

Бура В.І.,

аспірант кафедри банківської справи,
Київський національний торговельно-економічний університетРЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯД
ЗА СИСТЕМНО ВАЖЛИВИМИ БАНКАМИ

Анотація. Статтю присвячено питанням удосконалення вітчизняного підходу до регулювання та нагляду за діяльністю системно важливих банків. Розроблено низку рекомендацій щодо зміни векторів регулювання та нагляду за діяльністю системно важливих банків відповідно до рекомендацій міжнародних органів нагляду та досвіду розвинених країн.

Ключові слова: системно важливий банк, регулювання, надгляд, приватизація, бізнес-модель, реструктуризація.

Постановка проблеми. Міжнародний досвід регулювання та нагляду за діяльністю системно важливих банків (СВБ) свідчить про чітку тенденцію національних наглядових органів щодо обмеження морального ризику СВБ та мінімізацію їх можливого впливу на фінансовий сектор. Водночас проблема банків «занадто великих, щоб збанкрутувати» в Україні лише набирає своїх масштабів (про що свідчать значні обсяги державних коштів, спрямованих на націоналізацію «ПриватБанку» та докапіталізацію «Ощадбанку» та «Укрексімбанку»).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на суттєві наукові доробки міжнародних організацій, а саме Базельського комітету з банківського нагляду, Ради з фінансової стабільності, а також іноземних та вітчизняних дослідників, питання регулювання та нагляду за СВБ в Україні потребує подальшого розвитку. Окремим теоретичним та практичним питанням регулювання та нагляду за СВБ присвячено праці іноземних науковців К. Тетерятникова, В. Новікової та вітчизняних: Н.П. Шульги, В.І. Міщенко, С.В. Науменкової, А.О. Терещенко [1–5]. Не заперечуючи наукових надбань зазначених авторів, до сих пір проблема забезпечення ефективного регулювання та нагляду за СВБ залишається відкритою.

Мета статті полягає у дослідженні теоретичних та практичних аспектів регулювання та нагляду за діяльністю системно важливих банків та розробленні практичних рекомендацій щодо підвищення їх ефективності. Для досягнення цієї мети були поставлені такі завдання:

- проаналізувати сучасний стан регулювання та нагляду за СВБ України;
- дослідити умови забезпечення ефективності процесу регулювання та нагляду за вітчизняними СВБ;
- розробити рекомендацій щодо зміни векторів регулювання та нагляду за діяльністю системно важливих банків України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Національні органи нагляду більшості країн, відповідно до міжнародних стандартів (зокрема, Основних принципів ефективного банківського нагляду), розробили посилений підхід до регулювання та нагляду за СВБ, який орієнтований на виявлення майбутніх проблем і прогнозування наслідків їх впливу на банківську діяльність; використовують ширший та складніший набір інструментів для отримання точної та якісної оцінки ризиків та практики управління ними, а також ділової активності.

Нині в Україні рекомендації міжнародних наглядових органів щодо регулювання та нагляду за СВБ, на жаль, застосовуються фрагментарно. Зокрема, НБУ, відповідно до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, визначено дві підвищені вимоги до діяльності СВБ: 1) формування ними буферу системної важливості з 2020 р. на рівні 1–2% (табл. 1); 2) дотримання підвищених нормативів миттєвої ліквідності (30%) та кредитного ризику на одного контрагента (20%) [6].

За першою вимогою до сих пір не встановлено відповідність між рівнем системної важливості банку та числовим значенням буферу, за другою – відсутній регулюючий вплив на діяльність СВБ. Зокрема, мова йде про те, що СВБ України перевищують нормативи, що регулюють їх діяльність на дату подання звітності, інколи більш ніж в два рази, при наявності в них вже серйозних проблем. У зв'язку з цим, виникла необхідність внесення зміни до методики та періодичності розрахунку нормативів регулювання банківської діяльності, а також їх оприлюднення на офіційному сайті банку.

До того ж доречним було б здійснювати НБУ спостереження за дотриманням посилених вимог до нормативів СВБ із дати їх установлення, а заходи впливу у разі їх недотримання застосовувати лише з 2020 р.

Проблема регулювання та нагляду за СВБ в Україні також посилюється в результаті монополізації державою банківського ринку: всі три СВБ («ПриватБанк», «Ощадбанк» та «Укрексімбанк») є державними. Своєю чергою, це призводить до нарощування ними морального ризику, оскільки:

- банкрутство таких банків не розглядається можливим – провокує колапс усього банківського сектору;
- вони займають привілейоване становище на ринку: держава за будь-яких умов буде надавати їм фінансову допомогу (у вигляді рефінансування, докапіталізації тощо).

Таким чином, задля забезпечення ефективності регулювання та нагляду за діяльністю СВБ в Україні повинні бути створені умови для переходу від консервативного регулювання

Таблиця 1

Розмір буферу системної важливості для СВБ в Україні [6]

Категорія СВБ	Розмір показника системної важливості банку, %	Розмір буфера системної важливості, %
1 категорія	менше 5	1
2 категорія	від 5 до 10	1,5
3 категорія	більше 10	2

та нагляду за СВБ до прогресивного. Першочерговими кроками у цьому напрямі є такі.

По-перше, відмова держави від повної гарантії депозитів державних банків. До націоналізації «ПриватБанку» держава надавала повну гарантію лише стосовно коштів клієнтів «Ощадбанку». Нині повну державну гарантію депозитів мають також «ПриватБанк» та «Укрексімбанк». Разом із тим механізму повернення коштів клієнтам у разі банкрутства СВБ досі не розроблено. На нашу думку, повна гарантія депозитів створює неконкурентні умови діяльності банків, з одного боку, а з іншого – створює загрозу виникнення морального ризику та, як наслідок, може спровокувати потужний негативний вплив на фінансовий сектор країни.

По-друге, проведення реструктуризації кредитного портфеля СВБ. Реструктуризація кредитного портфелю дасть змогу обмежити обсяг непрацюючих активів, сприятиме відновленню довіри до державних банків та підвищенню їх вартості. З початку глобальної фінансової кризи і донині в Україні не вдалося успішно реалізувати заходи щодо виведення проблемних активів із банків або започаткувати роботу санаційного банку.

Досвід зарубіжних країн (Іспанії, Ірландії, Бельгії, Угорщини та Словенії) щодо вирішення проблеми непрацюючих активів доводить можливість ефективного функціонування компаній з управління проблемними активами (КУПА) як державної форми власності, так і приватної або змішаної. Разом із тим успішність їх функціонування залежить не від форми власності, а від забезпечення таких умов: заздалегідь чіткого визначення цілей та завдань КУПА (зокрема, щодо рівня їх рентабельності та основних показників діяльності), часових меж їх існування; ретельного вивчення активів, що потрапили на їх баланс; кваліфікації персоналу та правильності визначення портфельних стратегій; своєчасності прийняття рішень, зокрема щодо продажу активів.

Створення державної КУПА в Україні нині не підтримується НБУ, Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) та іншими міжнародними організаціями через прогнозовану неефективність її діяльності. Експерти Офісу з фінансового та економічного аналізу при Верховній Раді, які розраховували всі можливі варіанти роботи державної КУПА, підраховували, що збитки держави від її створення можуть досягти 20 млрд. грн. Розрахунки проводилися у різних варіантах: механізм продажу проблемних активів за 1 грн., за оціночною, балансовою або номінальною вартістю, а також витрати під час передачі активів в управління за комісійну винагороду. До того ж такі збитки прогноуються лише за умови передачі непрацюючих активів «Ощадбанку», «Укрексімбанку» та «Укргазбанку» на суму близько 100 млрд. грн. [7].

На протигагу створення державної КУПА НБУ спільно з міжнародними структурами – ЄБРР, Світовим банком і представниками банківської спільноти – розробив законопроект щодо створення компаній з управління проблемними активами за аналогією турецького досвіду у вигляді приватних компаній відкритого типу. Законопроект пропонується відокремити факторинг від операцій із продажу проблемних кредитів та прописати низку повноважень та податкових пільг, зокрема:

- 1) звільнити компанії, які будуть працювати з проблемними активами, від податку на прибуток на п'ять років;
- 2) вимогу щодо розміру мінімального статутного капіталу компанії встановити на рівні не вище 30 млн. грн.;
- 3) забезпечити прискорені процедури судових і виконавчих проваджень;

4) зняти обмежень для КУПА на випуск облігацій;

5) розширити повноваження цих компаній щодо стягнення боргів, які є у правоохоронних та податкових органах [8].

Передбачається, що зареєстровані компанії з управління проблемними активами зможуть купувати активи всіх банків (як приватних, так і державних), що, своєю чергою, дасть змогу сформуванню вторинний ринок проблемних активів.

На нашу думку, головною перевагою створення приватних КУПА відкритого типу є забезпечення рівних можливостей для всіх учасників ринку щодо продажу своїх непрацюючих активів. Однак створення подібних КУПА не виключає можливість реєстрації також державної КУПА (держава представлена унітарним власником в особі Фонду гарантування депозитів фізичних осіб) з орієнтацією на непрацюючі активи СВБ з урахуванням досвіду Словенії. Державна КУПА матиме такі ж повноваження та податкові пільги, як приватні.

Створення державної КУПА можливе з таких міркувань:

1. Проведені розрахунки експертами Офісу з фінансового та економічного аналізу при ВР щодо можливої ціни продажу 100 млрд. непрацюючих активів «Ощадбанку» та «Укрексімбанку» за 5-6 млрд. грн., а в кращому випадку – за 20 млрд. грн. свідчать не лише про збитковість діяльності державної КУПА, а також незацікавленість приватного інвестора (КУПА) купувати непрацюючі активи державних банків виходячи з низької їх ефективності.

2. Державні банки мають обмежені можливості щодо роботи з проблемними активами, зокрема щодо здійснення часткового списання заборгованості. Використання повного спектру інструментів управління проблемною заборгованістю дасть змогу підвищити її якість та забезпечити повернення коштів.

3. Більшість кредитів, виданих «Ощадбанком» та «Укрексімбанком», – кредити державним підприємствам та органам влади.

4. Можливість залучення міжнародних експертів, які працювали в КУПА. Саме міжнародні експерти та представники міжнародних організацій мають забезпечити неможливість політичних домовленостей із колишніми власниками (у випадку «ПриватБанку») та великими позичальниками, мінімізацію корупційного складника, допомогти в розшуку активів, виведених із банків за кордон.

Таким чином, ефективність функціонування державної КУПА залежатиме від забезпечення таких умов: операційна незалежність установи; належний рівень корпоративної культури; висококваліфікований персонал; визначення стратегії розвитку компанії та вимог до основних показників її діяльності; попередження зловживань та помилок в оцінці та управлінні активами; висока транспарентність діяльності компанії.

По-третє, часткова або повна приватизація державних банків. Питання приватизації банків та зменшення частки держави в банківському секторі активно обговорюється протягом останніх років в Україні. Однак на разі практичних кроків для вирішення зазначених проблем не було прийнято.

У довгостроковій перспективі значна частка держави в банківському секторі є прямою та очевидно загрозою, яка може призвести до колапсу економіки у разі негативного сценарію розвитку, адже джерелом покриття ризиків виступає держбюджет.

Так, за останньою інформацією, НБУ та Міністерство фінансів України (МФУ) планують до кінця 2018 р. продати весь пакет акцій «Укргазбанку», у 2021 р. розпочати продаж «Ощадбанку» та не раніше 2022 р. – «ПриватБанку». Питання продажу «Укрексімбанку» не вирішено: органи влади розглядають два альтернативні варіанти [9].

Приватизація «ПриватБанку» передбачає довготривалий процес, як, наприклад, продаж Lloyds Banking Group Pl урядом Великобританії. Продаж «ПриватБанку» одному інвестору, на нашу думку, несе великі ризики, тому доцільніше залучити декількох інвесторів через публічне розміщення акцій. Приватизація «ПриватБанку» повинна здійснитися якомога швидше (але лише у разі вирішення питання непрацюючих активів, низької капіталізації, зниження рівня важливості банку у здійсненні платежів та вибору роздільної бізнес-моделі) та відповідно до розробленого плану продажу банку.

Досвід США, Китаю, Японії, Кореї свідчить про можливість ефективного функціонування державного експортно-імпортного банку з чіткою спеціалізацією, тому в разі реалізації корпоративної бізнес-моделі з акцентом на експортно-імпортні операції визначаємо за можливе функціонування «Укресім-банку» в державній власності.

Відкритим питанням під час продажу державних банків залишається ціна, за якою вони можуть бути продані. Особливо це актуальне у випадку «ПриватБанку», для підтримки якого держава витратила понад 116,8 млрд. грн. З огляду на ситуацію на вітчизняному банківському ринку та збитки «ПриватБанку», повне повернення інвестованих коштів неможливе. Але навіть за таких умов продаж банку є суспільно необхідним кроком.

Практична реалізація зазначених заходів повинна забезпечити ефективність запропонованих нижче рекомендацій щодо зміни векторів регулювання та нагляду за діяльністю СББ, що забезпечить інтеграцію регулювання та нагляду за СББ України до Базельських рекомендацій.

Основними напрямками вдосконалення підходу до регулювання та нагляду за СББ в Україні мають бути:

1. *Обмеження системної важливості банків.* НБУ відповідно до рекомендацій Базельського комітету затверджено вимогу щодо диференційованого формування буферу системної важливості (чим вищий рівень системної важливості, тим більший обсяг буферу капіталу повинен сформувати банк). Такий регулюючий захід мотивує банки зменшувати свою системну важливість. Разом із тим остаточне вирішення проблеми обмеження зростання системної важливості, на нашу думку, забезпечити не може, тому поряд із вимогою щодо диференційованого формування буферу системної важливості, доцільно підвищити вимоги до антимонопольного законодавства [10]. Банки є специфічними господарюючими суб'єктами, які акумулюють значні ризики для стабільності та розвитку як фінансового ринку, так і економіки. Очевидно, що визначення статусу банку та статусу звичайної компанії на ринку монопольним не може виходити з однакових міркувань та законодавчих обмежень. Рекомендується зменшити відсотковий показник, що визначає становище банку монопольним, відповідно з 30% до 20%, з 50% до 35% та з 70% до 50%. Таким чином, три найбільші банки не зможуть контролювати більше половини ринку банківських послуг. Таке обмеження дасть змогу не допустити виникнення нових СББ, зменшити вплив на ринок наявних СББ та підвищити рівень конкуренції на банківському ринку.

2. *Здійснення аналізу бізнес-моделей СББ.* Аналіз бізнес-моделей СББ розглядається як перспективний (спрямований на оцінку майбутнього стану банку) та превентивний (спрямований на попередження можливих проблем банку) інструмент нагляду за їх діяльністю. Відповідно до найкращого зарубіжного досвіду, було розроблено спеціальний алгоритм аналізу життєздатності бізнес-моделей СББ України, який включає п'ять основних етапів.

- *визначення основних (профільних) бізнес-напрямів*, таких як корпоративний бізнес (малий і середній), роздільний бізнес (у межах якого можна виділити операції з фізичними особами, ФОП тощо) інвестиційний (цінні папери, інвестиційна нерухомість, іноземна валюта) тощо;

- *аналіз поточної бізнес-моделі* банку (оцінка та порівняння основних показників ризиковості, концентрації, рентабельності й ефективності з показниками інших банків, що мають такий самий тип бізнес-моделі);

- *аналіз стратегії розвитку банку* (визначення їх реалістичності та ризиковості);

- *визначення основних вразливостей життєздатності бізнес-моделі банку*, тобто змін внутрішнього та зовнішнього середовища, які можуть негативно вплинути на діяльність банку;

- *висновок за результатами АБМ банку* (НБУ повинен сформувати загальний погляд на життєздатність та стратегічну стійкість бізнес-моделі СББ та будь-які потенційні ризики для її життєздатності).

Передбачається, що аналіз бізнес-моделей банків дасть їм змогу підвищити рентабельність та ефективність діяльності, а також ідентифікувати та мінімізувати притаманні їхній діяльності специфічні ризики.

3. *Планування відновлення діяльності СББ.* Хоча НБУ з 2015 р. було встановлено вимогу щодо формування Плану відновлення діяльності для системно важливих банків, однак через відсутність методичних рекомендацій щодо структури та основних компонентів даного плану ця вимога залишається лише на папері.

План відновлення платоспроможності або план надзвичайних ситуацій (далі – План відновлення) повинен передбачати розроблення широкого спектру варіантів нормалізації фінансового стану та низки сценаріїв серйозного макроекономічного й фінансового стресу.

На нашу думку, План відновлення діяльності СББ в Україні доцільно формувати за такою структурою:

- 1) огляд інформації про банк (загальна інформація про банк, стратегічні орієнтири, перелік критично важливих функцій);

- 2) варіанти відновлення (вибір варіантів відновлення; визначення кількісного впливу кожного варіанту відновлення на діяльність банку; часовий горизонт реалізації кожного варіанту відновлення);

- 3) індикатори, які характеризують необхідність застосування плану відновлення (не лише нормативні показники капіталу та ліквідності банку, а й внутрішні кількісні та якісні показники, такі як утрата ліквідності нижче певного порогового значення або зниження рейтингів банку тощо);

- 4) тестування сценаріїв (огляд щонайменше чотирьох стрес-сценаріїв, які є достатньо жорсткими для перевірки Плану);

- 5) потенціал відновлення (оцінка комбінованого впливу переваг усіх можливих варіантів відновлення за різних сценаріїв із погляду достатності капіталу та ліквідності);

- 6) порядок перегляду та редагування Плану відновлення.

До того ж кожен розділ даного плану повинен супроводжуватися детальним кількісним аналізом та обґрунтуванням із боку вищого керівництва, причому ступінь деталізації та аналізу в ньому повинен відображати складність та розмір банку (принцип пропорційності).

Розроблення такого Плану є надзвичайно важливим заходом, що сприяє вчасному та більш ефективному вирішенню

питання неплатоспроможності СВБ та мінімізує його негативний вплив на фінансовий сектор.

4. *Залучення акціонерів та кредиторів до процесу порятунку СВБ (механізм bail-in)*. Перехід від механізму санації банку bail-out до bail-in дасть змогу не відкликати ліцензію банків та не витратити значні державні фінансові ресурси, а зберегти банк із перспективою росту його платоспроможності з найменшими втратами для економіки та суспільства. Нині санація банку за рахунок коштів акціонерів та кредиторів в Україні можлива лише за їх згоди та достатності їх ресурсів. Зокрема, частина вкладників «Дельта банку» висловлювала бажання врятувати банк, однак таких грошових ресурсів було недостатньо для продовження його діяльності. Примусова конвертація вимог акціонерів та великих кредиторів у субординований борг або статутний капітал проблемних банків має здійснюватися виключно з погодження НБУ та за наявності необхідних розрахунків, що підтверджують доцільність такого кроку. Застосування в наглядній практиці даного компонента підвищує стійкість банку до стресових подій, зменшує тиск на фінансові ресурси держави, кошти платників податків та підвищує відповідальність його акціонерів.

Висновки. Перехід до посиленого та ефективного регулювання та нагляду за діяльністю СВБ України передбачає необхідність, по-перше, повної або часткової їх приватизації, по-друге, впровадження передових інструментів нагляду відповідно до рекомендацій міжнародних органів нагляду. Зокрема, нині особливого значення для України набувають такі інструменти банківського нагляду, як аналіз бізнес-моделі (з огляду на низьку ефективність та рентабельність діяльності СВБ), обмеження системної важливості (з огляду на масштаби діяльності найбільших банків) та відновлення платоспроможності СВБ без коштів платників податків (з огляду на значні витрати держави на націоналізацію одного з СВБ).

Однак проблема регулювання та нагляду за СВБ є надзвичайно актуальною для України та потребує подальших наукових дискусій, зокрема щодо застосування комплексного стрес-тестування СВБ (не лише кредитного ризику, а й ризику ліквідності, ринкового та операційного) та можливостей використання конвертованих облігацій в Україні для відновлення платоспроможності СВБ без залучення значних ресурсів держави.

Література:

1. Тетерятников К. Власть, государство и системно значимые банки в России и зарубежом: нюансы определения. Финансовая жизнь. 2014. № 4. С. 6–23.

2. Новикова В. Функционирование и регулирование системно значимых банков в Республике Беларусь. Банковский вестник. 2013. № 8. С. 33–38.

3. Шульга Н.П., Колодізева С.О. Ідентифікація системно важливих банків. Вісник КНТЕУ. 2016. № 5. С. 82–98.

4. Науменкова С.В., Міщенко В.І. Поняття системного ризику та підходи до визначення системно значущих банків. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Проблеми інтеграції України у світовий фінансовий простір. 2014. № 1(105). С. 186–196.

5. Терещенко А.О. Засади регулювання системно важливих банків. Інноваційна економіка. 2013. № 4(42). С. 255–260.

6. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні: Постанова Правління НБУ від 28.08.2001 № 368. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>.

7. Государство решило взяться за проблемные активы банков. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2017/09/21/629276/>.

8. Національний банк усебічно підтримує ЄБРР у роботі над створенням механізму з управління заборгованістю: прес-реліз НБУ. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=59167525.

9. Що буде з «Ощадбанком», «ПриватБанком» та «Укргазбанком» до 2022 року. Проект стратегії. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/12/27/632572/>.

10. Про захист економічної конкуренції: Закон України, 2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.

Бура В.І. Регулирование и надзор за системно важными банками

Аннотация. Статья посвящена вопросам совершенствования отечественного подхода к регулированию и надзору за системно важными банками. Разработан ряд рекомендаций по изменению векторов регулирования и надзора за деятельностью системно важных банков в соответствии с рекомендациями международных органов надзора.

Ключевые слова: системно важный банк, регулирование, надзор, приватизация, бизнес-модель, реструктуризация.

Bura V.I. Regulation and supervision of systemically important banks

Summary. This article is devoted to the issues of improving the domestic approach to the regulation and supervision of systemically important banks. A number of recommendations have been developed to change the vectors of regulation and supervision of the activities of systemically important banks in accordance with the recommendations of the international oversight bodies.

Keywords: systemically important bank, regulation, supervision, privatization, business model, restructuring.