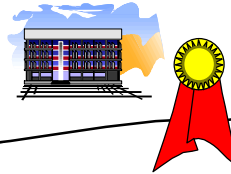


*Економіка
та управління
підприємствами
і національним
господарством*



*Микола Коваленко,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної політики ХарPI НАДУ*

Удосконалення організаційної структури банківського нагляду в Україні

Розглянуто систему структурної організації банківського нагляду. Визначено види участі центрального банку у здійсненні банківського нагляду в зарубіжних країнах. Проведено порівняння поглядів прибічників здійснення банківського нагляду центральним банком та їх опонентів. Аргументовано доцільність відокремлення функції банківського нагляду від діяльності Національного банку України.

Ключові слова: банківський нагляд, банківське регулювання, організаційна структура, Національний банк України.

The active system of the bank supervision structural organizational has been considered. The types of the central bank's participation in exercising of foreign countries' bank supervision have been defined. The views of the followers of the exercising of the bank supervision in the central bank have been compared with those ones of their opponents. The suitability of the bank supervision separation from the National Bank of Ukraine has been reasoned.

Key words: bank supervision, bank regulation, organizational structure, the National Bank of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язки з важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах економічної кризи уряди більшості країн краще справлялися з розв'язанням проблем банківських систем, ніж їх центральні банки. Не поліпшує роботу центральних банків у кризових умовах і високий рівень їх автономії від виконавчої влади. Народний банк Китаю повністю залежить від уряду, є його підрозділом, але працює набагато ефективніше незалежного Національного банку України (НБУ).

НБУ сформувався як типова закрита від впливу інших державних органів система, яку неможливо реформувати із середини. Така самостійно працююча підсистема іншої, більш широкої системи державного управління, не здатна ефективно й об'єктивно наглядати за банківським сектором і приймати об'єктивні й ефективні рішення, особливо в перманентно кризо-

вих умовах. Проблему недосконалості організаційної структури посилює і те, що люди банківського середовища пов'язані між собою тисячами ниточок неформальних відносин. А це у більшості своїй може заважати формуванню об'єктивної наглядової підсистеми.

Намір виділення функції банківського нагляду зі структури НБУ виник ще в 2000 р. Тоді не реалізованими залишилися зусилля щодо створення наглядового органу держави за діяльністю банків, відокремленого від НБУ, як однієї із складових Комплексної програми розвитку банківської системи України на 2001-2003 рр., про що наголошувалося в Указі Президента України "Про заходи щодо зміцнення банківської системи та підвищення її ролі у процесах економічних перетворень" від 14 липня 2000 р. № 891/2000 [12]. Час засвідчує актуальність цього заходу. Тільки зараз ця ідея знаходить серед науковців більше противників, ніж прихильників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проблематика банківського нагляду знайшла достатньо широке висвітлення в економічній літературі. Теоретичні та прикладні аспекти удосконалення банківського нагляду досліджували такі відомі вітчизняні науковці та практики, як Б.Адамик, О.Барановський, О.Вовчак, Р.Гриценко, О.Дзюблюк, І.Д'яконова, В.Коваленко, О.Костюк, В.Крилова, В.Кротюк, О.Любунь, В.Мищенко, А.Мороз, О.Орлюк, В.Пасічник, О.Петрик, К.Раєвський, В.Романишин, Г.Табачук, О.Хаб'юк, О.Чуб, Н.Швець та ін.

Однак проблема формування нової організаційної структури банківського нагляду, незважаючи на активні дискусії щодо цього питання, із перебігом часу вимагає подивитись на неї під новим, більш радикальним кутом зору.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є надання пропозицій щодо удосконалення організаційної структури банківського нагляду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Криза 2008-2009 рр. наочно продемонструвала неефективність існуючих методів державного регулювання фінансового сектору України, а також вказала на помилковий вектор розвитку системи банківського нагляду [1]. Сьогодні перед владою і Національним банком України, учасниками фінансових ринків стоїть завдання - виробити нові стандарти банківського нагляду, визначити нові принципи формування банківської системи, стратегічні цілі її розвитку. Якість нових стандартів банківського нагляду, їх відповідність сучасним вимогам до стану банківського сектору має стати тим запобіжником, який, якщо не повністю знівелює вплив імовірних наступних криз, то хоча б утримає цей вплив на безпечному рівні для національного ринку капіталу. Позиція інституції банків-

ського нагляду повинна відповідати вимогам виконавчої влади щодо активного залучення банківського сектору до кредитування пріоритетних галузей економіки, реалізації інноваційних проектів.

Першочерговим заходом посилення банківського нагляду могла б стати реорганізація структури банківського нагляду на основі утворення окремого від НБУ державного органу - Національної комісії з банківського нагляду.

Обґрунтуємо це положення. З огляду на те, що банківський нагляд виступає самостійною функцією державного управління, так само як і банківське регулювання та банківський контроль, виникає питання про передачу цієї функції незалежній від центрального банку установі. Як свідчить світова практика, налічується три основні види організаційної структури банківського нагляду залежно від міри залучення центрального банку до його виконання (див. таблицю).

Незалежно від організаційного виду побудови нагляду за комерційними банками банківський нагляд здійснюється на загальних принципах Базельської конвенції.

Світова практика організації банківського нагляду

Назва виду організаційної структури	Характерні відмінності	В яких країнах використовується
Одноосібна	Центральний банк має виключні повноваження у сфері банківського регулювання та банківського нагляду	Греція, Іспанія, Португалія, Російська Федерація, Румунія, Україна
Змішана	Функції банківського нагляду виконує спеціалізований орган чи органи з безпосередньою участю центрального банку та міністерства фінансів або навіть саме міністерство фінансів	Канада, Китай, Норвегія, Фінляндія, Франція
Опосередкована	Банківський нагляд здійснюється незалежними спеціалізованими органами або органом за участю міністерства фінансів та досить обмеженому впливі центрального банку. До цієї групи зараховують також країни, які мають єдиний орган нагляду за ринком фінансових послуг - мегарегулятор	Австрія, Великобританія, Данія, Канада, Німеччина, Швеція

Існує думка, що в тих країнах, де наглядові органи діють як відокремлені від центрального банку, це скоріш історична особливість, а не правомірною доцільністю [3, с. 138]. Але з цим ми не можемо погодитися. Вивчаючи саме перелік країн, які належать до того чи іншого виду організаційної структури, результати їх діяльності, доходимо висновку, що більш успішні за економічним розвитком країни мають саме відокремлений від центрального банку банківський нагляд. І це не є звичайним збігом історичних обставин, а виявляється необхідною умовою зміцнення банківської системи, посилення її ролі в економічному зростанні країни.

Питання відокремлення банківського нагляду від органу, який здійснює банківське регулювання, тобто Національного банку України (НБУ), обго-

ворюється серед науковців і фахівців банківської справи з часу утворення цього органу.

Як правило, керівники НБУ, науковці навчальних закладів, що підпорядковані НБУ, одночасно намагаються довести, що в Україні банківський нагляд має здійснюватися НБУ. Вони вважають, що наявні проблеми у фінансовому секторі України доцільно розв'язувати не шляхом створення нових структур, а за рахунок удосконалення існуючих інституційних і технічних процедур у рамках Національного банку України [6; 7, с. 131; 8, с. 6; 10, с. 298].

Є і протилежні думки, сутність яких полягає в тому, що відокремлення банківського нагляду від НБУ сприятиме суттєвому покращенню якості нагляду за діяльністю комерційних банків [9; 11].

Поряд із головними аргументами проти відокремлення банківського нагляду від НБУ ми можемо навести наступні контраргументи:

- існування інституційної, регулятивної та бюджетної незалежності центральних банків, що дає можливість захистити банківський нагляд від політичного лобювання та пресингу - будь-який орган державного управління повинен бути незалежним від політичних уподобань, вільним від будь-якого зовнішнього матеріального стимулювання під час виконання посадовими особами своїх обов'язків у межах чинного законодавства. Національний банк чи будь-який інший державний орган під час нагляду за діяльністю банків за своєю підпорядкованістю вищому органу державної влади не повинні відрізнятися від Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг або Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Автономність НБУ певною мірою можна обґрунтувати, але лише під час формування та реалізації ним грошово-кредитної політики. Дії органу, що здійснює банківський нагляд, повинні стати більш прозорими та зрозумілими. А це можливо саме за умови його відокремлення від НБУ;

- ризик неспроможності оперативного, якісного та відповідального інформаційного обміну між НБУ і органом банківського нагляду - уже зараз у межах НБУ функціонує окрема Служба банківського нагляду, яка оперує певними індикаторами, показниками, нормативами, яких до цього часу було достатньо для виконання функції банківського регулювання. Їх постійне удосконалення проходить за взаємними домовленостями структурних підрозділів НБУ, що буде здійснюватися і за умов відокремленості банківського нагляду. Ми не бачимо перешкод, для ефективної діяльності діючого інформаційного поля у разі розмежування банківського регулювання та банківського нагляду. Необхідно лише більш докладно прописати це в Положенні про орган банківського нагляду із зазначенням ступеня відповідальності посадових осіб за оперативність та точність інформації. Обмін інформацією має відбуватися в режимі on-line, гарантуючи щоденність моніторингу та прийняття необхідних рішень в обох інституціях;

- розпорошення функцій, діяльність центрального банку неможлива без виконання банківського нагляду. Порушення єдності функцій НБУ може призвести до небезпечних наслідків для банківського сектору - можливо все це і було б так, але Законом України "Про банки і банківську діяльність" [4], який було прийнято ще в 2000 р., передбачається, що державне регулювання діяльності банків здійснюється Національним банком у формах адміністративного та індикативного регулювання. До адміністративного регулювання Законом віднесено: реєстрацію банків і ліцензування їх діяльності; встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; нагляд за діяльністю банків; надання рекомендацій щодо діяльності банків. Індикативне регулювання включає: встановлення обов'язкових економічних нормативів; визначення норм обов'язкових резервів для банків; встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій; визначення процентної політики; рефінансування банків; кореспондентських відносин; управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції; операцій з цінними паперами на відкритому ринку; імпорту та експорту капіталу. Розгляд складових адміністративного регулювання дає підстави стверджувати, що вони являють собою перш за все елементи банківського нагляду, а вивчення наповненості індикативного регулювання підводить нас до його ототожнення з банківським регулюванням. Таким чином, в основі відокремлення банківського регулювання від НБУ повинно бути покладено саме те, що НБУ має здійснювати індикативне регулювання, а інституція банківського нагляду - адміністративне. Відповідно до цих форм регулювання повинні бути переглянуті функції НБУ;

- НБУ фінансує здійснення банківського нагляду за рахунок власних доходів, а тому створення та організація роботи нового органу банківського нагляду потребуватиме додаткових витрат для платників податків - Національний банк є державним органом і доходи, які він заробляє, належать державі. Новий орган банківського нагляду буде створено на вже існуючій базі НБУ, діючій мережі територіальних управлінь НБУ, а тому організаційні витрати будуть мізерні. Навпаки, таке звуження функцій НБУ виявить дійсно необхідний рівень витрат саме на організацію та утримання системи банківського регулювання, який на цей час є невиправдано завищеним, що надасть можливість значно оптимізувати ці витрати, а отже, зекономити державні кошти.

Головними аргументами на користь виведення банківського нагляду із компетенції центрального банку є такі: виключення потенційного конфлікту між цілями грошово-кредитної політики та нагляду; послаблення надмірної концентрації повноважень, закріплених за центральним банком.

Сутність конфлікту інтересів пояснюється тим, що часто виникають ситуації, коли інтереси підтримки стабільності банківської системи, особ-

ливо під час кризи, вступають у протиріччя з цілями грошово-кредитної політики. Аналіз проблем та прийняття відповідних рішень як у сфері банківського нагляду, так і банківського регулювання потребує багато зусиль і часу. Керівництво центрального банку більше концентрується на поточній щоденній роботі, пов'язаній із банківським наглядом, і не приділяє достатньої уваги довгостроковим стратегічним рішенням стосовно цінової стабільності.

Так, під час рятування банку, що потрапив у скрутне становище, як кредитор останньої інстанції центральний банк змушений видавати значні кредити. А це може бути неприпустимим з точки зору цілей грошово-кредитної політики, оскільки порушується цінова стабільність. Замість того, щоб здійснювати рефінансування сильних банків, які активно кредитують реальний сектор економіки, інститут банківського регулювання розпоршує свої ресурси на підтримку неконкурентоспроможних банків, яким краще б було покинути ринок чи пройти процедуру реорганізації.

Щодо зменшення відсоткової ставки рефінансування, то воно може бути бажаним для зниження вартості ресурсів банківського сектору у важкий для нього момент. Але це може суперечити політиці підтримки національної грошової одиниці, яка, навпаки, потребує в цей час підвищення ставки. Ці конфлікти проявляються тим сильніше, чим більше накопичено невідповідностей за строками між активами та зобов'язаннями у банківських балансах.

Виникненню конфлікту сприяє також циклічний характер стану банківського сектору, у той час як виконання грошово-кредитної політики не може орієнтуватися на ту чи іншу фазу економічного циклу. Дотримання банками нормативів нагляду є більш важкою справою в період спаду, коли доходи банків невеликі, а борги зростають [2].

У випадку, коли виконання грошово-кредитної політики, що віднесено нами до однієї із складових банківського регулювання, і виконання банківського нагляду перебуває в повноваженнях однієї державної установи, банківський нагляд зазнає великого тиску з боку підрозділів, відповідальних за реалізацію грошово-кредитної політики. Закріплення банківського нагляду за окремим незалежним державним органом може бути єдиним засобом, щоб уникнути такого тиску.

Наступною вагомою причиною обмеження функцій центрального банку виступає сумнів щодо надмірної концентрації влади в його руках. Одночасно із переконанням у необхідності обов'язкової незалежності центрального банку під час проведення макроекономічних завдань виникла ідея щодо можливої безконтрольності під час діяльності даного державного органу, концентрації ризику помилкових рішень, неадекватного реагування під час локальних та системних банківських криз. Деконцентрація влади НБУ повинна сприяти підвищенню спеціалізації інституцій банківського нагляду і банківського регулювання, тіснішому спілкуванню з іншими органами державної влади, громадськістю.

НБУ на сьогодні являє собою орган державного управління, що відповідає як за цінову стабільність, так і за нагляд за банками, який складається з регулярного проведення оцінки загального фінансового стану, результатів діяльності та якості управління банками; дотримання банками чинного законодавства і підзаконних актів, обов'язкових нормативів, стандартів, правил і керівних принципів; недопущення відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом; вжиття до порушників встановлених санкцій. Така модель фактично є основою надмірної бюрократизації влади і сьогодні зживає себе, оскільки ні банківське регулювання, ні банківський нагляд не націлені на свій власний кінцевий результат. Кожний із кураторів відповідних служб не забезпечує досягнення кінцевого результату у своєму структурному підрозділі, а підпорядковуються певній усередненій політиці, яку проводить центральний банк. Коли ж вищезазначені функції виконуються окремо, кожний керівник такого органу буде націлений на виконання окремої функції, конкретного кінцевого результату, очікуваного саме від діяльності його органу. За таких умов з'являється можливість встановлення більш ефективного державного контролю за діяльністю цих органів, а отже, підвищення відповідальності з боку посадових осіб.

Досить часто відокремлення банківського нагляду від НБУ вітчизняними науковцями асоціюється із одночасним утворенням єдиного фінансового регулятора. Ми виходимо з позиції, що в сучасних умовах не існує доцільності створення в Україні мегарегулятора фінансового ринку, що обумовлено певною низкою причин [5]. Передусім передача банківського нагляду мегарегулятору може призвести до втрати і без того низького ступеня суспільної довіри до банківських установ, нездатності забезпечити однакову ступінь стабільної діяльності різних типів фінансових інститутів, підвищення морального ризику (*moral hazard*) в усій фінансовій сфері.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підвищення дієвості банківського нагляду можливе за умови зміни його організаційної структури. Тільки в разі відокремлення інституції банківського нагляду від Національного банку може з'явитися можливість:

- здійснення державного регулювання банківського сектору на основі поділу між відповідними органами їх функцій відповідно до форм адміністративного та індикативного регулювання;
- удосконалення технічних процедур нагляду за діяльністю банківських установ;
- згладити гострі кути між довгостроковими стратегічними рішеннями стосовно цінової стабільності та поточними проблемами сфери банківського нагляду;
- досягнення деконцентрації влади НБУ заради посилення відповідальності посадовців та прозорості їх професійної діяльності;

• оптимізації державних витрат на утримання банківського регулювання та банківського нагляду.

Державним органом, який би виконував банківський нагляд, могла би стати Національна комісія банківського нагляду.

Подальші розвідки у даному напрямі повинні висвітлити систему дій органу банківського нагляду з метою забезпечення стабільного функціонування банківського сектору та захисту інтересів його клієнтів і кредиторів на основі більш активного впровадження якісних та ризик-орієнтованих вимог до фінансового, ділового стану банків.

Список використаних джерел

1. Аналітична записка "Уроки банківської кризи 2008-2009 років і шляхи стратегічної трансформації банківської галузі України" / Асоціація укр. банків. - Режим доступу : http://aub.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=3921&menu=104&Itemid=96
2. *Беляков А. В.* Банковские риски: проблемы учета, управления и регулирования / А. В. Беляков : Библиотека Exsolver. - Режим доступу : <http://exsolver.narod.ru/Books/Bank/Bankrisks/index.html>
3. *Бордюгов А. Ф.* Особенности организации банковского надзора / А. Ф. Бордюгов // Проблемы і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. - Т. 3. - Суми : Ініціатива, 2000. - С. 132-138.
4. Закон України про Національний банк України. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1
5. *Коваленко М. М.* Сучасний зарубіжний досвід державного регулювання банківської сфери / М. М. Коваленко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - Вип. 1. - С. 324-332.
6. *Крилова В. В.* Визначення ролі центрального банку в системі регулювання та нагляду за фінансовим сектором / В. В. Крилова, А. О. Крилова // Зб. наук. пр. "Вісн. Укр. акад. банків. справи". - 2010. - № 2. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VUABS/2010_2/Contents.html
7. *Кротюк В. Л.* Національний банк - центр банківської системи України / В. Л. Кротюк. - К. : Ін Юре, 2000. - 248 с.
8. *Петрик О.* Якою має бути організаційна структура банківського нагляду в Україні? / О. Петрик // Вісн. Нац. банку України. - 2009. - № 11 (165). - С. 3-6.
9. *Понеділко О. В.* Оптимізація структури банківської системи України / О. В. Понеділко // Ефективна економіка : електрон. наук. фах. вид. - 2011. - № 8. - Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=644>
10. *Скаска О. І.* Стратегія розвитку банківського нагляду в Україні / О. І. Скаска, О. М. Сарахман // Вісн. ЖДТУ. - № 4 (54). - С. 296-298.

11. *Суслов Віктор*. Над прірвою брехні [Електронний ресурс] : Політико-актуальні новини : інтерв'ю від 11 верес. 2009 р. з головою Держ. комісії з регулювання ринків фін. послуг України, канд. екон. наук, доц. В. І. Сусловим. - Режим доступу : <http://politcom.org.ua/?p=924>

12. Про заходи щодо зміцнення банківської системи та підвищення її ролі у процесах економічних перетворень : Указ Президента України від 14 лип. 2000 р. № 891/2000. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main>

Ольга Сафронова,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри управління

національним господарством НАДУ

Державне сприяння розвитку системи корпоративного управління в комерційних банках України

На підставі аналізу особливостей організації системи корпоративного управління в комерційних банках України автором виокремлено пріоритетні напрями державного сприяння її розвитку, конкретизовано заходи з їх реалізації в сучасних умовах господарювання.

Ключові слова: механізми державного регулювання економіки, система корпоративного управління, банківський сектор національної економіки.

Based on the analysis of features of corporate governance organization system in the Ukrainian commercial banks the author identifies priority directions of governmental support of such system's development, specifies measures dealt their implementation in the current economic situation.

Key words: mechanisms of state regulation of economy, system of corporate governance, bank sector of national economy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. У сучасних умовах господарювання можливості підвищення рівня капіталізації банківських організацій та створення передумов фінансової стабільності їх діяльності значною мірою визначаються якістю системи їх корпоративного управління. Це зумовлено тим, що для потенційних інвесторів при прийнятті рішень щодо участі в капіталі того чи іншого банку найвагомим аргументом стає саме неухильне дотримання його менеджерами ustalених норм корпоративної поведінки - транспарентності, підзвітності, відповідальності тощо. За цих обставин банківські установи, які приділяють належну увагу питанням організації корпоративного управління, спроможні залучати капітал більш швидко і легше, ніж інші, більш ризиковані з точки зору інвестора, компанії.