

УДК 336.718

*М. В. Максимова,  
к. е. н., викладач кафедри банківської справи,  
Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*М. Maksimova,  
PhD, Economics, Lecturer, Banking Department,  
Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics*

### **THE MODERN STATE OF INSTITUTIONAL PROVISION OF GOVERNMENT REGULATION OF BANKING ACTIVITY**

*В статті проведено детальний аналіз функціональних обов'язків органів державного регулювання в сфері банківської діяльності. Представлено модель співпраці та координації діяльності органів державного регулювання банківської діяльності, яку побудовано із застосування методики структурування елементів системи.*

*The functional responsibilities of government regulation bodies in banking activity were analyzed in the article. The model of interaction and coordination of government regulation bodies activity was constructed with the application of the method of structuring the elements of the system.*

**Ключові слова:** *банківська діяльність, державне регулювання, органи державного регулювання, модель співпраці та координації.*

**Key words:** *banking activity, government regulation, the model of cooperation and coordination.*

**Постановка проблеми.** Банківська система України є одним із каналів, через який здійснюється державне регулювання економіки країни. При цьому ефективне функціонування банківської системи є неможливим без дієвої системи її регулювання. Тому об'єктивно зумовлене зосередження уваги науковців на проблемах стабільного функціонування банківських інститутів за допомогою впровадження відповідного механізму регулювання банківської діяльності, яке відбувається в умовах розгортання кризових явищ в українській економіці на фоні незавершених трансформаційно-інтеграційних процесів. Поряд із цим, на сучасному етапі в Україні все ж таки відбувається трансформація регуляторних ініціатив щодо здійснення банківської діяльності, яка характеризується розширенням спектра цілей центральних банків та відповідного інструментарію регулювання банківської діяльності з метою забезпечення не лише цінової, а й фінансової стабільності. Тому, необхідність комплексних досліджень в сфері державного регулювання банківської діяльності в Україні набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням різноманітних аспектів державного регулювання банківської діяльності займалися Дудка І., Коваленко М., Лобозинська С., Мордань Є., Ходакевич С., Чечель О. Проте, незважаючи на значні здобутки в дослідженні питань оптимальної побудови системи державного регулювання банківської діяльності в Україні з інституційної точки зору, не знайдено єдиного погляду в теорії і практиці оптимального підходу щодо інституційного забезпечення системи

регулювання банківської діяльності. Це й визначає необхідність дослідження сучасної моделі інституційного забезпечення державного регулювання банківської діяльності в Україні.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є побудова моделі співпраці та координації діяльності органів державного регулювання банківської діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 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.

В основі державного регулювання банківської діяльності в Україні лежить Конституція України, що визначає основи економічної системи, системи органів державної влади, розмежування повноважень між ними.

Погоджуючись з дослідником [1], інститути, що регулюють у тій чи іншій мірі банківську діяльність, можна розбити на дві групи, враховуючи їх функціональні обов'язки:

– 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 Національну комісію з цінних паперів і фондового ринку, Державна служба фінансового моніторингу України, Антимонопольний комітет України.

Згідно зі статтею 106 Конституції України [2], до повноважень Президента України належить: призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; подання Верховній Раді кандидатури для призначення на посаду Голови Національного Банку України і подання до Верховної Ради питання про звільнення з посади Голови Національного банку. Крім того, Президент України затверджує кошторис доходів та витрат НБУ, який враховує планові суми прибутку, що мають бути перераховані до Державного бюджету України; Президент призначає аудиторську організацію, що проводить аудит діяльності НБУ та погоджує аудиторський звіт.

Наступним органом, який бере участь в державному регулюванні банківської діяльності є Верховна Рада України. У відповідності до Конституції України (ст. 75) [2], Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, тому здійснює ухвалення законів, що стосуються і регулювання банківської діяльності.

Крім того, згідно зі статтею 85 Конституції України [2], до повноважень Верховної Ради України належить: призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення та звільнення половина складу Ради Національного банку України.

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

У відповідності до ст. 113 Конституції України [2], вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Реалізація повноважень Кабінету Міністрів в сфері фінансової політики, в т.ч. й банківської діяльності, здійснюється через Міністерство фінансів України (Мінфін). У відповідності до Положення про Міністерство фінансів України [3], Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики), політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

У структурі органів виконавчої влади особливу роль грає Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторингу), діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [4]. 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 у сфері протидії легалізації

(відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму. Зокрема, відомостей про операції, що підлягають обов'язковому контролю, і сумнівні операції, передаються в Держфінмоніторинг банками через НБУ [4].

Враховуючи те, що банки займаються професійною діяльністю на ринку цінних паперів, то Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) є безпосереднім учасником в системі державного регулювання банківської діяльності. Згідно з Положенням про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку [5], НКЦПФР є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України.

З метою досягнення ефективного державного регулювання і запобіганню банківських ризиків в Україні Уряд створив Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Він розпочав свою діяльність з підписанням 1998 році Президентом України Указу «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків», яким було затверджене Положення про порядок створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, формування та використання його коштів.

У своїй діяльності Фонд гарантування вкладів фізичних осіб керується Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [6]. Згідно зі ст. 3 цього Закону, Фонд є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених законодавством. Таким чином, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб сприяє реалізації основної мети державного регулювання банківської діяльності, а саме захисту прав і законних інтересів вкладників банків та зміцненню довіри до банківської системи України.

Наступний інститут, що бере участь в регулюванні й нагляді за діяльністю банків, є Антимонопольний комітет України. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [7], він є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. У частині здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства банками Антимонопольний комітет України діє спільно з НБУ.

Національний банк України є основним важелем впливу на банківську діяльність, оскільки відповідає за підтримання стабільності національної грошової одиниці та функціонування банківської системи. Національний банк України як головний банк держави координує діяльність кредитних інститутів і виконує функції управління грошово-кредитними і фінансовими процесами в економіці країни, підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності національної грошової одиниці.

Отже, відповідно до закону НБУ: визначає та проводить грошово-кредитну політику; монопольно здійснює емісію національної валюти України та організовує готівковий грошовий обіг; виступає кредитором останньої інстанції для банків і організовує систему рефінансування; встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу; регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками; визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій; здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі; здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків; веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем; представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків; здійснює валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами; забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами; складає платіжний баланс; реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі Національного банку; визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи Національного банку; вносить пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій НБУ; здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами-резидентами; здійснює аналіз стану фінансової системи щодо фінансової стабільності; має право здійснювати обслуговування коштів Державного бюджету; збереження та в управління державних цінних паперів та інших цінностей; купівля-продаж казначейських зобов'язань, а також інших цінних паперів; здійснення операцій на відкритому ринку з цінними паперами та емісію власних боргових зобов'язань [8, ст. 7, 31, 42, 50].

Його повноваження щодо банківського регулювання на рівні центрального апарату покладені на різні департаменти з урахуванням їх функціонального призначення [1].

Важливе значення для реалізації державного регулювання банківської діяльності має характеристика правової природи НБУ – його економічна самостійність. Чинним законодавством встановлено, що не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб

у виконання функцій і повноважень Ради Національного банку чи Правління НБУ інакше, ніж у межах, визначених Законом України «Про Національний банк України» [8].

Такий правовий статус Національного банку забезпечує йому самостійність у проведенні єдиної державної грошово-кредитної політики, сприяє запобіганню неконтрольованій емісії грошей, обмеженню фінансування бюджетного дефіциту. Слід констатувати, що правовий статус Національного банку характеризується подвійною правовою природою: з одного боку, він є органом державної влади, уповноваженим здійснювати державне управління у сфері банківської діяльності, а з другого, – банківською установою, яка здійснює банківські операції, виступає кредитором останньої інстанції для інших банків [9].

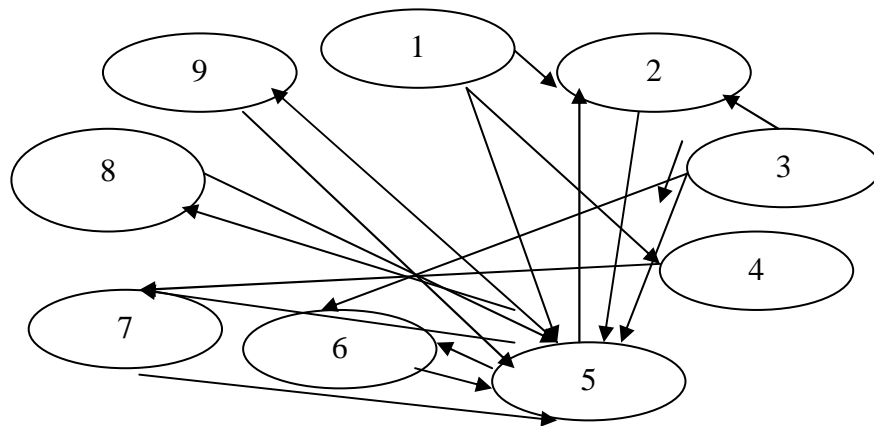
Особливість правового статусу, завдання і функції НБУ визначають характер його взаємовідносин з Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Діючи в єдиній соціальній системі, як особливий центральний орган державного управління в системі органів держави, НБУ має автономність, його діяльність характеризується оптимальною самостійністю щодо управління грошово-кредитною системою України.

З метою побудови інформаційної моделі співпраці та координації діяльності органів державного регулювання банківської діяльності, з розподілом елементів за рівнями з більшим або меншим домінуванням застосована методика структурування елементів системи [10].

На основі дедуктивної логіки отримано множина елементів, тобто перелік органів державного регулювання банківської діяльності, між якими існують певні взаємозв'язки та які необхідно структурувати. Ці елементи мають такий зміст та умовне позначення [10]:

«1» - Кабінет Міністрів України; «2 – Верховна Рада України»; «3 – Президент України»; «4 – Міністерство Фінансів України»; «5 – Національний банк України»; «6 – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку»; «7 – Державна служба фінансового моніторингу України»; «8 – Антимонопольний комітет України»; «9 – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб».

Відношення між елементами представлені на рис. 1, де напрямок стрілки обумовлюється спрямованістю залежності: стрілка вказує на елемент, від якого залежить той елемент, з якого вона виходить.



**Рис. 1. Відношення між елементами інформаційної моделі співпраці та координації діяльності органів державного регулювання банківської діяльності**

На основі рис. 1 за допомогою бінарного відношення «залежить від» будується матриця залежності  $B$ , елементи  $b_{ij}$  якої дорівнюють:

$$b_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{якщо } i \text{ залежить від } j \\ 0, & \text{якщо } i \text{ не залежить від } j \end{cases} \quad (1)$$

Наступною будується матриця досягаємості. Для її побудови формується бінарна матриця  $(I + B)$ , (де  $I$  — одинична матриця) та возводиться у ступінь  $k$ , при який виконується умова:

$$(I + B)^{k-1} \neq (I + B)^k = (I + B)^{k+1} \quad (2)$$

Досяжні вершини  $h_i$  із вершин  $h_j$  формують підмножину  $R(h_i)$ , попередні вершини  $h_i$  вершинам  $h_j$  формують підмножину  $A(h_i)$ . Множина тих вершин  $A(h_i) = R(h_i) \cap A(h_i)$ , для яких виконується вимога недосяжності із будь-яких вершин, що залишилися, множини  $H$  і може бути позначено як рівень моделі. Для структуризації множини елементів  $H$  формується табл. 1 з елементами  $h_i$ ,  $R(h_i)$ ,  $A(h_i)$  та  $R(h_i) \cap A(h_i)$  та виконується перша ітерація аналізу.

Для формування підмножини  $R(h_i)$  із  $i$ -го рядка матриці досяжності виписуються ненульові елементи. Для формування підмножини  $A(h_i)$  із  $i$ -го стовпця матриці досяжності виписуються ненульові елементи.

Підмножина  $R(h_i) \cap A(h_i)$  формується як логічне перетинання елементів двох підмножин  $R(h_i)$  та  $A(h_i)$ . Елементи для яких виконується умова (3), складають перший рівень моделі [10].

$$A(h_i) = R(h_i) \cap A(h_i) \quad (3)$$

**Таблиця 1. Перша ітерація побудови структурованої схеми**

$h_i$	$R(h_i)$	$A(h_i)$	$R(h_i) \cap A(h_i)$
1	1,2,4,5	1	<b>1</b>
2	2,5	1,2,3,5	2
3	2,3,5,6	3	<b>3</b>
4	4,5,7	4,1	<b>4</b>
5	2,5,6,7,8,9	1,2,3,4,5,6,7,8,9	5
6	6,5	3,5,6	6
7	7,5	4,5,7	7
8	8,5	8,5	8
9	9,5	9,5	9

З табл. 1 видно, що для першого, третього та четвертого елементів виконується умова (2), значить, вони є першим рівнем інформаційної моделі. Після відкидання отриманих при першій ітерації елементів, ітерації проводяться доти, доки лишається більше за один елемент [10].

При повторі ітерацій отримано рівні моделі, які представлені на рис.2. Побудова інформаційної моделі дозволяє провести структуризацію органів державного регулювання банківської діяльності, побачити їх взаємозв'язок, визначити головні та другорядні.



**Рис. 2. Модель співпраці та координації діяльності органів державного регулювання банківської діяльності**

**Висновки.** Таким чином, незважаючи на сформовану систему державного регулювання банківської діяльності, визначення та розподіл повноважень щодо регулювання, нагляду і контролю, функціонування ринку банківських послуг на сучасному етапі характеризується низькою ефективністю, відставанням від сучасних світових тенденцій і вимог розвитку ринку та недостатньо високим рівнем адаптації міжнародного досвіду. При цьому, ключовою проблемою у здійсненні регулювання банківської діяльності залишається недостатня координація дій між фінансовими регуляторами, що в процесі наглядової діяльності знаходить відображення у неузгодженості їх дій при прийнятті нормативно-правових актів, недостатній координації дій в умовах системних фінансових криз, недостатньому обміну інформацією та не відпрацьованості механізмів взаємодії при здійсненні нагляду. Діяльність суб'єктів системи державного регулювання банківської діяльності в Україні повинна бути спрямована на забезпечення основних принципів функціонування розвинутих ринків, серед яких: ефективність, конкурентність, прозорість, відкритість ринку, його правова впорядкованість, соціальна справедливість та надійність захисту інтересів його учасників.

#### **Література.**

1. Ходакевич С.І. Інституціональне забезпечення регулювання і нагляду банківської діяльності в Україні / С. І. Ходакевич // *Економіка та підприємництво: зб. наук. праць молодих учених та аспірантів.* – 2012. – Вип. 29. – С. 371–380 (90)
2. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/>
3. Положення про Міністерство фінансів України № 446/2011 від 08.04.2011 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>
4. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України № 466/ 2011 від 13.04.2011 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/466/2011>
5. Положенням про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку № 1063/2011 від 23.11.2011 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>
6. Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» № 4452-VI від 23.02.2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>
7. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» № 3659-XII від 26.11.1993 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>
8. Закон України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20.05.1999 р, з наступними змінами та доповненнями. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>
9. Фільштейн Л.М. Правовий статус і операції Національного банку України / Л.М. Фільштейн, А.О. Могилей // *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки.* – 2012. – Вип. 22, ч. 1. – С. 233 – 237
10. Лямець В.І. Системний аналіз. Вступний курс./ В.І. Лямець, А.Д. Тевяшев// — 2-е вид., перероб. та допов., — Харків: ХНУРЕ, 2004. — 448 с.

#### **References.**

1. Khodakevych, S.I. (2012). “Institutional basis for regulation and supervision of banking activities in Ukraine”, *Ekonomika ta pidpriemnytstvo: zb. nauk. prats molodykh uchenykh ta aspirantiv*, vol. 29, pp. 371–380
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/> (Accessed 25 April 2018).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), Provision on Ministry of Finance of Ukraine, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> (Accessed 25 April 2018).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), Provision on Public Service of Financial Monitoring of Ukraine, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/466/2011> (Accessed 23 April 2018).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), Provision on National securities and stock market commission, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011> (Accessed 25 April 2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “On the system deposit guarantee”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4452-17> (Accessed 23 April 2018).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine “On Antimonopoly Committee of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (Accessed 24 April 2018).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine “On the National Bank of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (Accessed 29 April 2018).
9. Filshstein, L.M. and Mohylei, A.O., (2012), “Legal status and operations of National Bank of Ukraine”, *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, vol. 22, ch. 1, pp. 233 – 237
10. Liamets, V.I. and Teviashev, A.D., (2004), *Systemnyi analiz. Vstupnyi kurs*, [Systems analysis. Introductory course], 2nd ed, Kharkiv: KhNURE, Kharkiv, Ukraine.