

УДК 35.078.7

В. В. Шпачук,

к. держ. упр., доцент, Національна Академія статистики, обліку та аудиту

## СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ СИСТЕМОЮ

*У статті побудовано загальну багаторівневу ієрархічну структуру управління банківською системою з виділенням міжнародного та міждержавного рівнів, визначено роль у ній системи державного управління банківською системою, надано визначення системі державного управління банківською системою. Окремо в статті розглянуто моделі державного управління фінансовою та банківською системами, а також виділено фактори, що впливають на ієрархічну структуру органів державного управління банківською системою, роль в ній центрального банку.*

*In the article has been built a multi-level hierarchical management of banking system with the international and interstate levels, defined the role of public administration by banking system in this system and definition the system of public administration by banking system. Separately in article examined models of public administration by financial and banking systems, as well as selected factors influencing the hierarchical structure of public administration by banking system, the role of the Central Bank.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стабільний, якісний розвиток держави, економіки та банківської системи будь-якої країни є неможливим без ефективної системи державного управління, яка сприяла б нормальному функціонуванню банківської системи. При цьому ефективність системи державного управління значною мірою залежить від правильності вибору та поєднання механізмів державного управління і ринкових механізмів, визначення "пропорції", ступеня співвідношення державних та приватних цілей, ступеня участі органів державного управління та ринкових інститутів, адже банківські установи переважно є недержавними установами, ринковими господарюючими суб'єктами. Як було відмічено головою Федеральної резервної системи США Б. Бернанке в 2009 році на 54-й Економічній конференції, що проводилась Федеральним резервним банком Бостону, у своїй доповіді, присвяченій проблемам державного регулювання фінансових ринків у сучасних умовах, криза, що розпочалася 2008 року, була найбільш масштабною після у 1929 році та "Великої депресії". І той факт, що цю кризу не змогли попередити, свідчить про те, що система державного регулювання фінансових ринків у США, незважаючи на весь досвід ФРС, все ще є далекою від досконалості. Оскільки криза виявила всі слабкі сторони державного регулювання, це ставить завдання створення нових, більш ефективних механізмів такого регулювання [1].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження різних аспектів системи державного управління банківською системою наявне в працях Д. Барта, Я. Гейвандова, Д. Джорджіо, С. Кана, Д. Капріо, Р. Левіна, Ф. Мишкіна, С. Нойа, Л. Піатті, О. Пікулькіна, Р. Поснера, Д. Стіглера, І. Попова, С. Мошенського, О. Баранівського, В. Воротіна, А. Гальчинського, В. Геєця, О. Іваницької, В. Корнеєва, В. Міщенко, В. Юрчишина та інших.

Метою статті є формування сутності системи державного управління банківською системою та побудова загальної багаторівневої ієрархічної структури управління банківською системою.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На банківські системи та системи державного управління банківськими системами майже всіх країн протягом останніх десятиріч суттєвий вплив мали такі фактори:

- різноманітні кризи локального та глобального характеру, під впливом яких постійно перебувають банківські системи (на даний час перебувають під дією тривалої міжнародної фінансової кризи);
- діяльність міжнародних фінансових організацій;
- діяльність саморегулюючих організацій;
- триваюча глобалізація світової економіки, яка призводить і до інтернаціоналізації банківської справи, тісної взаємодії державних органів різних країн у процесі управління;
- консолідація зусиль виконавчих органів державного управління різних країн у процесі регулювання і нагляду за фінансовими та банківськими системами;
- концентрація та консолідація фінансово-банківського капіталу та діяльності.

Як наслідок, на даний час, коли йде мова про управління банківською системою певної країни, розглядається не стільки система державного управління банківською системою, що представлена органами державної влади та управління, а також взаємодією між ними, скільки загальна системна організація управління банківською системою. В ній виділяються нові рівні управління — наддержавний та міждержавний, які представлені системою наддержавних та міждержавних структур та організацій, що є результатом зростання ролі, значимості та впливу діяльності цих установ на розвиток країн, економік, системи та органи державного уп-

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

равління, банківські системи (рис. 1). Їх вплив може здійснюватись через засоби організаційного, інформаційного, технологічного та фінансового забезпечення шляхом участі у проведенні інституціональних реформ в економіці та банківській діяльності, консультуванні урядів країн та органів виконавчої влади, відповідальних за регулювання та нагляд за банківською системою, фінансуванні державних вдосконалення фінансового та банківського секторів країн, участі в статутних капіталах банків та їх ресурсному забезпеченні, розробці правил та нормативів банківської діяльності тощо.

Це призвело до посилення зовнішньої вертикальної взаємодії в системі управління банківськими системами країн — між вищими та центральними органами державного управління країн, наддержавними та міждержавними структурами, організаціями. Однак зазначена система управління була б неповною без виділення горизонтального рівня взаємодії, який виникає переважно між центральними органами державного управління різних країн. Його поява є наслідком інтернаціоналізації банківської діяльності, створення структурних підрозділів банківських установ, що функціонують у різних країнах, та запровадження країнами регулювання та нагляду за банківськими установами на консолідованій основі.

У той же час система державного управління банківською системою, безумовно, залишається базовою та головною в процесі управління банківською системою. На думку І. Попова, державне регулювання банківською системою повинно здійснюватися системою державних органів, яка включає в себе сукупність інститутів, що знаходяться в певних відносинах одне з одним, наділені спеціальною компетенцією в галузі банківського регулювання і мають певну незалежність при прийнятті рішень, здійснюють державне регулювання банківською діяльністю на підставі принципів розподілу компетенції, зміцнення банківської системи, балансу інтересів держави, кредитних організацій, клієнтів і вкладників [2].

Синтезуючи наукові надбання у сфері державного управління банківською системою, ми вважаємо, що система державного управління банківською системою — це управлінська система представлена складною багаторівневою ієрархічною структурою, елементи якої, суб'єкти, в особі органів та установ державної влади, та об'єкти — банківська система у вигляді банківських установ, їх власників та менеджменту — пов'язані між собою зв'язками, перебувають у постійній тісній взає-

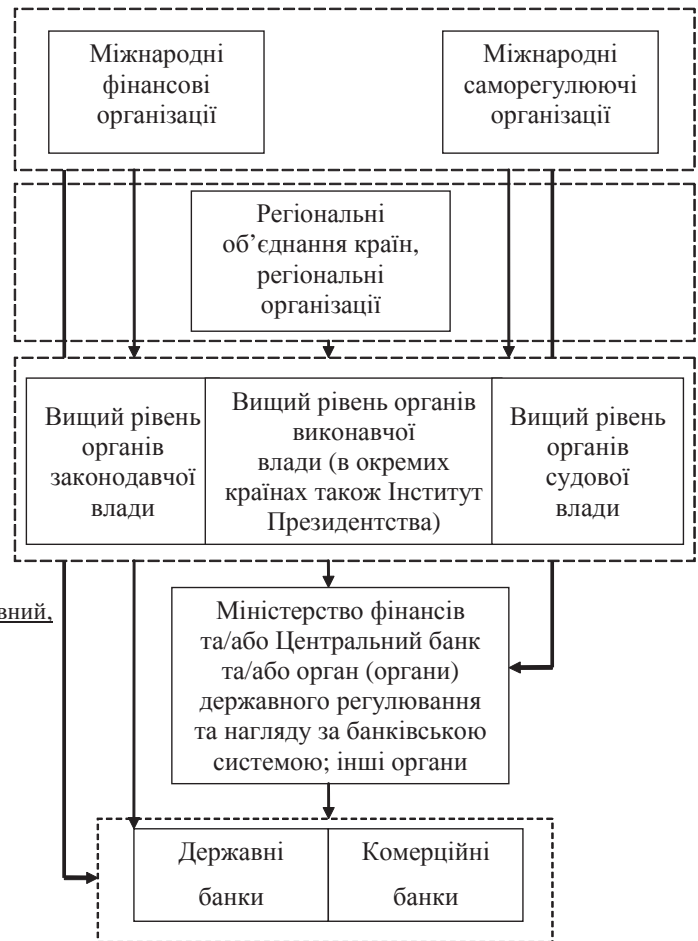
Міжнародний наддержавний рівень

Міждержавний рівень

Вищий державний макрорівень

Центральний державний мезорівень (функціональний)

Мікрорівень



**Рис. 1. Рівні та системоутворювальні елементи загальної структури управління банківською системою**

модії і утворюють функціональну сукупність, цілісність. У цій системі ієрархічна структура суб'єктів, в особі органів державного управління (макро- та мезорівень), та об'єктів, в особі банківських установ, їх власників та менеджменту (мікрорівень), представлена різними рівнями управління, які пов'язані між собою зв'язками:

— макрорівень — вищий рівень державного управління, який представлений трьома гілками влади (законодавча, виконавча в особі вищого виконавчого органу, судова) та/або інститут президентства;

— мезорівень — рівень центральних органів виконавчої влади, відповідно до їх функціональних обов'язків. Залежно від країни він може бути представлений різними органами державного управління — Міністерством фінансів та/або Центральним банком та/або органом (органами) державного регулювання та нагляду за банківською системою тощо, може бути централізованим або децентралізованим;

— мікрорівень — рівень банківських установ, які можуть бути у державній та не державній власності.

Суб'єкти державного управління банківською системою всіх рівнів здійснюють управління та регулювання банківською системою, виконуючи покладені на них завдання, функції, обов'язки для досягнення поставлених цілей та дотримання інтересів держави, внаслідок чого відбувається організуючий, регулюючий та координуючий вплив на об'єкти управління.

Функціонування та стрімкий розвиток банківських

**Таблиця 1. Моделі інституціональної структури регулювання та нагляду за фінансовою системою в різних країнах**

Країна	Секторальна модель	Перехресне регулювання	Модель єдиного регулятора	Кількість органів нагляду	Центральний банк має завдання та повноваження нагляду
Розвинуті країни					
Австрія	x	—————→	x*	1	x
Австралія		x		3	
Бельгія	x	—————→	x→	1	
Данія			x	1	
Німеччина	x	—————→	x→	1	x
Греція	x			3	x
Іспанія	x			3	x
Франція	x	x		4	
Ірландія	x	—————→	x→	1	
Італія	x	x		4	x
Кіпр	x			4	x
Люксембург	x			2	
Мальта	x	—————→	x→	1	
Нідерланди	x	x→		2	x
Португалія	x	x		3	x
Фінляндія	x			2	
Швеція			x	1	
Великобританія	x	—————→	x→	1	
Країни з перехідною економікою					
Білорусь	x			3	x
Болгарія	x			2	x
Казахстан			x	1	x
Китай	x			3	x
Латвія	x	—————→	x→	1	
Литва	x			3	x
Польща	x	—————→	x→	1	
Словенія	x			3	x
Словаччина	x	—————→	x→	1	x
Росія	x			3	x
Румунія	x			4	x
Угорщина	x	—————→	x→	1	
Україна	x			3	x
Чеська республіка	x	—————→	x→	1	x
Естонія	x	—————→	x→	1	

\* Зміна інституціональної структури органів нагляду.

\*\* Побудовано автором за допомогою [4].

систем, розширення географії діяльності банківських установ, збільшення обсягу операцій, розширення переліку банківських послуг та підвищення їх складності, прискорення процесів консолідації та концентрації фінансово-банківського капіталу стали причиною еволюції банківських систем, трансформації підходів та структури регулювання банківських систем з боку виконавчої влади на національному рівні. Як результат, діяльність банківських установ та банківських систем, регулювання та нагляд за ними все частіше розглядаються в контексті консолідованого нагляду, регулювання та нагляду за фінансовими системами держав, регіонів.

На даний час найбільшого поширення набули три моделі державного регулювання фінансових ринків:

— модель єдиного регулятора (мегарегулятора) — полягає в консолідації національних наглядових органів та їх функцій шляхом створення єдиного органу, на який покладається регулювання та контроль за будь-якими фінансовими інститутами (банками і небанківськими організаціями) та послугами;

— секторальна модель — полягає у розподілі регуляторних повноважень за різними секторами фінансового ринку (банківського, цінних паперів, страхового)

між різними органами; — модель перехресного регулювання ("twin-peaks model") — полягає в розділенні наглядових цілей, тобто повноваження з пруденційного нагляду надані одному органу, а повноваження з регулювання діяльності комерційних структур — іншому [3; 4].

За твердженням Д. Джорджіо, здійсненим на підставі аналізу інституціональних структур регулювання фінансових систем різних держав, вибір певної інституціональної структури не є остаточним і може змінюватися протягом часу (табл. 1), навіть зазначені моделі можуть і надалі вдосконалюватися, набувати нових ознак [5].

Як видно з табл. 1, в системах державного управління фінансовим сектором різних країн перевага надається секторальній моделі, де окремо здійснюється регулювання банківської системи, та

інтегрованої моделі єдиного регулятора регулювання та нагляду за фінансовими установами, де регулювання банківською системою здійснюється одночасно з регулюванням небанківських установ. Секторальна модель державного управління тривалий час була найбільш поширеною в більшості країн. Однак модель, яка передбачає створення мегарегулятора, останнім часом набуває все більше прихильників як у розвинутих країнах, так і в країнах з перехідною економікою, адже однією з її переваг є обмеження кількості наглядових органів, підвищення ефективності процесу регулювання та нагляду, зниження витрат. За результатами проведених досліджень, на підставі отриманих емпіричних даних фахівці Міжнародного валютного фонду дійшли висновку, що система інтегрованого нагляду асоціюється з більш високою якістю регулювання та нагляду (на кінець 2004 року в 29 країнах світу існувала модель інтегрованого регулювання і нагляду, половина з них — у Європі) [6].

У дослідженні, проведеному Європейським центральним банком і присвяченому питанню розвитку інституціональної структури регулювання та нагляду за фінансовим сектором в країнах Європейського Союзу та країнах, що до нього примкнули, зазначаються такі

основні фактори, які впливали на формування та інституціональні зміни регулюючих органів:

- інституціональні особливості еволюції фінансового ринку країни;
- політична культура;
- історичний розвиток держави [4].

На нашу думку, необхідно виділити ще декілька важливих факторів, які можуть суттєво впливати на ієрархічну структуру органів державного управління банківською системою та вибір інституціональної структури державного регулятора:

- форма державного управління;
- територіально-організаційна структура та ступінь централізації управління в державі;

— суб'єктивний фактор, що полягає у суб'єктивності позиції та розумінні керівництвом уряду або центрального регулятора функцій, завдань та обов'язків даного органу;

— вимоги та рекомендації наддержавних органів з питань регулювання та нагляду за фінансовими та банківськими системами;

— рівень економічного розвитку країни (як видно з табл. 1 в країнах, що розвиваються, перевага надається секторальній моделі, в розвинутих — моделі єдиного регулятора).

Основним функціональним органом в системі державного управління банківською системою в більшості країн залишається центральний банк (табл. 2). В окремих країнах, створюється відокремлений від центрального банку наглядовий орган, який може одноосібно здійснювати регулювання банківської системи або разом з центральним банком, кожен відповідно до визначених завдань та функцій.

Безумовно, на сучасному етапі розвитку суспільства центральні банки країн залишаються визначальними та головними, але не єдиними функціональними державними органами виконавчої гілки влади в питаннях управління, регулювання та нагляду за банківськими системами в більшості держав світу незалежно від обраної моделі управління банківською або фінансовою системами. Як зазначає Ф. Чана, досить часто уряди країн делегують свої регуляторні повноваження центральним банкам, на які покладається завдання організації регуляторної системи [8]. Ми вважаємо, що такий стан речей пов'язаний з необхідністю виконання центральними банками країн інших, окрім регулювання та нагляду за банківською системою, покладених на них функцій, що не завжди враховується в дослідженнях науковців, але має значний вплив на діяльність окремих банківських установ, банківських систем, економік.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Розкриттю різних аспектів державного управління банківською системою присвячена значна кількість наукових праць, робіт фахівців міжнародних фінансових організацій зважаючи на його важливість для економіки будь-якої країни, глобалізацію світової економіки, зростання ролі міжнародних

**Таблиця 2. Участь центральних банків в процесі регулювання та нагляду за банківською системою (станом на 2006 рік)**

	Центральний банк як орган регулювання та нагляду (69 країн)	Центральний банк як один з органів регулювання та нагляду (21 країна)	Центральний банк не є органом регулювання та нагляду (61 країна)
Африка (33 країни)	15	2	16
Америка (21 країна)	6	1	14
Азія (31 країна)	24	3	4
Європа (39 країн)	17	5	17
Країни-офшорні зони (26 країн)	7	10	9

Побудовано автором за допомогою [7].

та міждержавних організацій тощо. Водночас питання особливості діяльності системи державного управління банківською системою країни, взаємодії всіх її рівнів та елементів, необхідних методів, механізмів державного управління та відповідних ресурсів потребують подальшого дослідження та обґрунтування.

### Література:

1. Bernanke B. Financial Regulation and Supervision after the Crisis. The Role of the Federal Reserve / B. Bernanke at the Federal Reserve Bank of Boston 54th Economic Conference). — Chatham, Massachusetts, 2009. — [October 23]: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20091023a.htm>.
2. Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. — М., 2000. — 37 с.
3. Мошенский С.З. Рынок ценных бумаг: трансформационные процессы. — Москва: Экономика, 2010. — 240 с.
4. Recent development in supervisory structures in EU and acceding countries: [http://www.ecb.int/pub/pdf/other/report\\_on\\_supervisory\\_structuresen.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structuresen.pdf).
5. Di Giorgio G. Financial Market Regulation: The Case of Italy and a Proposal for the Euro Area / G. Di Giorgio, C. Di Noia, L. Piatti. — The Wharton School. University of Pennsylvania. — P. 8: <http://ideas.repec.org/p/wop/pennin/00-24.html>.
6. Cihak M. Is One Watchdog Better Than Three: International Experience with Integrated Financial Sector Supervision / M. Cihak, R. Podpiera // IMF Working paper. — 2006. — № 57. — 32 p: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0657.pdf>.
7. Barth R. James, Caprio Jr. Gerard, Levine Ross. The Design and Governance of Bank Supervision. — July, 2006. — Paper prepared for the 2006 Riksbank conference on The Governance of Central Banks. Barth: Auburn University and the Milken Institute; Caprio: Williams College; Levine: Brown University and the NBER.
8. Tchana Tchana, Fulbert. Regulation and Banking Stability: A Survey of Empirical Studies. — MPRA Paper. — [June 2008] № 9298, posted 24: — <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9298/>.