

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

Розглянуто причини недостатньої ефективності державного контролю та регулювання за банківським сектором України. Запропоновано варіанти подальшого розвитку регуляторної та наглядової систем

Постановка проблеми. Необхідність реформування регуляторних і наглядових функцій державних і саморегульованих структур у фінансово-кредитній сфері з метою виходу із затяжної кризи та запобігання поширенню кризових явищ у майбутньому є незаперечною. Однак на сьогодні відсутні єдині рецепти такого реформування, а пропозиції, що висловлюються міжнародними економічними і фінансовими організаціями, урядами окремих країн, економічними союзами, конкретними фінансовими інститутами і знаними експертами, часом діаметрально протилежні.

Проблема загострюється також через глобалізацію світового фінансового простору та сучасної фінансової кризи; протиклічність світової фінансової системи; суперечливість інтересів урядів, регуляторів, професійних учасників глобального фінансового ринку та споживачів фінансових послуг; через нездатність мікропруденційного нагляду виявляти ризики, що виникають на макропруденційному рівні, та внаслідок дії цілої низки інших факторів. Ось чому ця проблематика потребує невідкладних і поглиблених досліджень.

Крім того, світова фінансова криза засвідчила, що рівень ефективності регулювання фінансово-кредитного сектору в багатьох країнах виявився недостатнім. Необхідність розбудови системи якісного регулювання та нагляду за банківським сектором є актуальною і для України. Її основою повинна бути операційна, фінансова та політична незалежність регуляторів.

Стан вивчення проблеми. Проблеми напрацювання досконалих механізмів контролю за банками та придіяли такі вітчизняні науковці як Барановський О., Кіреєв О., Міщенко В., Петрик О., Раєвський К., Смовженко Т., Яценюк А. Водночас, під впливом світової фінансової кризи проявляються нові проблеми, недоліки. З цієї причини є необхідність подальшого наукового вивчення даної проблеми.

Мета дослідження. Аналіз низької ефективності державного регулювання, контролю за діяльністю банків та напрацювання пропозицій з перспектив подальшого розвитку банківського нагляду в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Сьогодні у суспільстві значно зросла питома вага негативних оцінок діяльності як окремих банківських інститутів, так і банківської спільноти загалом, їх ролі в розгортанні кризових явищ, спроб використання коштів платників податків для порятунку збанкрутілих фінансових установ. Ось чому дедалі частіше лунають заклики як до часткових, так і до глобальних змін у практиці банківського регулювання та нагляду, націоналізації банківських установ, організації стимулювання прав топ-менеджерів банків тощо. "Реформа регулювання банківського сектору є ключовим завданням, що стоїть перед керівництвом країни", – так висловився про пріоритети економічної політики Д. Ліпські, перший заступник директора-розпорядника Міжнародного валютного фонду (МВФ) [3].

Наприкінці 2008-го – на початку 2009 року вітчизняний фінансовий сектор практично припинив виконання своєї основної функції – забезпечення безперервного доступу до послуг фінансового посередництва для реального сектору економіки, секторів домогосподарств та державного управління. Світова фінансова криза справила руйнівний вплив на фінансові установи та ринки України. Була підірвана їх платоспроможність і порушена ліквідність.

За станом на 01.11.2010 р. у 13-ти банках України запроваджено тимчасову адміністрацію, щодо чотирнадцяти банків схвалено рішення про їх ліквідацію. З метою підтримки стабільності банківської системи уряд України у 2009 р. провів рекапіталізацію трьох банків на загальну суму 9,5 млрд. грн. На даний час нагальною проблемою вітчизняних банків є накопичення значних обсягів недіючих кредитів [4].

Впродовж 2010р. недіючі кредити в банках становили понад 100 млрд.грн. (близько 15 % сукупних валових кредитів). У небанківському фінансовому секторі протягом

2009 р. зупинено дію 55 ліцензій на проведення діяльності із залучення внесків членів кре-дитної спілки на депозитні рахунки та 17 ліцензій на проведення діяльності з надання кредитів.

Вплив кризи на вітчизняний фондовий ринок спричинив обвал фондових індексів, що негативно позначилося на стані фінансових установ. Значно зменшилися обсяги торгів цінними паперами. Так, у 2009 році обсяг торгів на двох найбільших біржах України скоротився на 40 % і становив 8 млрд.грн.

У цілому функціонування банківського сектору України характеризується фрагментарністю, слабкістю, нестабільністю й уразливістю в умовах несприятливої кон'юнктури зовнішніх фінансових ринків і кризи внутрішньої системи фінансово-економічних відносин, неспроможністю банків та ринків протистояти кризовим явищам. Однією з причин цього є стан системи регулювання і нагляду в Україні.

Фінансова криза виявила невідповідність регулювання і нагляду за фінансовим сектором сучасним вимогам та засвідчила недосконалість процесу регулювання та нагляду. Уроки кризи сьогодні аналізують в усьому світі, зокрема виробляється політика щодо реформування системи регулювання та нагляду за банківським сектором з метою підвищення його ефективності.

Вкрай доцільною для України є розбудова системи якісного регулювання та нагляду [4].

В умовах фінансової кризи всі органи регулювання та нагляду за банківським сектором в Україні виявили свою інституційну неготовність до дій у надзвичайних ситуаціях. Вони недостатньо жорстко, коли це було потрібно, вживали необхідних регуляторних дій (запровадження тимчасових адміністрацій, санкцій щодо власників банків і небанківських фінансових установ тощо). Несвоєчасне (неоперативне) застосування заходів впливу з боку органів регулювання та нагляду, в свою чергу, лише поглиблювало проблеми банківських установ.

Часто вжиття необхідних заходів безпосередньо зачіпає певні політичні чи приватні інтереси (прийняття рішення про обмеження діяльності, ліквідацію банку або його рекапіталізацію). Вищі посадові особи держави не бажають відмовлятися від опосередкованого контролю за фінансовим сектором, оскільки мають власну зацікавленість у цьому.

На відміну від країн Європейського Союзу, вищі посадові особи Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (Держфінпослуг), Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) не мають належного захисту від політичного тиску внаслідок існування відповідних законодавчих інструментів. Крім того, ЗУ "Про Національний банк України" не визначено структурних підрозділів, які забезпечують банківський надгляд, у ньому відсутні кваліфікаційні вимоги до їх керівників, терміни перебування на посаді [4].

Під час кризи НБУ не зміг своєчасно впровадити порядок рефінансування банків, оскільки статтею 86 ЗУ "Про Державний бюджет України на 2009 рік" визначалося, що рефінансування банків здійснюється у порядку, затвердженому Національним банком разом з Кабінетом Міністрів України. Це загострило проблему захисту прав споживачів. Збільшення кількості й характер звернень громадян до органів регулювання та нагляду свідчать, що заходи, спрямовані на забезпечення захисту прав споживачів, недостатньо ефективно впливають на запобігання недобросовісному наданню банківських послуг.

Проблема низького рівня забезпечення захисту прав споживачів стала особливо відчутною наприкінці 2008 р., коли з фінансових установ вкладники масово вилучали кошти. Протягом жовтня – грудня 2008р. загальний відплив коштів з

банківського сектору становив понад 45 млрд. грн. Це негативно позначилося на рівні ліквідності банків, а отже, поставило під загрозу своєчасне та повне виконання банками своїх зобов'язань. Перелічені прояви є симптомами недостатньої незалежності регулятора.

Таким чином, доводиться констатувати, що органи регулювання та нагляду не мають змоги контролювати й активно впливати на процес прийняття законодавчих актів з питань регулювання фінансових установ.

Органам законодавчої влади бракує експертного розуміння питань регулювання банківського та небанківського фінансового секторів. Без консультацій з експертами фінансового сектору неможливо створити якісні підзаконні акти, які б відповідали потребам фінансових установ та були адекватними в умовах системної фінансової кризи. Не налагоджено також співпрацю органів регулювання і нагляду з судовими органами в частині винесення експертного висновку з суперечливих питань, вирішення яких відбувається в судовому порядку [4].

Слід зауважити, що в Україні досі не використовуються єдині принципи (підходи) щодо нагляду за фінансовими установами. Так, на сьогодні нормативи щодо діяльності банків є значно вищими, ніж для кредитних спілок (зокрема вимоги до капіталу). Відповідно до статті 31 ЗУ "Про банки і банківську діяльність" мінімальний розмір статутного капіталу на момент реєстрації банку має бути не меншим 10 млн. євро. Капітал кредитних спілок повинен бути не меншим, ніж 10 % від суми загальних зобов'язань, що становить у середньому по Україні близько 250 тис.грн. Це зумовлює перехід фінансового бізнесу із банківського сектору до сектору кредитних спілок, для яких встановлено менш жорсткі норми регулювання, що дає їм змогу брати на себе більші ризики, спричиняючи таким чином їх нестабільність.

За результатами аналізу системи регулювання та нагляду встановлено, що однією з причин низького рівня її ефективності є недофінансування регуляторів (крім Національного банку України), що, у свою чергу, спричинило:

- слабку технологічну забезпеченість органів регулювання та нагляду (відсутність сучасного програмного забезпечення, обладнання, необхідного для здійснення ефективного нагляду);

- недостатню кількість та неналежну кваліфікацію кадрів, які забезпечують процес регулювання та нагляду.

На відміну від інших органів регулювання та нагляду за фінансовим сектором, лише Національний банк України є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних коштів у межах затвердженого кошторису, а в обумовлених випадках – за рахунок державного бюджету. Кошторис доходів та витрат повинен забезпечувати можливість виконання Національним банком України його функцій, визначених Конституцією України та Законом України "Про Національний банк України" [2].

Розглянемо окремі варіанти вдосконалення регуляторної та наглядової систем:

- системну розбудову існуючих регуляторів (Національного банку України, ДКЦПФР та Держфінпослуг) шляхом посилення їх незалежності;

- створення окремого мегарегулятора;

- створення мегарегулятора при НБУ;

- запровадження двох окремих органів регулювання та нагляду.

З метою подальшої розбудови існуючих регуляторів (НБУ, ДКЦПФР та Держфінпослуг) шляхом посилення їх незалежності необхідно внести зміни й доповнення до ЗУ "Про Національний банк України" та деяких нормативно-правових актів щодо ДКЦПФР і Держфінпослуг. Крім того, важливим завданням є забезпечення прозорості у діяльності органів регулювання та нагляду [4].

Створення окремого мегарегулятора поряд із перевагами (закріплення відповідальності за розроблення політики фінансового сектору; запровадження консолідованого нагляду за фінансовими установами; створення єдиної бази даних фінансових установ тощо) містить загрози перетворення мегарегулятора в "бюрократичну машину"; ризик перехідного періоду, насамперед для банків; збільшення навантаження на державний бюджет, пов'язане з утриманням регулятора; відсутність макропруденційного нагляду та інші.

У разі створення мегарегулятора при Національному банку буде запроваджено консолідований нагляд за фінансовими установами; створено єдину базу даних

фінансових установ на основі програмно-технічних засобів НБУ; спрощено (уніфіковано) та зменшено обсяги звітності; вироблено уніфікований підхід до регулювання та нагляду за фінансовими установами; створено можливості для макропруденційного нагляду; ефективніше використано ресурси (фінансові, людські); підвищено професійний рівень співробітників регуляторного органу та фінансових установ на базі навчальних закладів Національного банку; зменшено навантаження на державний бюджет тощо.

Водночас виникнуть ризики перехідного періоду для небанківського сектору, як і в попередньому варіанті: ризик перетворення мегарегулятора у "бюрократичну машину", ризик виникнення хибного увлечення щодо надання Національним банком України рефінансування небанківським фінансовим установам тощо.

Запровадження діяльності двох окремих органів регулювання та нагляду (модель "твій пікс") матиме такі позитивні аспекти, як закріплення відповідальності за розроблення політики фінансового сектору; відсутність ризику перехідного періоду для банківського сектору; запровадження консолідованого нагляду за фінансовими установами; створення їх єдиної бази даних; застосування уніфікованого підходу до регулювання та нагляду; здійснення макропруденційного нагляду; відсутність ризику перетворення органу регулювання та нагляду в "бюрократичну машину" тощо.

Однак цей варіант також не позбавлений недоліків: ризик перехідного періоду для небанківських фінансових установ; ризик координації дій органів регулювання і нагляду; збільшення навантаження на державний бюджет, пов'язане з фінансуванням розроблення законодавства та організаційних змін [4].

Сьогодні в Україні загострилася полеміка щодо виконавця функцій банківського нагляду та регулювання. Яка інституція, має їх здійснювати – центральний банк (як сьогодні) чи окремий універсальний фінансовий регулятор?

Як відомо, неможливо підтримувати макроекономічну стабільність, якщо фінансова система незбалансована. Водночас неможливо забезпечувати стабільність фінансової системи в умовах високої та нестабільної інфляції і волатильності цін на активи та нерухомість [5].

Аналіз світової практики трансформації структури керівних інституцій, які відповідають за монетарну політику та регулювання банківської системи, засвідчує, що питання про надання функцій забезпечення фінансової стабільності (центральному банку чи окремому від нього фінансовому регулятору) залишається дискусійним. У цьому контексті визначилися дві основні тенденції:

Перша – це консолідація регулювання та нагляду за банківською системою, ринками цінних паперів, небанківських фінансових установ і страхового бізнесу в єдиному регулятивному центрі, відокремленому від центрального банку.

Єдиною функцією центрального банку при цьому залишається проведення монетарної політики для забезпечення цінової стабільності. Як приклад можна навести організацію органів регулювання, що обрали таку систему, зокрема в Англії, Польщі та Китаї.

Друга тенденція полягає у протилежному – це консолідація функцій забезпечення цінової та фінансової стабільності в центральному банку. У цьому випадку цінова стабільність забезпечується діями та інструментами монетарної політики, а фінансова – більшою мірою досягається шляхом забезпечення стабільності банківської системи завдяки використанню механізмів пруденційного нагляду та регулювання, оскільки ключову роль в фінансовій системі у переважній більшості країн, як правило, відіграють банки. Такої практики продовжує дотримуватися більшість держав. Передусім це стосується країн із новими економіками, де частка банків у загальній фінансовій системі продовжує залишатися домінуючою. До таких країн належать Бразилія, Індія, Ізраїль, Чехія, Румунія, Росія, Україна та інші [5].

Основним вагомим аргументом за створення єдиного, окремого від центрального банку регулятора в Україні є, безумовно, дедалі інтенсивніший розвиток інституцій фінансових посередників, відмінних від банків: інвестиційних, взаємних фондів, страхових компаній, кредитних спілок тощо.

Ще складнішим для центрального банку є питання про те, чи потрібно йому опікуватися функціями захисту споживачів та менеджменту активів, які не притаманні класичним функціям центральних банків. Якщо банківський нагляд залишається у складі центрального

банку, перед ним також постає проблема розмежування фінансових інституцій, що залучають депозити, на ті, депозити яких гарантуються і не гарантуються; на ті, на яких поширюються дії центрального банку як кредитора в останньої інстанції, і не поширюються.

Ще одним аргументом за відокремлення нагляду є проблема конфлікту інтересів. Він полягає в тому, що аналіз проблем та прийняття відповідних рішень у сфері банківського нагляду і регулювання потребують багато зусиль і часу, особливо в період кризи. Як правило, в кризових умовах керівництво центрального банку концентрується на поточній щоденній роботі з банками і може недостатньо приділяти уваги довгостроковим стратегічним рішенням стосовно цінової стабільності.

Альтернативна пропозиція – це традиційний підхід, коли центральний банк виконує дві головні функції: забезпечує цінову стабільність у довгостроковому періоді через інструменти й механізми монетарної політики і здійснює функцію пруденційного нагляду та регулювання діяльності банківської системи з поступовим поширенням цієї функції на всі фінансові інституції.

Ключовий аргумент на користь такого підходу пов'язаний з тим, що центральний банк є позичальником в останній інстанції для всієї банківської системи, і комерційні банки, в яких у певні періоди виникають проблеми з ліквідністю, можуть звернутися до нього за допомогою [5].

Володіючи відповідною інформацією, центральний банк спроможний точніше діагностувати становище конкретного банку, визначивши, чи має він тимчасові проблеми з ліквідністю, чи наявна перманентна проблема неплатоспроможності, що може загрожувати системній стабільності. Для з'ясування таких питань необхідна повна інформація як на макро- так і на мікрорівні. Очевидно, що розпорощення функцій та відповідних даних між двома центрами впливу ускладнить обмін інформацією й зашкодить оперативності у прийнятті рішень, особливо у кризовий період. Дії стосовно підтримки банків у кризові періоди потребують оперативного, практично щоденного мошторингу та прийняття рішень, що стає навряд чи можливим у разі існування двох центрів.

Ще одним важливим аргументом проти виокремлення банківського нагляду є те, що центральний банк через дію власних інструментів монетарної політики, зокрема, через зміну процентної ставки, впливає на номінальні доходи, інфляцію та фінансові потоки, які проходять через банківську систему. Розуміння того, як банківська система реагує на зміни процентних ставок або резервних вимог через власні зміни у кредитуванні, є критичною при проведенні ефективної монетарної політики з точки зору досягнення макроекономічних цілей.

Дуже вагомим аргументом проти виокремлення нагляду від центрального банку є його незалежність або автономність як з економічної, так і з політичної точок зору. Особливо це стосується нових економік. За існуючої системи влади фінансовий регулятор неминуче потрапить під вплив тієї чи іншої політичної сили, що матиме руйнівні наслідки для банківської системи. Прихильникам створення незалежного від НБУ регулятора слід врахувати негативний досвід країн, які у різний час це вже зробили.

Швидше за все, в Україні проблеми вибору "за" чи "проти" відокремлення банківського нагляду й регулювання від центрального банку на даному етапі розвитку просто немає. Якщо об'єктивно оцінити реальність, то одержимо категоричне "проти", що особливо очевидно в сучасних кризових умовах. Цей висновок базується на таких основних аргументах:

- по-перше, фінансова структура в Україні значно менше розвинута, ніж у багатьох інших країнах з перехідними економіками, не кажучи вже про розвинуті

держави. Водночас питома вага банківської системи нашої країни становить понад 90% від загальної фінансової системи. Тому аргументи за відокремлення, пов'язані з розмиванням меж між функціями банків і небанківських установ, просто не на часі;

- по-друге, Україна в цілому та її банківська система зокрема ще дуже схильні до системних дисбалансів та нестабільності, тому завданням першого рівня для нагляду має бути передусім забезпечення системної стабільності, а вже потім захист окремих груп споживачів фінансових послуг. Для цього взаємозв'язок між монетарною політикою та наглядом, зокрема операції НБУ як кредитора в останньої інстанції має бути оперативнішим і ефективнішим, ніж у розвинутих економіках;

- по-третє, в Україні кваліфікація персоналу в наглядових структурах НБУ є високою, а їх статус та діяльність регулюється достатньо сучасним з точки зору міжнародних стандартів банківським законодавством. НБУ має більшу, ніж будь-яка інша державна структура, автономно. Тож наявні проблеми у фінансовому секторі України на даному етапі доцільно вирішувати не шляхом створення нових структур, а за рахунок удосконалення існуючих інституційних і технічних процедур у рамках НБУ [5].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Метою кожного із наведених вище варіантів пропозиції розробки альтернативних стратегій розвитку банківського нагляду в Україні є підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні за умов забезпечення незалежності фінансових регуляторів та підвищення рівня їх прозорості й підзвітності. Це вимагатиме, з одного боку, внесення необхідних законодавчих змін, а з другого, – розбудови практики регулярних комунікацій із суспільством, Верховною Радою, урядом.

Вважати будь-який із варіантів виключно "поганим" або "хорошим" не варто, зважаючи, що кожен із них має на меті вирішення ключових проблем регулювання та нагляду за банківським сектором в Україні. Отже, ґрунтуючись на проведеному дослідженні, можемо констатувати, що кожний із запропонованих варіантів спрямовано на підвищення рівня незалежності органів регулювання та нагляду, тобто підвищення ефективності системи регулювання та нагляду за банківським сектором в Україні. При виборі варіанта забезпечення ефективності регулювання та нагляду не варто обирати той чи інший варіант (адже це не панацея) – до уваги слід брати шляхи, напрями, що повинні бути реалізовані в кожному конкретному випадку з метою забезпечення незалежності регуляторів.

Список використаної літератури:

1. ЗУ "Про банки і банківську діяльність" від 7.12.2000 р. № 2121-III (із змінами та доповненнями);
2. ЗУ "Про Національний банк України" від 20.05.1999 р. № 679 -XIV (із змінами та доповненнями);
3. *Мищенко В.* Підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні // Вісник НБУ. – 2010. – № 8. – С. 4-9;
4. *Петрик О.* Якою має бути організаційна структура банківського нагляду в Україні? // Вісник Національного банку України. – 2009. – № 11. – С. 3-6;
5. www.bank.gov.ua;
6. www.rada.gov.ua.

СКАСКО О.І. – кандидат економічних наук, доцент Львівський інститут банківської справи Університету банківської справи Національного банку України

Сарахман О.М. – кандидат економічних наук, доцент Львівський інститут банківської справи Університету банківської справи Національного банку України