

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354:351.72

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ПОЛОЖЕНЬ ТЕКТОЛОГІЇ

Коваленко М. М.,

*д. держ. упр., доц., професор кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків*

Розглянуто роль та місце механізму державного регулювання банківського сектора в загальній системі державного регулювання економіки України. Під час організації вказаного механізму висвітлені особливості застосування закону відносних опорів (закону найменших), правила концентрованої дії, закону функціональних додаткових співвідношень, що є важливою складовою всезагальної організаційної науки (тектології).

Ключові слова: державне регулювання економіки, механізм державного регулювання, банківський сектор, тектологія, соціально-економічний розвиток країни.

Kovalenko M. M.,

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv*

FEATURES OF ORGANIZING MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE BANKING SECTOR THROUGH APPLICATION OF TECTOLOGY PROVISIONS

The paper considers the role and place of the mechanism for regulation of the banking sector in the general system of state regulation of the economy of Ukraine. In the course of organizing the said mechanism, specific features of using the law of relative resistances (law of the least), concentrated action rule, functional additional correlations law were explored that form an important component of the universal organizational science (tectology).

Key words: state regulation of economy, mechanism for state regulation, banking sector, tectology, country's socio-economic development.

Постановка проблеми. Перше десятиріччя XXI ст. можна віднести до початку періоду посилення впливу державного регулювання на економічні процеси у розвинутих країнах. В умовах як підйому, так і спаду економіки державне регулювання завжди носить основне навантаження на сприяння соціально-економічного розвитку і торкається практично всіх галузей економічної діяльності. У центрі цих процесів завжди перебував і перебуває банківський сектор як такий, що тісно пов'язаний з усіма сферами економіки. За роки ринкових перетворень банківський сектор України пережив декілька фінансових криз і велику кількість банкрутств комерційних банків, що завдало суспільству великих економічних втрат. Декілька років поспіль банківська сфера була збитковою, а важелі її впливу на реальний сектор практично не задіяні. Так, за період 2007–2015 рр. прибутковими для банківського сектора були 2007, 2008, 2012, 2013 рр. (загальна сума прибутку становила 20,26 млрд грн), а збитковими – 2009, 2010, 2011, 2014, 2015 рр. (загальна сума збитків становила 178,75 млрд грн) [7]. Таким чином фінансовий результат банківського сектора України за вказаний період був від'ємним та становив 158,49 млрд грн.

© Коваленко М. М., 2016

За умов наростаючої невизначеності і хаосу, викликаних значною мірою політикою Національного банку України (НБУ), стає просто неможливим приймати інвестиційні рішення. Економічні суб'єкти працюють в умовах грошово-кредитної непередбачуваності. Стиснення грошової маси, що проводиться НБУ нібито в антиінфляційних цілях, супроводжується нарощенням зовнішніх боргів як державою, так і вітчизняними суб'єктами господарювання. Цим нібито виправдовується доцільність проведення нової грабіжницької приватизації. Суспільство втрачає створені в результаті праці багатьох попередніх поколінь активи, у власність закордонних "господарів" перетікають природні багатства країни.

На сучасному етапі реформування економіки України та підходів державного управління у різних сферах господарської діяльності уявляється доцільним розробити нові підходи організації механізму державного регулювання банківського сектора. Дана проблема є досить актуальною для сучасного українського державотворення, що зумовлено необхідністю підвищення ролі державного регулювання банківського сектора у відбудові національної економіки. У той же час вимагає вирішення питання покращення взаємодії Національного банку та Уряду України на основі посилення державного контролю з метою спрямування єдиної державної фінансової політики на довгострокову стабілізацію гривні, інноваційно-інвестиційний розвиток вітчизняних виробників, зниження рівня безробіття, підвищення якості життя населення країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню державного регулювання банківського сектора приділено досить широку увагу в закордонній та вітчизняній науковій літературі. Зокрема, вивчення проблем державного регулювання у банківській сфері торкалися наступні закордонні вчені: В. Вдовін, Г. Гайгер, Дж. Зюхтлінг, Г. Майер, Ф. Мишкін, Г. Ширенберг та інші. Вагомий внесок у дослідження підходів державного регулювання діяльності банківських інститутів в сучасних умовах зробили українські вчені: С. Аржевітін, О. Барановський, О. Вовчак, Л. Лазебник, І. Лютий, А. Мороз, О. Хаб'юк, А. Чухно, Н. Швець та інші.

Мета статті полягає у визначенні ролі та місця механізму державного регулювання банківського сектора в загальній системі державного регулювання економіки України та розробці методологічних основ його організації із застосуванням набутих всезагальної організаційної науки (тектології). Запропонований механізм має передбачати переорієнтацію діяльності банківського сектора на досягнення цільових орієнтирів, регламентованих економічною політикою держави, що проводиться відповідною системою органів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Цілями державного регулювання економіки є соціальна ефективність, економічне зростання, справедливий розподіл доходів, захист ринкової конкуренції, повна зайнятість, стабільність цін, стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки та інноваційної діяльності, збалансованість платіжного і торговельного балансу тощо. При цьому державне регулювання економіки повинно дотримуватися наступних принципів:

- системного впливу на розвиток соціально-економічних процесів з урахуванням тісних взаємозв'язків ринку капіталів, фінансів, товарів, праці на базі формування необхідних економічних регуляторів і нормативів, методичної бази;
- ефективного управління підприємствами державного сектора економіки;
- суворої відповідальності органів державної влади та центральних органів державного управління за отримані від регулювання економіки результати.

Останнім часом для науковців і практиків все більш стає очевидним, що відмінності суб'єктів регулювання і сфер охоплення не змінюють сутності економічних відносин,

які мають коригувальний характер і для яких властиві усі основні ознаки, характерні для державного управління [9, с. 47]. Розвиток будь-якої галузі економіки повинен підпорядковуватися певній програмі, яка є складовою програмно-цільової організації державного управління [4, с. 55]. Держава має регулярно розробляти загальнонаціональну інвестиційну програму та планувати механізм мобілізації інвестиційних ресурсів, визначити комплексну інноваційно-інвестиційну стратегію розвитку національної економіки [8, с. 58].

На ринок капіталу покладено виконання таких основних функцій: координаційної – координація попиту і пропозиції; алокаційної – сприяє найкращому використанню капіталу; селекційної – забезпечення дозволу торгувати лише тим продавцям та покупцям, котрі виконують певні вимоги; трансфертної – балансування умислів продавців та покупців в кількісному, ризиковому та строковому вимірах.

Банківський сектор виступає особливим об'єктом державного регулювання, котрий потребує пильної уваги щодо своєї діяльності з боку державних органів та має важливе значення для розвитку національної економіки. Недосконалість ринкового укладу економічних відносин, глобалізація економіки, великий ризик виникнення криз, вкрай низький рівень соціально-економічного розвитку країни, незадовільний рівень превентивних та протекційних дій державних органів потребують суттєвого удосконалення державного регулювання банківського сектора.

Функціонування ринку в умовах досконалої конкуренції є ідеальним станом для суспільства, на досягнення якого і повинні спрямовуватися певні зусилля державного регулювання. В економічній теорії досконалий ринок характеризується тим, що ринок є абсолютно прозорим, а ціни відомі всім учасникам; ринок є конкурентним тоді, коли усі його учасники є незалежними та мають рівний за можливостями доступ до нього; учасники ринку діють раціонально. Досконалий ринок у змозі виконувати всі функції капіталу ідеально та є найбільш оптимальною моделлю в економічній теорії. Проте на практиці кожна із відомих економік світу не є досконалою в результаті дії п'яти класичних причин ринкової недосконалості: зовнішні ефекти, ефект неподільності, асиметрична інформація, адаптаційні недоліки, ірраціональна поведінка учасників ринку [6; 10, с. 223–226; 11, с. 40–42].

Державне регулювання банківського сектора треба розглядати як комплекс заходів нейтралізації перелічених ринкових недосконалостей та як процес фінансового забезпечення функціонування та розвитку цілісної економічної системи через планування індикативних показників, контроль за їх дотриманням, фінансування стратегічно важливих для держави суб'єктів господарювання, реалізацію державних цільових програм, управління об'єктами державної власності.

Під час еволюції банківського сектора будь-якої країни з ринковою економікою можна виокремити вплив двох різновекторних тенденцій: прагнення держави забезпечити стабільність банківського сектора та закріплення з цією метою за центральним банком (чи подібним органом) функцій відповідних до державної політики; схильність учасників сектора, в особі власників фінансових посередників, до найбільшої економічної ефективності.

Державне регулювання банківського сектора є важливою складовою регулювання фінансової сфери і, на відміну від інших напрямків регулювання економіки, збільшує значною мірою відповідальність за регрес чи розвиток кожного із секторів економіки окремо та національної економіки у цілому. Насамперед, це обумовлено багатофункціональним призначенням банківського сектора, перш за все, Національного банку, який є відповідальним за формування та координацію грошово-кредитної політики, котра представляє собою

процес забезпечення стабільності національних грошей та регулювання обсягу грошової пропозиції для стабілізації економіки та стійкого функціонування банківських установ, забезпечення ефективного функціонування та розвитку грошово-кредитного ринку. Крім цього, банківський сектор може сприяти реалізації державної політики з питань захисту та розвитку стратегічних секторів вітчизняної економіки, впровадженню інноваційних проєктів.

Сама по собі категорія державного регулювання є однією з базових дефініцій в науці та практиці державного управління. Під регулюванням прийнято розуміти діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [5, с. 148]. Таким чином суб'єктом державного регулювання банківського сектора виступає людина (громадянин), яка конкретизується в органах і посадах державної влади України – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк тощо. Об'єктом державного регулювання банківського сектора виступають не фізичні чи юридичні особи, а процеси і явища, економічні відносини, які пов'язані із банківським сектором.

Кожна держава для повноцінного здійснення своїх завдань і реалізації функцій повинна створювати різноманітні організації, сукупність яких називається механізмом держави. Таким чином, механізм держави — це система всіх державних організацій (органи держави, державні підприємства, державні установи), які здійснюють її завдання і реалізують функції.

Система всіх організацій державного регулювання банківського сектора, які мають здійснювати завдання держави і реалізовувати функції у сфері управління банківським сектором, являє собою механізм державного регулювання банківського сектора. Він виступає елементом загального механізму державного регулювання економіки України, головною метою функціонування котрого є впорядкування системи соціально-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Тобто механізм державного регулювання банківського сектора являє собою підсистему загального механізму державного регулювання економіки, призначену для перетворення певного організуючого впливу органів державного регулювання банківського сектора (суб'єктів регулювання) у бажану (цільову) поведінку, результативність та ефективність діяльності об'єктів державного регулювання банківського сектора (банківські установи, ринок банківських продуктів і фінансових послуг, грошово-кредитні відносини, банківські ресурси тощо).

Самі по собі механізми державного регулювання можуть доповнюватися різноманітними недержавними, незалежними, добровільними, некомерційними організаціями, які створюються як за сприянням держави та мають допомагати державним регулятивним органам не допускати помилок, вносити свої пропозиції щодо сприяння розвитку галузі, так і за власною ініціативою самих суб'єктів господарювання. Недержавні саморегульовані організації складають важливе доповнення і до механізму державного регулювання банківського сектора. У банківському секторі такими органами є декілька саморегульованих організацій. Найвідоміша та найактивніша з них – Асоціація українських банків, яка об'єднує багато діючих в Україні комерційних банків та представляє їх системні інтереси у відносинах з Національним банком, Верховною Радою, Адміністрацією Президента, Кабінетом Міністрів, Державною податковою

службою України, Верховним судом України, іншими державними й недержавними установами та організаціями.

Поряд із такими загальновідомими підходами як системний та синергетичний під час організації механізму державного регулювання банківського сектора доцільним є використання певних положень тектології О. О. Богданова [1, 2] (всезагальної організаційної науки), до яких перш за все належать: закон відносних опорів (закон найменших) [1, с. 216–222], правило концентрованої дії [1, с. 227–229], закон функціональних додаткових співвідношень [2, с. 12–24].

Закон відносних опорів полягає у тому, що стійкість цілого залежить від найменших відносних опорів усіх його частин у будь-який момент. Цей закон є узагальненням широко відомого в сучасній організаційній практиці правила найслабшої ланки, коли міцність системи визначається ступенем міцності її найслабшої ланки або забезпеченням відносно рівного опору елементів, коли в системі немає ні “вузьких” місць, що загрожують її загальній стійкості, ні “широких”, тобто зайвих міцних місць, які тягнуть на себе невиправдано завищені витрати ресурсів.

Найважливішою відмінністю кращих прикладів світового досвіду організації механізму державного регулювання банківського сектора є відносно однакова міцність усіх елементів в умовах протидії руйнівним впливам як ендогенного, так і екзогенного характеру. Наприклад, рівномірний розподіл функціональності, а отже, і відповідальності між різними державними органами, що займаються банківським регулюванням, наглядом та державним контролем у таких країнах, як Китай чи Японія, організовано саме у відповідності з принципом рівності відносних опорів.

Більш того, ми виходимо з позиції, що в межах діючого механізму державного регулювання економіки, саме регулювання банківського сектора є “критичним”, “вузьким” місцем, має найвищу вразливість та значною мірою обумовлює неефективність державного регулювання як в інших секторах, так і економіки загалом.

Древнє правило “non multa, sed multum” – не багато, але ґрунтовно – є виразним формулюванням правила концентрованої дії, котре за А. Богдановим формулюється як “концентрація активності на обмеженому полі застосування”. У свою чергу, допрацьоване Е. Винограєм [3, с. 47–51] дане теоретичне положення набуло форми сукупності взаємодоповнюючих організаційних принципів, котрі у межах цього положення набувають самостійного значення:

– принцип локалізації концентрації дії, сил і ресурсів, що забезпечує підвищення організаційного ефекту дій механізму регулювання за рахунок їх концентрації у вузькому напрямі (звуження зони докладання зусиль). Цей метод забезпечує подвійний ефект: по-перше, при тих самих зусиллях звуження області їх застосування підвищує інтенсивність впливу на об’єкт; по-друге, за умов такого звуження зменшується і величина сил опору у зоні їх застосування. Метод локалізації концентрації дії лежить і в основі принципу спеціалізації (“обмеження створює майстра”). Не меншого значення даний метод відіграє в організації економіки, де роздробленість, слабка концентрація призводять до невиправданих витрат і втрат, уповільнюють вирішення завдань, пов’язаних із побудовою конкурентоздатної та самодостатньої держави на засадах створення нових знань і технологій, їх ефективного використання на користь соціально-економічного розвитку. Тому, “концентрація сил і ресурсів на виконання найважливіших загальнодержавних програм” є одним з головних напрямків удосконалення механізму державного регулювання банківського сектора;

– принцип динамічної концентрації дії вказує додатковий до попереднього методу шлях збільшення організаційного ефекту механізму регулювання під час подолання

опору: підвищення потужності впливу на об'єкт за наявності незначних (недостатніх) ресурсів може бути досягнуте за рахунок вивільнення їх енергетичного потенціалу у вузькому часовому інтервалі. На цьому методі заснована вибухова та ударна технологія, лазерна техніка. Переваги цього методу широко використовуються також у збройній боротьбі, де стрімкість завданого удару є одним з важливих чинників перемоги над противником, що має переваги (суворовські принципи швидкості й натиску), та в інших сферах. Тому рішення, котрі мають прийматися у рамках механізму державного регулювання банківського сектора, повинні стати більш оперативними, здатними правильно і швидко забезпечувати вирішення проблемних питань. Унеможливлення бюрократичних зволікань та підвищення персональної відповідальності керівників усіх рівнів управління є головними вимогами організації механізму державного регулювання банківського сектора;

– принцип фокусування концентрації дії займає особливе місце серед інших методів правила концентрованої дії. У той час, як розглянуті вище аспекти даного правила характеризують шляхи підвищення організаційного ефекту механізму за рахунок різних форм кількісної концентрації її дії (у просторі та за ресурсами, у часі), останній метод розкриває необхідну якісну основу усіх цих форм, без якої їх застосування не може бути достатньо ефективним. Такою основою є сфокусованість усіх потенційних можливостей системи на вирішенні актуальних протиріч або, іншими словами, максимально можливе підпорядкування меті всіх дій механізму. Сфокусоване зосередження дій механізму державного регулювання банківського сектора на вирішенні першочергових завдань, що стоять перед суспільством, у найкоротші терміни стає основою організації даного механізму. Його найважливішою особливістю стане те, що замість концентрації усіх своїх зусиль лише на регулюванні діяльності банків, як це відбувається зараз, з'являється можливість сконцентрувати увесь можливий потенціал банківського сектора на досягненні визначених урядом цілей та розв'язанні актуальних протиріч, котрі накопичилися на цей час в банківській системі країни. Чим вищою буде ця сфокусованість, тим значнішим буде організаційний ефект за однакових ресурсних та часових витрат. Дана обставина, є, напевно, головним узагальненням методології організації механізму державного регулювання банківського сектора. Відповідно під самим функціонуванням цього механізму треба розуміти сфокусоване зосередження дій державних органів на досягненні максимальної віддачі від банківського сектора заради соціально-економічного розвитку країни та вирішення актуальних протиріч, що пов'язані із діяльністю банків.

Закон функціональних додаткових співвідношень тісно пов'язаний із законом найменших. Там, де в межах управлінської системи ігнорується закон функціональних додаткових співвідношень, – там і знаходяться пункти зниженого опору. Високий ступінь функціональної додатковості елементів механізму державного регулювання – умова досконалості його організації. Кожний механізм стає тим досконалішим, чим суворіше і точніше здійснюється це співвідношення.

Існує безпосередній зв'язок правила концентрованої дії із законом функціональної додатковості, сутність якого полягає у тому, що сфокусоване зосередження дій механізму забезпечується завдяки функціональній додатковості її елементів. Логічно природу цієї залежності неважко зрозуміти, адже вимога функціональної додатковості полягає у досягненні таких відносин між важелями (елементами) механізму, які забезпечують максимальну узгодженість і взаємодію цих елементів у досягненні кінцевої мети механізму, тобто фокусує зосередження її дій в актуальному напрямі. Таким чином, функціональна додатковість елементів – це причинна необхідність, що лежить в основі сфокусованого зосередження дій механізму.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Комерційні банки, з огляду на переваги ринкових регуляторів, прагнуть зберегти паритет з державною владою, одержуючи при цьому максимально високі прибутки чи переливання реальних активів своїх клієнтів під свою юрисдикцію. Тоді як, для держави важливо, щоб банківський сектор, одночасно із власною ефективною економічною діяльністю, значно розширив свій системний вплив на національну економіку з метою підвищення її продуктивності, зниження рівня безробіття, зростання якості життя населення. Відповідно до закону відносних опорів, організація механізму державного регулювання банківського сектора має виходити з позиції утворення відносно однакової міцності всіх елементів в умовах протидії руйнівним впливам як ендогенного, так і екзогенного характеру. Функціонування механізму державного регулювання банківського сектора передбачає отримання підвищення організаційного ефекту за рахунок дотримання таких принципів: локалізації концентрації дії, сил і ресурсів, що забезпечує підвищення організаційного ефекту дій механізму регулювання за рахунок їх концентрації у вузькому напрямі (звуження зони докладання зусиль); підвищення потужності впливу на об'єкт при незначних (недостатніх) ресурсах може бути досягнуто за рахунок вивільнення їх енергетичного потенціалу у вузькому часовому інтервалі; максимально можливе підпорядкування меті всіх дій механізму. Механізм державного регулювання банківського сектора має забезпечити досягнення визначених цілей на основі дотримання під час свого функціонування відповідних принципів і залученні певних методів впливу та інструментів реалізації.

Список використаних джерел

1. *Богданов А. А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука) : в 2 кн. – Кн. 1 / А. А. Богданов ; редкол. Л. И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М. : Экономика, 1989. – 304 с.
2. *Богданов А. А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука) : в 2-х кн. – Кн. 2 / А. А. Богданов ; редкол. Л. И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М. : Экономика, 1989. – 351 с.
3. *Винограй Э. Г.* Общая теория организации и системно-организационный подход / Э. Г. Винограй. – Томск : Изд-во Том. ун-та. 1989. – 336 с.
4. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук проф. Г. С. Одінцевої. – Х. : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.*
6. Мічені Нобелем: критик ринку Джозеф Сті'гліц [Електронний ресурс] // Економічна правда. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2011/02/4/269722>.
7. Основні показники діяльності банків України [Електронний ресурс] // Національний банк України: Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798.
8. *Поважний О. С.* Розвиток механізму реалізації державної інвестиційної політики України / О. С. Поважний, В. П. Пшенична // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 54–58.
9. *Рибак С.* Застосування інтеграційних механізмів у фінансовій політиці / С. Рибак, Л. Лазебник // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 46–54.
10. *Тарасевич Л. С.* Микроэкономика : учебник / Л. С. Тарасевич, П. И. Гребенников, А. И. Леусский. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт Издат, 2006. – 374 с.
11. *Хаб'юк О.* Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : монографія / О. Хаб'юк. – Івано-Франківськ : ОІППО; Снятин : ПрутПринт, 2008. – 260 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.