

УДК: 336.71-049.5
DOI: 10.36919/2312-7812.2.2020.91

Л.А. Плукар

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті обґрунтовується необхідність регулювання діяльності банківського сектора для забезпечення економічної безпеки його функціонування. Визначено основні завдання державного регулювання та нагляду за функціонуванням банківського сектора. Розкрито типи існуючих моделей інституційної структури системи банківського регулювання та розподілу повноважень між органами пруденційного нагляду. Сформовано вимоги щодо розробки моделі регулятивної політики в банківському секторі України. Аргументовано необхідність створення систем раннього запобігання кризам (макроекономічних, на базі попереджувальних індикаторів), проведення моніторингу за системними фінансовими установами, застосування макропруденційного аналізу з публікуванням на регулярній основі стратегічного документа – Звіту про фінансову стабільність. Відображено зарубіжний досвід проведення макропруденційного регулювання та нагляду за допомогою створених спеціалізованих підрозділів центральних банків з питань фінансової стабільності та безпеки. Ініційовано створення в Україні відокремленого підрозділу фінансової стабільності та безпеки із підпорядкуванням безпосередньо Голові НБУ. Розроблено схему співвідношення суб'єктів управління та інструментів забезпечення економічної безпеки національної банківської системи з виокремленням суб'єктів управління економічною безпекою банківського сектора, інструментів забезпечення економічної безпеки банківського сектора на міжнародному та національному рівнях банківського нагляду. Визначено імплементацію принципів Базельських угод в діяльність банківської системи України, як визначальний чинник зміцнення її фінансової стабільності та економічної безпеки. Розглянуто питання довіри до банківської системи виступає одним з основних критеріїв успішності, ефективності та безпеки функціонування банківського сектора економіки кожної держави. Доведено необхідність проведення моніторингу й управління системними ризиками.

The article substantiates the need to regulate the banking sector to ensure economic security of its operation. The main tasks of state regulation and supervision of the banking sector have been identified. The types of existing models of the institutional structure of the system of banking regulation and distribution of powers between prudential supervisors are revealed. Requirements for the development of a model of regulatory policy in the banking sector of Ukraine have been formed. The necessity of creating early crisis prevention systems (macroeconomic, based on warning indicators), monitoring of systemic financial institutions, application of macroprudential analysis with regular publication of a strategic document - the Financial Stability Report. The foreign experience of macroprudential regulation and supervision with the help of established specialized divisions of central banks on financial stability and security is reflected. The creation of a separate unit of financial stability and security in Ukraine was initiated, reporting directly to the Chairman of the NBU. The scheme of correlation of subjects of management and tools of maintenance of economic safety of national banking system with separation of subjects of management of economic safety of banking sector, tools of maintenance of economic safety of banking sector at the international and national levels of banking supervision is developed. The implementation of the principles of the Basel Accords in the activity of the banking system of Ukraine is determined as a determining factor in strengthening its financial stability and economic security. The issue of trust in the banking system is one of the main criteria for success, efficiency

and security of the banking sector of the economy of each state. The need for monitoring and management of systemic risks has been proved.

Ключові слова: банківський сектор, економічна безпека, банківська система, ризик, регулювання, нагляд, криза, макропруденційне регулювання.

Key words: banking sector, economic security, banking system, risk, regulation, supervision, crisis, macroprudential regulation.

Постановка проблеми. Система економічної безпеки в банківському секторі економіки регіону функціонує в межах національної системи регулювання банківської діяльності. Тому поглибленого розгляду щодо розвитку банківського сектора регіону на засадах безпеки вимагає сучасна модель державного регулювання та нагляду щодо діяльності комерційних банків і визначення напрямків її удосконалення, з огляду на що набувають важливості питання регулювання та моніторингу діяльності банківського сектора.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначенням сутності та діагностикою безпеки економічних систем займалися відомі вітчизняні науковці: О. І. Барановський, І. А. Бланк, О. Ф. Балацький, О. Д. Василик, П. А. Герасимов, К. С. Горячева, М. М. Єрмошенко, М. І. Зубок, С. М. Ілляшенко, Г. О. Крамаренко, Л. О. Лігоненко, В. П. Москаленко, О. О. Терещенко, І. В. Сало, Р. А. Слав'юк, Т. С. Смовженко; питаннями організації регіональних банківських систем та окресленню напрямів розвитку та зміцнення їх економічної безпеки присвятили свої праці І. Г. Брітченко, О. В. Горалько, М. А. Козоріз, О. І. Копилюк, М. П. Могильницька, Н. С. Різник, І. З. Сторонянська, О. Г. Чубарь. Разом із тим, низка недостатньо вирішених теоретико-методологічних питань, пов'язаних із регулюванням діяльності банківського сектора у контексті забезпечення його економічної безпеки потребують подальшого поглиблення.

Метою статті є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо регулювання діяльності банківського сектора та забезпечення його економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державне регулювання діяльності банківського сектора та нагляд – сучасні досягнення державного управління банківською сферою, що використовується у світі для підтримки ефективності і стабільності діяльності національних банківських систем, завданнями яких у сфері функціонування банківського сектора є:

- підвищення його стабільності та стійкості щодо внутрішніх і зовнішніх загроз реального та імовірного характеру;
- посилення довіри до банківської системи з боку інвесторів, кредиторів та вкладників, захист їхніх інтересів від неефективного управління банками.;
- обмеження монополізації та створення конкурентного середовища в банківському секторі. Завдяки банківській конкуренції знижуються відсоткові ставки за позичками, підвищуються відсоткові ставки за депозитами, розширюється спектр банківських послуг, запроваджуються новітні банківські технології тощо;
- забезпечення прозорості діяльності банківської системи загалом та кожного банку зокрема;

— регулювання кількісної частки іноземного капіталу в банківському секторі (на основі визначення його оптимального рівня);

— поширення міжнародних стандартів корпоративного управління в банківській сфері.

У світовій практиці наявна низка моделей інституційної структури системи банківського регулювання та розподілу повноважень між органами пруденційного нагляду. Найчастіше виділяють три моделі:

1. Секторна модель, яка ґрунтується на розподілі завдань органів пруденційного нагляду за секторами фінансового ринку — банківського, страхового, ринку цінних паперів тощо, що дає змогу уникнути дублювання завдань і спростити процес регулювання; характерна переважно для країн з недостатньо розвиненими фінансовими ринками.

2. Модель мегарегулятора, що ґрунтується на створенні єдиного органу (як правило, це центральні банки — Нідерланди, Японія), на який покладено всі повноваження щодо регулювання фінансового ринку, хоча інколи створюється і новий мегарегулюючий орган (Естонія, Латвія, Угорщина, Мальта).

3. Модель розподіленого регулювання, яка ґрунтується на розподілі завдань з пруденційного нагляду та з регулювання комерційних операцій на фінансовому ринку між двома органами — спеціально створеним державним органом та центральним банком. Її основним недоліком є ризик надмірного розподілу компетентності кожного з регулятивних органів. Характерна для США, Німеччини, Франції та деяких інших країн.

Погоджуємося з тим, що для банківської системи України доречним буде саме досвід нових членів ЄС, де успішно працюють моделі з єдиним мегарегулятором, оскільки вітчизняний банківський сектор має більше спільних рис з банківськими системами, які характерні для країн Європи, а не для США [86, с. 91]. На нашу думку, у такий спосіб може бути вирішена основна дилема — конфлікт інтересів між функцією центрального банку щодо монетарного контролю та функцією регулювання і нагляду за фінансовою системою. Практика окремих країн засвідчує, що конфлікти між монетарною політикою та пруденційним надглядом за банками краще вирішуються в межах єдиного органу, а не в разі існування різних органів, тобто на внутрішньому, а не на зовнішньому рівні.

Важливо зазначити, що під час проведення операцій з монетарної політики центральний банк обов'язково мусить одержувати інформацію про банки, тому між здійсненням монетарної політики та пруденційним надглядом за банками й іншими фінансовими установами спостерігається взаємозв'язок інформації [66].

Розроблення моделі регулятивної політики в банківському секторі України має передбачати такі аспекти:

- простоту й чіткість схеми регулювання сфери банківських відносин;
- використання іноземного досвіду та міжнародних тенденцій щодо посилення регулювання банківських відносин у контексті їх фінансової безпеки (Базель);
- розвиток ефективної системи саморегулювання вітчизняних комерційних банків паралельно з посиленням державного регулювання;
- посилення ролі мезорівня (територіальні управління НБУ) в системі регулювання розвитку банківського сектора та забезпечення його стійкості й безпеки.

Виявлення слабких місць фінансового регулювання і нагляду за діяльністю банківського сектора в Україні довело необхідність зміщення акцентів регуляторів із платоспроможності та стійкості окремих фінансових установ до належного регулювання та нагляду фінансового сектора загалом, проведенню оцінювання та моніторингу показників його стійкості та безпеки.

Нині в Україні не побудовано жодної дієвої системи оцінювання системного ризику. Аналогом такого оцінювання можна вважати розрахунки НБУ на основі макроекономічних стрес-тестів та окремі метадані індикаторів фінансової стабільності (ІФС), які НБУ узагальнює в межах Програми оцінки стійкості фінансового сектора, яку реалізують МВФ і Світовий банк разом з національними регуляторами.

Водночас окремі країни, а також міжнародні фінансові організації в останні десятиріччя здійснюють досить активні дослідження системного впливу широкого спектра шоків на фінансовий сектор та економіку. Результати цих досліджень узагальнено в численних публікаціях. Їх використовують органи регулювання та нагляду за фінансовим сектором низки країн [163; 167; 178].

У 2009 р. в рамках Європейського союзу було створено новий наглядовий орган, метою якого є моніторинг системних ризиків – European Systemic Risk Council (ESRC). Це є свідченням того, що моніторингу системних ризиків і запобіганню їх передачі між різними сегментами фінансового сектора, а також в реальний сектор економіки, приділяється особлива увага. На жаль, в Україні дослідженням системного ризику та формування систем їх моніторингу в наукових колах приділяється недостатньо уваги.

Вкрай актуальним також є створення систем раннього запобігання кризам (макроекономічних, на базі попереджувальних індикаторів). Дієвим механізмом оцінки та раннього запобігання фінансовим шокам повинен стати моніторинг за системними фінансовими установами, для найбільших з яких потрібно застосовувати спеціальне регулювання із застосуванням більш жорстких пруденційних вимог, враховуючи, що вони є джерелом ризиків для всього фінансового сектора.

Ще одним важливим аспектом застосування макропруденційного аналізу в центральному банку є інформування суспільства про стан фінансової стійкості за допомогою публікацій на регулярній основі стратегічного документа – Звіту про фінансову стабільність. На нашу думку, цей документ має бути важливим елементом системи оцінювання та гарантування фінансової безпеки. У ньому відображається офіційна позиція центрального банку щодо тенденцій та ризиків у макроекономічному середовищі, а також окреслюються можливі сценарії його впливу на фінансові показники банківської системи.

Вивчення зарубіжного досвіду свідчить, що у світовій практиці є декілька підходів до формування інституційних засад макропруденційного регулювання та нагляду, однак у більшості країн його здійснюють спеціалізовані підрозділи центральних банків з питань фінансової стабільності та безпеки. Організаційно такі підрозділи можуть функціонувати: 1) у структурі інших департаментів (у Румунії, Чехії, Польщі – у структурі департаментів монетарної політики; в Австрії, Кореї – у структурі департаментів нагляду за фінансовими установами); 2) як відокремлені підрозділи, які підпорядковуються або відповідному заступникові голови (Нідерланди, Угорщина), або безпосередньо голові центрального банку (Словаччина).

Зважаючи на сучасний стан розвитку банківського нагляду в Україні, вважаємо за доцільне створити відокремлений підрозділ фінансової стабільності та безпеки із підпорядкуванням безпосередньо Голові НБУ, що дозволить:

- чітко розмежувати функції мікропруденційного та макропруденційного регулювання. Адже при їх поєднанні в межах одного підрозділу існує загроза звести макропруденційний нагляд до узагальнення ризиків окремих фінансово-кредитних установ;
- забезпечити повноту інформації, яка надходитиме з інших підрозділів, що дуже важливо з огляду на одне з основних завдань макропруденційного нагляду – постійний моніторинг системних ризиків банківського сектора. А підпорядкованість підрозділу одному із заступників могла б ускладнити одержання інформації з інших підрозділів;

- досягнути незалежності та об'єктивності під час розробки і схвалення тих чи інших рішень щодо посилення фінансової стабільності й безпеки банківської системи.

До об'єкта антикризового управління на рівні макросередовища належать: організаційна, інституційна, правова, інформаційна, технологічна структури банківської системи, комплекс її внутрішніх та зовнішніх взаємодій, скеровані на збереження фінансової стійкості банків. Очевидним є визначальний вплив різноманітних екстерналій не лише на систему комерційного банківництва країни, а й на політику національних регулятивних структур. Такі екстерналії у формі міжнародних нормативно-правових актів, угод та роз'яснень формуються на рівні наддержавних відносин та передбачають значний вплив політики на прийняття рішень у сфері забезпечення фінансової стійкості «партнерських» кредитних систем (рис. 1).

Попри незаперечність того факту, що національні регулятори є ключовою ланкою антикризового менеджменту, оскільки саме вони мають можливість вільно вибирати модель розвитку фінансового нагляду та адміністративних заходів впливу, не варто відкидати значну залежність національних регуляторів від міжнародних контрольних органів та фактичне прийняття загальноновизнаних «правил поведінки» під час регулювання параметрів фінансової стійкості та безпеки банківської системи.

В умовах інтегрування банківської системи України у світовий та європейський фінансовий простір ефективність банківського регулювання визначатиметься подальшим розвитком координації у сфері банківського регулювання на міжнародному рівні, яку розпочато 1974 р. заснуванням Базельського комітету з питань банківського нагляду (далі – Комітету) при Банку міжнародних розрахунків.

Одним із заходів, спрямованих на підвищення прозорості банківської системи, було внесення змін до Інструкції «Про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України», які передбачають необхідність розкриття інформації про управління ризиками, управління банком та його платоспроможність у примітках до фінансової звітності. У подальшому планується розширити перелік інформації, обов'язкової до розкриття, об більше відповідати вимогам Базельської угоди про капітал.

З огляду на нові виклики, поставлені фінансовою кризою перед банками всього світу, Базельський комітет ініціював розробку доповнень до стандартів банківського нагляду, які отримали назву «Базель III» 2010 р. Базель II і Базель III є доповненнями до Угоди про капітал 1988 р. і документами, які лише удосконалюють, а не скасовують попередніх Угод. Головною ідеєю «Базель III» є підвищення вимог до капіталу,

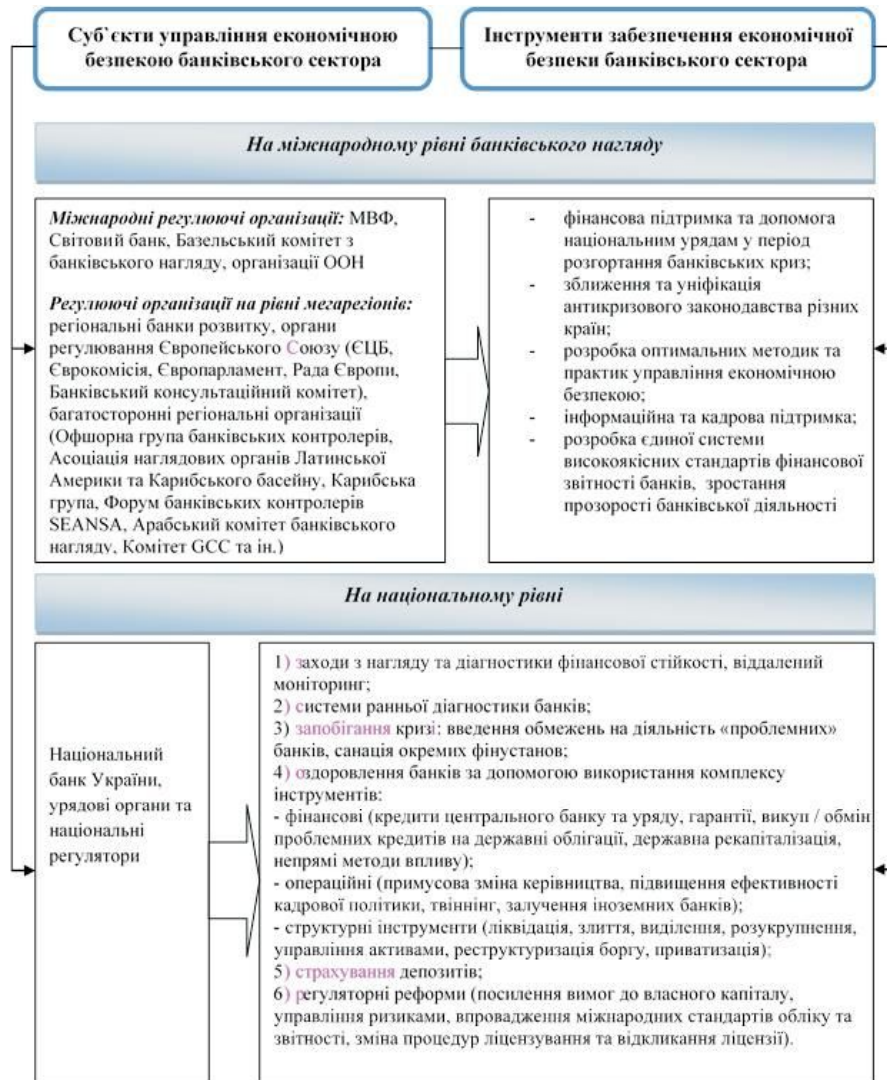


Рис. 1. Схема співвідношення суб'єктів управління та інструментів забезпечення економічної безпеки національної банківської системи (складено на основі [63, 72, 148])

що стало реальним, хоч і складним сценарієм подальшого розвитку банківських систем у різних країнах, що сформував передумови нарощування банківського капіталу та використовується банківськими установами для покриття своїх фінансових втрат. На 1 січня 2012 р. норматив адекватності регулятивного капіталу банків в Україні становив 18,51%, що більш ніж удвічі перевищувало нормативні вимоги (8% і 10%) [41].

Поряд із цим проблемою в Україні досі залишається якість капіталу банківських установ, адже капіталізація багатьох вітчизняних банків складається з коштів переоцінки основних засобів, не сплачених відсотків, субординованого боргу, зростання яких вважається штучним нарощуванням капіталу. Розв'язання цієї проблеми можливе завдяки зростанню прибутків банків, додаткових внесків акціонерів та підвищенню рівня нагляду й регулювання з боку НБУ.

Отже, імплементацію принципів Базельських угод в діяльність банківської системи України потрібно вважати одним з визначальних чинників зміцнення її фінансової стабільності та економічної безпеки.

Безпека банківського сектора виходить далеко за його межі та турбує клієнтів і партнерів, що робить цю проблему актуальною для більшості юридичних та фізичних осіб. У такому контексті на перший план виходить питання довіри до банківської системи, підвищення якої має завжди перебувати в полі зору регулюючих органів макрорівня. На нашу думку, саме довіра до банківської системи виступає одним з основних критеріїв успішності, ефективності та безпеки функціонування банківського сектора економіки кожної держави.

Критична важливість відновлення та зростання довіри до банківського сектора зумовлені необхідністю значних фінансових ресурсів для кредитування реального сектора, що дало б новий імпульс відновленню економіки.

Зважаючи на вкрай низький рівень зовнішнього і внутрішнього інвестування, це кредитування буде фінансуватися головно за рахунок стабільної депозитної бази в національній валюті. З огляду на високу частку тіньової економіки в Україні, а також грошові запаси в іноземній валюті поза офіційною банківською системою, можливості для залучення значних обсягів ресурсів до системи здаються величезними, враховуючи, що довіра до банків може бути збільшена. Дослідження основних чинників, які формують довіру населення до банківської системи, дозволило виокремити такі фактори макроекономічного (системного) характеру: курсова стабільність та низька інфляція, політична і соціальна стабільність, ефективний банківський нагляд, транспарентність ситуації на банківському ринку, державні гарантії вкладникам банків, надійний правовий режим.

Отже, для відновлення довіри громадян до банківської системи, на нашу думку, потрібно вдатися до таких дій:

- створити достовірний об'єктивний централізований інформаційний ресурс, у якому постійно оновлюватиметься інформація про стан справ у банківському секторі економіки;
- наростити ресурси Фонду гарантування вкладів, вони мають покривати суму вкладень бодай у двох-трьох системоутворювальних банках країни; запровадити прогресивну шкалу відшкодування вкладів, а також диференціювати внески банків залежно від строків та обсягів залучених пасивів;
- внести зміни до Цивільного кодексу України, які унеможлилювали б дострокове розірвання депозитних договорів (штрафні санкції за дострокове вилучення вкладу; оподаткування короткострокових вкладів (до 1 року)), за винятком чітко визначених форс-мажорних випадків;

- сприяти стабілізації макроекономічного середовища, дотриманню стандартів бухгалтерського обліку й аудиту, формуванню адекватної системи ліцензування, жорсткого пруденційного нагляду, належного режиму розкриття інформації.

Висновки. Отже, розроблення та впровадження конкретних практичних заходів, спрямованих на відновлення довіри до вітчизняної банківської системи є необхідною умовою зміцнення економічної безпеки банківського сектора, а також підвищення ролі фінансово-кредитної системи у стимулюванні збалансованого розвитку всіх регіонів України.

Доведено, що особливої уваги потребує питання моніторингу й управління системними ризиками. Пояснюється це тим, що ризик системної стабільності залежить від колективної поведінки учасників банківського сектора, в результаті чого ризики фінансової системи набувають для регулятора зовнішнього (ендогенного) характеру. Слід зазначити, що макропруденційний нагляд не зводиться до узагальнення ризиків окремих учасників фінансових ринків. Його головний інструмент полягає в системному оцінюванні моніторингу показників стійкості й безпеки фінансового сектора загалом. Отже, реформа фінансового регулювання та нагляду має доповнити наявний мікропруденційний нагляд заходами макропруденційного характеру для підвищення ефективності фінансового регулювання.

1. *Мошенський С. З.* Моделі державного регулювання діяльності фінансових установ. Фінанси України. 2008. № 6. С. 90–91;
2. Концепція економічної безпеки України / кер. проекту В. М. Гесць ; Ін-т екон. прогнозування. К. : Логос, 1999. 56 с.;
3. *Bruno V.* The Real Effect of Foreign Banks. American University, 2009;
4. Consultation Paper on further possible changes to the Capital Requirements Directive. CEBS's comments on the Commission services. – 2010, April. URL: <http://www.c-eps.org/documents/Publications/Other-Publications/Others/2010/Comments-to-CRDIV.aspx>;
5. *Heller H. R.* Prudential Supervision and Monetary Policy. International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak / ed. Jakob A. Frenkel and Morris Goldstein, 269–81. Washington, DC : International Monetary Fund, 1991;
6. *Кравченко І., Багратян Г., Мазіна Є.* Банківська система та проблеми стратегічного розвитку. Вісник НБУ. 2012. № 1. С. 7–10;
7. *Люзняк М.* Щодо оптимізації регіональної структури банківської системи. Економіст. 2008. № 8. С. 54–57;
8. *Філонова І. Б.* Довіра до банків – основа економічного розвитку держави. Економічні науки : зб. наук. пр. ПВНЗ «Буковин. ун-т». – 2012. – Вип. 8. URL: <http://nbuv.gov.ua>;
9. «Про затвердження Інструкції про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України» Постанова Правління НБУ №373 від 24.10.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1288-11#Text>;
10. *Довгань Ж. М.* Позитивні та негативні наслідки впливу іноземного капіталу на стійкість банківської системи України. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. 2011. № 1 (10). Ч. 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fkd /2011_1/part2/ 25.PDF.