

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ І НАГЛЯДУ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

**АНОТАЦІЯ:** У статті розглянуто становлення та проаналізовано сучасний стан системи інституційного забезпечення банківського регулювання в Україні. Розглянуто концептуальні підходи щодо можливості вдосконалення вітчизняної практики організації банківського регулювання.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** регулювання банківської діяльності, банківська система, банківський нагляд, секторна модель регулювання, фінансова криза.

**Постановка проблеми:** На сьогоднішній день банківська система України являється одним із каналів, через який здійснюється державне регулювання економіки країни. Від ефективної роботи банківської системи залежить ефективність функціонування національної економіки. Банківська система забезпечує акумуляцію грошових ресурсів, визначає динаміку інвестиційного процесу, впливає на стабільність грошей. Проте ефективне функціонування банківської системи є неможливим без дієвої системи її регулювання. Ефективна система банківського регулювання і нагляду впливає на стабільність діяльності як окремих банків, так і банківського сектору економіки загалом. Особливого значення механізм державного регулювання банківської діяльності набуває в сучасний період — в умовах фінансово-економічної кризи. Розгортання кризових явищ в українській економіці на фоні незавершених трансформаційних процесів об'єктивно зумовило зосередження уваги нашої роботи на проблемах стабільного функціонування банківських інститутів за допомогою відповідного механізму регулювання банківської діяльності. Банківська діяльність є особливим видом діяльності, який без регулюючого впливу набирає ознак хаотичності, непрогнозованості, призводить до фінансових криз, що зумовлює необхідність розгляду державного регулювання банківських систем як цілісну систему взаємовідносин регулюючих органів і банківських структур.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій:** Аналіз наукових джерел і публікацій показує, що дослідженню проблем інститу-

ційного регулювання банківської діяльності присвячено значну кількість наукових праць, зокрема фундаментальні дослідження провідних зарубіжних вчених (Я. Міркін, С. Моїсєєв, Дж. Сінкі, М. Ямпольський та ін.). Належне місце в розробці цієї проблематики займають праці відомих українських економістів, до яких належать О. Васюренко, А. Гальчинський, В.Геєць, О. Дзюблюк, В. Міщенко, А. Мороз, С. Науменкова, О. Петрик, К. Раєвський, М. Савлук, А. Яценюк та ряд інших.

**Мета:** Вивчення вітчизняного досвіду становлення та сучасного стану системи інституційного забезпечення банківського регулювання та розроблення концептуальних підходів щодо можливості вдосконалення вітчизняної практики організації банківського регулювання.

**Обґрунтування отриманих результатів:** Незважаючи на значні здобутки в дослідженні питань оптимальної побудови системи банківського регулювання і нагляду в Україні з інституційної точки зору, не знайдено єдиного погляду в теорії і практиці як в Україні, так і у розвинутих зарубіжних країнах оптимальних підходів щодо інституційного забезпечення системи регулювання банківської діяльності. Це й визначає актуальність і практичну цінність дослідження сучасного стану інституційного забезпечення регулювання банківської діяльності в Україні та ефективності системи банківського нагляду з метою мінімізації негативних наслідків фінансово-економічної кризи, забезпечення безперервного та стабільного функціонування системи банківських установ загалом та окремих банків зокрема і підвищення рівня довіри до банківської системи держави.

Проблема регулюючого впливу держави на функціонування банківських установ в теорії державного управління завжди посідала чільне місце. Як відомо, державне регулювання банківської діяльності здійснюється з метою захисту вкладників і забезпечення стабільності у банківській сфері. Однак інтереси держави в регулюванні діяльності банківських установ цим не вичерпуються. Банківська система є одним з найкращих інструментів регулювання економіки, оскільки економіка не може розвиватися без необхідної кількості грошей. Тому регулювання банківської системи здійснюється з метою не тільки створення безкризових умов її функціонування, але й з метою стимулювання економічних процесів у країні.

Ефективність регулювання та нагляду за банківським сектором значною мірою залежить від того, якою є його інституційна структура, наскільки чітко визначено завдання органів

регулювання та нагляду, наскільки добре їх розуміють і підтримують органи, що розробляють фінансову та економічну політику держави та несуть відповідальність за її реалізацію. Причини та наслідки світової фінансової кризи 2008—2009 рр. сьогодні аналізують в усьому світі, розробляється політика щодо реформування інституційної структури регулювання та нагляду за банківським сектором. Актуальною ця проблема є і для України.

В основі державного регулювання банківської діяльності в Україні лежить Конституція України, що визначає основи економічної системи, системи органів державної влади, розмежування повноважень між ними. Регулювання банківської діяльності з боку органів влади здійснюється по таких напрямках:

1) Верховною Радою на підставі Конституції здійснюється ухвалення законів, що у тому числі регулюють діяльність банків. Крім того, згідно статті 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить: призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України.

2) Обов'язком Президента України є призначення половини складу Ради Національного банку України; подання Верховній Раді кандидатури для призначення на посаду Голови Національного Банку України і подання до Верховній Раді питання про звільнення з посади Голови Національного банку;

3) Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

4) Завданням Уряду України є забезпечення проведення єдиної фінансової, кредитної і грошової політики.

5) Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку (ДКЦПФР). Комерційні банки, що займаються професійною діяльністю на ринку цінних паперів, підпадають під регулювання Державною комісією з цінних паперів і фондового ринку в частині ліцензування цього виду діяльності.

6) У відповідності із Законами України «Про Національний банк України» [1] та «Про банки і банківську діяльність» [2], регулювання банківської діяльності здійснює такий інститут, як Національний банк України. Його повноваження щодо банківського регулювання на рівні центрального апарату покладені на різні департаменти з урахуванням їх функціонального призначення.

7) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який згідно Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», одержав повноваження тимчасового адміністрування, виведення неплатоспроможних банків з ринку і, за необхідності, їх ліквідації (раніше цим займався Національний банк України) [3].

8) Особливу роль у процесі регулювання і нагляду за діяльністю банків грає Державна служба фінансового моніторингу України, що створена Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 466/2011. Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Основними завданнями Держфінмоніторингу України є: 1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також внесення пропозицій щодо її формування; 2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу; 3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Здійснюючи наглядову діяльність, Держфінмоніторинг взаємодіє з НБУ в області протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму. Зокрема передача відомостей про операції, що підлягають обов'язковому контролю, і сумнівні операції в Держфінмоніторинг здійснюється комерційними банками через НБУ [4].

9) Наступний інститут, що бере участь в регулюванні і нагляді за діяльністю банків, — Антимонопольний комітет України, який є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Ця організація діє на підставі Закону України «Про Антимонопольний комітет України». У частині здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства комерційними банками Антимонопольний комітет України діє спільно з НБУ [5].

Виходячи з функціональних обов'язків наведених інститутів, що регулюють у тій чи іншій мірі банківську діяльність, можна їх розбити на дві групи:

➤ перша — інститути прямого регулювання банківської діяльності: Президент України, Верховна Рада, Національний банк України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;

➤ друга — інститути істотного впливу на банківську діяльність: Уряд країни через Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України та Державну комісію з цінних паперів і фондового ринку, Державна служба фінансового моніторингу України, Антимонопольний комітет України.

Метою державного регулювання банківської сфери є підтримка стійкості національної банківської системи, запобігання банкрутства окремих банків, підтримка конкуренції в банківській сфері, задоволення потреб суспільства та клієнтів банків у отриманні якісних банківських послуг. Звідси, основний вплив держави як регулятора макроекономічних процесів на банківську систему здійснюється через центральний банк, який виступає головним органом державного регулювання макроекономічних процесів за допомогою грошово-кредитних методів. Проте для забезпечення стабільності роботи банків і збереження довіри до банківської системи держави необхідно не лише своєчасні та ефективні дії основного регулятора фінансових ринків — центрального банку, але й виважена та скоординована діяльність різних гілок влади, в першу чергу виконавчої.

Форми регулювання банківської діяльності відображають характер впливу НБУ на банки. Згідно статті 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державне регулювання діяльності банків здійснюється Національним банком України у таких формах:

1) адміністративне регулювання: реєстрація 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. В основу адміністративного регулювання покладено використання засобів впливу переважно організаційно-владного характеру. За допомогою адміністративного регулювання забезпечується нормальне функціонування банківської системи України. Форми адміністративного регулювання утворюють цілісну підсистему й охоплюють повний управлінський цикл;

2) індикативне регулювання: 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. Індикативне регулювання передбачає використання комплексу змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість НБУ за допомогою інструментів (засобів і методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу і кредитування економіки з метою забезпечення цілей діяльності НБУ [2].

Повноваження НБУ щодо банківського регулювання на рівні центрального апарату покладені на різні департаменти з урахуванням їх функціонального призначення: Генеральний департамент банківського нагляду; Департамент контролю, методології та ліцензування валютних операцій; Департамент нормативно-методологічного забезпечення банківського регулювання та нагляду; Департамент реєстрації, ліцензування та реорганізації банків; Департамент фінансового моніторингу [6]. Отже, як бачимо, НБУ є не тільки регулюючим органом, але й органом нагляду. Тобто, з одного боку, НБУ визначає порядок проведення банківських операцій, а, з іншого боку, контролює дотримання кредитними організаціями, у тому числі і банками, банківського законодавства і нормативних актів НБУ. Таким чином, НБУ має широкі повноваження, сконцентровані в одних руках.

З часи незалежності України, структура банківського нагляду в Україні змінювалася кілька разів, що свідчить про пошук Національним банком оптимальних форм організації системи банківського регулювання і нагляду в умовах постійних змін у банківській системі держави.

Питання зміни організаційної структури банківського регулювання і нагляду в Україні є елементом наукових і практичних дискусій тривалий період часу. В основі дискусій лежить теза про доцільність виведення нагляду безпосередньо з компетенції Національного банку України і організаційної побудови органу банківського нагляду як окремої структури, підпорядкованої Кабінету міністрів [7].

Прихильники виведення функції банківського нагляду з безпосередньої компетенції НБУ аргументують свою позицію міжнародним досвідом регулювання банківського сектору і наголошують, що у більшості країн Європи практика суміщення центральним банком функцій реалізації грошово-кредитної політики, валютного регулювання і нагляду за діяльністю банків була відмінена ще 20—30 років тому. Окрім того, процеси фінансової глобалізації, розвиток фінансових систем країн світу потребують взаємо узгоджених систем регулювання і нормативно-правового забезпечення не лише банківського сектору, а й фінансової сис-

теми країни у цілому. Відповідно, зростає потреба в координації зусиль органів нагляду за окремими сферами банківської і кредитної системи країни, створення інституту мегарегулятора фінансового ринку, який би об'єднав наглядово-контрольні функції Національного банку, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг і Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку.

Так, на сьогоднішній день у багатьох країнах світу, в тому числі і в Україні, переважає так звана «секторна», трирівнева модель регулювання та нагляду за фінансовим сектором: перший рівень — банки; другий — небанківські фінансово-кредитні установи; третій — ринок цінних паперів. Відповідно до цієї моделі, до компетенції Національного банку України належить регулювання та нагляд за банківськими установами, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України здійснює регулювання та нагляд за небанківськими фінансовими установами, а Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку — за ринком цінних паперів.

Згідно із Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [8] Міністерство фінансів України не віднесено до органів регулювання ринку фінансових послуг. Однак Кабінет Міністрів України відповідно до повноважень, зазначених у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [9], визначив Міністерство фінансів головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової політики. З метою забезпечення реалізації функцій, пов'язаних із регулюванням ринків фінансових послуг, у структурі Міністерства фінансів створено Департамент політики розвитку ринку фінансових послуг, який забезпечує проведення єдиної державної фінансової політики у сфері розвитку ринку фінансових послуг і валютного регулювання та координує роботу Міністерства з Національним банком України. У структурі Департаменту функціонують відділи: банківської діяльності та координації взаємодії з Національним банком; розвитку страхового ринку, недержавного пенсійного забезпечення та небанківських кредитних послуг; розвитку ринку недержавних цінних паперів; валютного регулювання. До основних завдань діяльності Департаменту, пов'язаних із функціонуванням ринків фінансових послуг, віднесено: підготовку пропозицій щодо визначення стратегії розвитку державної фінансової політики, участь у підготовці пропозицій до Основних засад грошово-кредитної політики України, розроблення пропозицій

щодо удосконалення нормативно-правових актів з питань банківської діяльності, системи гарантування вкладів фізичних осіб, розвитку ринку страхових послуг, недержавного пенсійного забезпечення, небанківських кредитних послуг, валютного регулювання, а також регулювання ринку корпоративних цінних паперів. До компетенції Департаменту також віднесено аналіз стану та тенденцій ринку страхових послуг, недержавного пенсійного забезпечення, розвитку ринку небанківських кредитних послуг і фондового ринку щодо недержавних цінних паперів. У межах своїх повноважень Департамент також бере участь у реалізації заходів щодо захисту інтересів інвесторів і споживачів фінансових послуг, сприяє запобіганню кризовим явищам у фінансовому секторі. У Міністерстві економіки України створено Департамент фінансової політики, на який покладено обов'язки щодо аналізу стану банківської системи, фондового ринку та небанківського фінансового сектору, підготовки пропозицій щодо підвищення ефективності їх функціонування та посилення впливу на економічний розвиток, вдосконалення механізму надання кредитів та їх ефективного використання, підготовки пропозицій щодо розвитку ринку іпотечного кредитування тощо.

При цьому, не зважаючи на достатньо потужну та розгалужену мережу регуляторних органів і систему державного контролю за розвитком банківського сектору, передбачити фінансову кризу та вжити своєчасних заходів щодо послаблення її наслідків в Україні все-таки не вдалось.

В умовах фінансової кризи органи регулювання та нагляду за банківським сектором в Україні виявили свою інституційну невідповідність до дій у надзвичайних ситуаціях. Регуляторні дії не завжди виявлялися достатньо ефективними та оперативними (введення тимчасових адміністрацій, дій щодо власників банків і небанківських фінансових установ тощо). Несвоєчасне застосування заходів впливу з боку органів регулювання та нагляду, в свою чергу, лише поглиблювало проблеми банківських установ. Низький рівень оперативності застосування методів регулювання та нагляду спричинили нестабільність банківського сектору: значно зросла частка недіючих кредитів, знизилась довіра до банківської системи, внаслідок чого кілька банків припинили свою діяльність. Три банки було рекапіталізовано за участі держави, а в багатьох банківських установах Національний банк був змушений ввести тимчасові адміністрації. Головними причинами нестійкості вітчизняних фінансових установ до кризи були: низький рівень їх капіталізації та ризик менеджменту, недостатні прозо-



рість діяльності та рівень захисту прав інвесторів і споживачів фінансових послуг, а також недоліки в системі регулювання та нагляду, пов'язані з недостатнім рівнем методологічного забезпечення наглядових процесів і низьким рівнем оперативності застосування необхідних заходів [10, с. 8].

Законодавством України не визначена відповідальність за стань справ на ринках фінансових послуг відповідних органів та посадових осіб цих органів. Досить часто вжиття заходів безпосередньо зачіпає певні політичні чи приватні інтереси (прийняття рішення про обмеження діяльності, ліквідацію банку або його рекапіталізацію). Причиною існування цих недоліків системи регулювання та нагляду є недостатність інституційної незалежності, під якою розуміють відокремленість регуляторного органу від впливу виконавчої та законодавчої гілок влади. Інституційна незалежність складається з трьох елементів:

- гарантії керівництву органу від необґрунтованого звільнення;
- наявності в структурі органу комісії експертів;
- відкритості та прозорості схвалення рішень.

**Висновки:** У зв'язку з необхідністю вдосконалення та підвищення ефективності регулювання та нагляду за банківським сектором України на особливу увагу заслуговує вивчення світового досвіду щодо вдосконалення інституційних засад цього процесу, зокрема, формування оптимальної структури органів регулювання та нагляду, а також забезпечення їх інституційної, операційної та фінансової незалежності. При цьому, можливими варіантами вирішення проблеми недостатнього ступеня незалежності органів регулювання та нагляду за банківським сектором в Україні є:

- подальша розбудова існуючих регуляторів (Національного банку України, ДКЦПФР і Держфінпослуг) шляхом посилення їх незалежності;
- створення окремого мегарегулятора;
- запровадження діяльності двох окремих органів регулювання та нагляду.

З метою подальшої розбудови існуючих регуляторів (Національного банку України, ДКЦПФР і Держфінпослуг) шляхом посилення їх незалежності необхідним є внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національний банк України», де-яких нормативно-правових актів щодо ДКЦПФР і Держфінпослуг. Крім того, необхідним є забезпечення прозорості у діяльності органів регулювання та нагляду.

## Література

1. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.99 № 679. — [Електронний ресурс] // Сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

2. Про банки та банківську діяльність: Закон України від 20 вересня 2001 № 2740-III. — [Електронний ресурс] // Сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

3. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 02.10.2012 № 5411-VI. — [Електронний ресурс] // Сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>.

4. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 466/2011 — [Електронний ресурс] // Сайт Державної служби фінансового моніторингу України. — Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=107&art\\_id=5314&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=107&art_id=5314&lang=uk)

5. Про Антимонопольний комітет України Закон України від 26 листопада 1993 року № 3660-XII. — [Електронний ресурс] // Сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/92598>

6. Офіційний сайт Національного банку України — [Електронний ресурс] / — Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>

7. *Адамик Б.* Інституційне забезпечення системи нагляду та регулювання фінансового ринку України. — [Електронний ресурс] // Сайт Міжнародної академії наук та вищої освіти. — Режим доступу: <http://gisap.eu/ru/node/460>

8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-II. — [Електронний ресурс] // Сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.10 № 2591-VI — [Електронний ресурс] // Сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

10. *Науменкова С.В., Міщенко В.І.* Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн: Навчальний посібник. — К.: Центр наукових досліджень НБУ, Університет банківської справи НБУ, 2010. — 170 с.

Стаття надійшла до редакції 29.11.2012