підвищує і значимість ризик-менеджменту, який здатний сприяти ефективності макропруденційного регулювання та нагляду. «Доцільно запровадити дієву практику застосування інструментів ризик-менеджменту в систему регулювання різних сегментів фінансового ринку» [5, с. 40].

Водночас, важливою і необхідною для макропруденційного регулювання та нагляду залишається інформація щодо діяльності окремих банківських установ, адже вона дозволяє визначити потенційні важливі зміни всієї банківської сфери. Для отримання повноцінної, реальної оцінки ризиків окремих банківських установ та упередження кризових явищ необхідно: вдосконалити засади оцінки ризиків в діяльності банківських установ за системою оцінки ризиків; запровадити «стрес-тестування» банків на постійній або періодичній основі; активно використовувати різноманітні системи раннього реагування; надати нормативам пруденційного нагляду антициклічного характеру; запровадити розрахунок капіталу банківських установ згідно з «Базелем II»; активно використовувати екстраполяцію та математичне моделювання прогнозного розвитку як банківської системи України в цілому, так і конкретних банківських установ, їх ризиків, з урахуванням даних безвиїзного та виїзного наглядів, для надання пропозицій щодо його подальших дій за результатами нагляду за банком та для моніторингу стабільності банківської системи в цілому; при оцінці банківських установ, що належать до різних груп за класифікацією НБУ, враховувати особливості функціонування кожної групи банків.

Модернізації потребують і засади регулювання та нагляду за системними банківськими установами («найбільші банки» за класифікацією НБУ), утримання стійкості якими було і залишається однією з важливіших умов уникнення системної кризи вітчизняної банківської системи та відновлення її стабільності (наприклад, ситуація з ВАТ «Промінвестбанк»). Їх частка у вітчизняній банківській системі є вагомою, незважаючи на кількість, а вплив на банківську систему є доволі суттєвим. Зважаючи на це, є реальна потреба у посиленні нагляду за діяльністю цих установ. «Існування системоутворюючих банків у будь-якій національній економіці виправдовує розробку регулюючих обмежень, які мають більш жорсткий та консервативний характер, одночасно з підвищенням готовності та здатності органів нагляду до прийняття заходів по усуненню проблем вже на ранньому етапі їх виникнення... Директивні органи повинні встановити для них більш високі стандарти регулювання та нагляду і, по можливості, визначити до початку кризи значимість більш малих банківських груп, які в період потрясінь можуть розглядатись як системно значимі» [6].

Серед найбільш нагальних тактичних проблем, що виникли внаслідок кризи вітчизняної банківської системи 2008-2009 років та потребують вирішення від державних органів та розробки необхідного

інструментарію є націоналізовані банківські установи, проблемні активи вітчизняних банківських установ. Перша проблема, пов'язана з необхідністю повернення державою коштів, спрямованих на підтримання банківських установ під час кризи, і проблемою переважно Уряду України. На даний час у Уряду немає потреби у такій кількості державних банків, водночас, є постійна потреба у ресурсах, що вимагає пошуку механізмів продажу банків та потенційних інвесторів для якнайвигоднішого продажу для держави націоналізованих банківських установ.

Друга проблема, з одного боку, це проблема власників та менеджерів банківських установ, в яких накопичились значні обсяги проблемних активів, що вимагають додаткових витрат на формування резервів, здійснення претензійної роботи, тощо. З іншого боку, це проблема державних регулюючих органів, що полягає у необхідності розробки методів, механізмів та інструментарію (наприклад, викуп проблемних активів державою, продаж проблемних активів колекторським компаніям, списання проблемних активів за рахунок сформованих резервів, запровадження «кредитних канікул» для позичальників, тощо), створенні додаткових суб'єктів з управління проблемними активами (наприклад, компанії з управління проблемними активами, перехідного або госпітального банку, тощо) та інше, які сприяли б банківським установам в процесі управління проблемними активами, адже їх значні обсяги негативно впливають на стабільність та ефективність вітчизняних банківських установ та банківської системи загалом.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Постійні кризи зарубіжних та вітчизняної банківських систем, в тому числі криза банківської системи України 2008-2009 років, що була спровокована світовою фінансовою кризою, виявили суттєві недоліки в їх функціонуванні та в функціонуванні державних установ, на які покладається завдання щодо управління та регулювання банківською системою. За результатами дослідження причин виникнення криз, засад функціонування систем державного управління банківськими системами, світового досвіду та рекомендацій з даних питань, нами були розроблені практичні рекомендації організаційно-функціонального характеру щодо вдосконалення вітчизняної системи державного управління банківською системою, які потребують подальшого впровадження.

Використані джерела інформації:

1. Туленков Н. В. Введение в теорию и практику менеджмента. Учебное пособие / Н.В. Туленков. – К.: МАУП. – 1998. – 256 с.
2. «Зелена книга щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні». Травень, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=84101>.
3. Weber A. The Reform of Financial Supervision and Regulation in Europe. Speech at the Institute of International and European Affairs 10 March 2010. – Dublin. – 8 p. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.iea.com>.
4. Міщенко С. Удосконалення монетарної політики та регулювання фінансових систем. / С.Міщенко // Вісник НБУ. – 2011. – № 5. – С. 21–27.

5. Іваницька О.М. Державне регулювання фінансових ринків в Україні в посткризовий період. / О.М. Іваницька // Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 35–42.
6. Стратегия развития финансовой системы России: блок «Стимулирование модернизации экономики (банковский сектор, денежно-кредитная политика, налоги)». Аналитический доклад. Под рук. д.э.н., проф. Миркина Я.М. – М. – 2010. – 459 с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.