

11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
12. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 40.
13. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 69–78.
14. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / Д.П. Цвігун; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002.

УДК 342.9: 347.734(477)

## **ЩОДО ЧИННИКІВ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Глуговська С.Л., здобувач

*Відкритий міжнародний університет розвитку людини "Україна"*

У даній статті автор виявляє, ідентифікує та здійснює аналіз чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності в Україні.

*Ключові слова:* адміністративно-правове регулювання, банківська діяльність, чинники, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності.

Глуговская С.Л. О ФАКТОРАХ, КОТОРЫЕ ВЛИЯЮТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ / Открытый международный университет развития человека «Украина», Украина

В данной статье автор выявляет, идентифицирует и осуществляет анализ факторов, которые влияют на эффективность административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине.

*Ключевые слова:* административно-правовое регулирование, банковская деятельность, факторы, которые влияют на эффективность административно-правового регулирования банковской деятельности.

Glugovskaya S.L. ABOUT THE FACTORS THAT INFLUENCE TO THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF BANKING IN UKRAINE / Open international university of human development "Ukraine", Ukraine

In this article an author discovers, identifies and carries out the analysis of factors that influence on efficiency of the administrative legislation adjusting of bank activity in Ukraine.

*Key words:* administrative legislation adjusting, bank activity, subjects of the administrative legislation adjusting of bank activity.

Банківська система України – це один із найрозвинутіших елементів господарського механізму, оскільки її реформування було розпочате раніше за інші сектори економіки, що визначалося ключовою роллю банків при вирішенні завдань переходу до ринку. Банківська система в нашій державі з кінця 1990-х рр. утворилася на основі задіяння грошових коштів банківського сектору для діяльності сфери реальної економіки. Виходячи з цього, відбувався розвиток відносин між державою, як основою національної економіки, та банківськими (а також іншими кредитними) установами. Протягом згаданого десятиріччя державою після застосування механізмів погодження були розроблені правила поведінки для кредитних організацій.

Різні аспекти адміністративно-правового регулювання банківської діяльності досліджувалися різними вченими. Питанням чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності в Україні, приділяли увагу вітчизняні адміністративісти та фахівці у сфері банківського й фінансового права А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, Л.К. Воронова, В.Н. Гаращук, А.Ю. Іоффе, Є.В. Карманов, В.Л. Кротюк,

В.В. Пасічник, А.О. Селіванов, економісти В.М. Геєць, А.І. Даниленко, Е.М. Лібанова, політолог Ю.А. Левенець, а також російські дослідники Н.І. Хімічева, М.В. Карасьова та інші. Разом із тим, комплексне дослідження адміністративних чинників, які впливають на регулювання банківської діяльності в умовах сучасної України, не проводилося.

**Метою даної статті є виявлення та здійснення аналізу чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності в Україні.**

Державне регулювання у сфері економіки головною метою має створення механізму демократичного управління. Скорочення інфляції, характерної для середини 1990-х рр. до стандартних загальносвітових темпів, а також поява та становлення гривні, як національної валюти, дозволило банкам здійснювати функції акумуляції вільних грошових коштів населення й перетворення їх на кредитні ресурси для економіки. Разом із тим темпи зростання національної економіки стали своєрідним сигналом для інших країн, і з середини 2000-х рр. розпочався процес проникнення іноземного банківського капіталу в Україну шляхом поглинання великими кредитно-фінансовими групами вітчизняних банківських структур. Український уряд у цей час, на жаль, не здійснював адекватних заходів контролю й протидії нераціональним або ж навіть шкідливим процесам, що ймовірно пов'язано із відсутністю подальшої стратегії формування банківської системи України.

Іноземні банківські структури надавали перевагу збільшенню об'ємів споживчого кредитування. Кредитні кошти спрямовувалися на придбання населенням України товарів іноземного виробництва. Це, у свою чергу, на пряму впливало на зростання розмірів негативного зовнішнього торговельного сальдо.

Іншим негативним чинником, який прямо вплинув на формування передумов до фінансової кризи, була безпосередньо діяльність вітчизняних банків. Ці установи оцінювали ризики неналежним часом, що пов'язано, насамперед, із бажанням більшості великих українських банків "продатися" кредитно-фінансовим групам із-за кордону. У цей же час настання кризи призвело до критичного зниження платоспроможності (наприклад, банк "Родовід"), аж до повної неможливості здійснення виплат, що системно вплинуло на інші кредитні установи вітчизняного банківського сектора.

Як свідчать результати дослідження, проведеного Інформаційно-аналітичним центром Асоціації українських банків, Кабінет Міністрів України та НБУ не зробили належних кроків щодо мінімізації ризиків, що агресивно формувалися напередодні кризи 2008 року, а саме: тотальна доларизація економіки; зростання частки іноземного капіталу в банківській системі до 40%; валютне кредитування; неадекватні темпи зростання обсягів споживчого кредитування населення (більше 100% на рік), здебільшого в іноземній валюті; недостатній обсяг кредитування реального сектора економіки за прийнятними процентними ставками; надмірна зовнішня заборгованість корпоративного та банківського секторів, яка перевищила зовнішню заборгованість держави майже у два рази; штучне зміцнення курсу гривні до долара США влітку 2008 року; негативне сальдо торговельного балансу [1].

Дослідження Кабінету Міністрів України, проведене напередодні підготовки Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 р., виявило такі передумови виникнення кризи: переорієнтація банків на споживче кредитування; стимулювання саме валютного кредитування; невідповідність строків залучених депозитів та наданих кредитів [2].

Примусове зниження вартості гривні по відношенню до іноземних валют, таких як долар та євро, яке відбулося у 2008 р. (девальвація склала близько 60%) фактично було запізнілою спробою Національного банку України та Кабінету Міністрів України вирівняти платіжний баланс. Разом із тим це перетворило кредитні продукти, особливо валютні, на "непід'ємні" для суб'єктів національної економіки.

Одночасно відбулося зниження внутрішнього валового продукту, яке склало близько 15% і стало найнижчим падінням у порівнянні з найближчими сусідами України, такими як Російська Федерація, які мають структуру економіки, співставну до української.

Причиною цього, крім зовнішнього фактора, став внутрішній – зменшення фінансових ресурсів в економіці. Тобто криза у 2008-2009 рр. не лише негативно вплинула на динаміку виробництва, а й погіршила фінансовий стан підприємств, а отже – їх кредитоспроможність.

Як наслідок, падіння виробництва у 2009 р. мало місце не лише в експортоорієнтованих секторах, а й у тих, що орієнтовані на внутрішній ринок через нестачу обігових коштів [3].

Банківська система України протягом дуже короткого періоду часу втратила близько 100 млрд. грн. Частково ці втрати були компенсовані шляхом рефінансування Національним банком України, переважно, найбільших банків, таких як банк "Надра" (7,1 млрд грн.), "Промінвестбанк" (5,85 млрд грн.), "Ощадбанк" (4,6 млрд грн.), "Приватбанк Дніпро" (3,41 млрд грн.), банк "Фінанси і кредит" (2,698 млрд грн.), "Родовідбанк" (2,172 млрд грн.), "Укрпромбанк" (1,348 млрд грн.), банк "Фінансова ініціатива" (1,285 млрд грн.), "Укргазбанк" (1,229 млрд грн.) та інші. Разом із тим, як засвідчили наступні події, навіть такі значні суми не змогли вплинути на відновлення діяльності цих банківських установ. Питання щодо подальших дій уряду відносно нього та інших, рекапіталізованих за участю держави, врегульовується на засіданнях Експертно-аналітичної ради з питань участі держави в капіталізації банків (останнє таке засідання відбулося 17 березня 2011 р.) [4].

Одночасно необхідно звернути увагу і на той факт, що малі та середні банки з українським капіталом, не орієнтовані на іноземні запозичення, під час кризи переважно зберегли свої капітали та кількість вкладників. Позитивною рисою цього для держави в цілому та для банківського її сектора, зокрема, у контекст теми нашої роботи було те, що стабільність малих й середніх банків дозволила не розпорошувати бюджетні кошти під час кризи, обмежитися мінімальним адміністративним втручанням у діяльність загальної банківської системи, уникаючи застосування персональних процедур до певних банків цієї групи.

Результати цієї економічної кризи слід використати для розроблення стратегії подальшого формування банківської системи України шляхом розробки нової мети й нових засад розвитку кредитних установ, сутності їх існування в нашій державі. Певні умови для цього створені. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України № 701 схвалено основні прогнозовані макроекономічні показники економічного і соціального розвитку України на 2011 рік [5].

Разом із тим все ще існують недоліки в плануванні подальшого економічного розвитку держави та залучення з цією метою можливостей банківського сектора. Зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 р. № 46-р затверджено План заходів з підготовки проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. [6]. Разом із тим участь Національного банку України даним документом не передбачена. Більше того, єдиною банківською установою, яка залучена до підготовки цих заходів, є Акціонерне товариство "Укресімбанк".

Це є додатковим показником рівня залученості НБУ до контролю економічних процесів, які відбуваються в державі. У зв'язку з цим слід запровадити нові стандарти й механізми нагляду Національним банком України за банківськими установами, що діють у нашій державі, що дозволить у майбутньому якщо не повністю уникнути фінансових криз, то принаймні забезпечити прийнятний для національної економіки їх рівень. У цьому контексті слід згадати той факт, що ще в 1997 р. за результатами проведення антикризових заходів Адміністрацією Президента України було зроблено висновок про недоцільність подальшої лібералізації економіки й необхідність застосування саме адміністративних заходів [7].

Незважаючи на успіхи саме малих банків, Національний банк України прийняв у 2010 р. постанову № 273, якою внесено зміни до деяких нормативно-правових актів НБУ [8]. Наслідки змін у цих актах є такими: збільшення розміру регулятивного капіталу до 120 млн. грн.; зобов'язання банків, регулятивний капітал яких менший 120 млн. грн., збільшити цей капітал; підвищення вимог до розміру регулятивного капіталу під час здійснення певних видів банківських операцій; обмеження до залучення вкладів (депозитів) від фізичних осіб (відкриття нових депозитних рахунків фізичним особам та поповнення діючих) у межах обсягу залучених вкладів фізичних осіб станом на 17.07.2010 р.

Разом із тим своїми підзаконними актами Національний банк України порушує законодавство. Зокрема, ст.31 Закону України "Про банки та банківську діяльність" передбачає, що мінімальний розмір статутного капіталу на день реєстрації банку не може бути менше 75 мільйонів гривень. Національний банк України не має права вимагати змін до статутного капіталу банків, зареєстрованих до набрання чинності цим Законом, крім випадків, передбачених законодавством [9]. Подібну філософію має і Директива 2006/48/ЄС

Європарламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ від 14.06.2006 р. [10].

Фактично своїми підзаконними актами Національний банк України сприяє діяльності великих банків, зменшуючи таким чином конкуренцію з малими та порушуючи певним чином право на вільний вибір громадян, передбачений Конституцією України та антимонопольним законодавством.

У той же час, найбільші світові фінансові структури, такі як Федеральна резервна система та Європейський центральний банк виступають з рекомендаціями до поділу низки великих банків на більш дрібні. Федеральна резервна система пішла ще далі та виступила з пропозиціями здійснення, в разі настання такої необхідності, примусового поділу банків [11].

Надзвичайно цінним в цих умовах є використання досвіду та напрацювань міжнародних структур, таких як Базельський комітет з банківського нагляду при Банку з міжнародних розрахунків, утворений у м. Базель, Швейцарія, у 1974 р [12]. Основними завданнями Комітету є впровадження спільних стандартів у сфері банківського регулювання. З цією метою Комітет розробляє директиви та рекомендації для органів регулювання держав-членів. Ці рекомендації не є обов'язковими до виконання, проте у більшості випадків вони знаходять своє відображення в національних законодавствах держав-членів.

На даний час Базельський комітет з банківського нагляду розробив нову систему стандартів для здійснення адміністративно-правового регулювання у банківській сфері. Ці стандарти мають назву "Базель-III". Перехід банків на даний стандарт має відбутися протягом даного десятиріччя. Саме вони мають стати орієнтиром для адміністративної політики Національного банку України та банківської системи нашої держави в цілому. Ключовою ідеєю "Базель-III" є здійснення контролю за відносними показниками банківської діяльності, такими як ліквідність, оскільки наслідки останньої кризи продемонстрували, що абсолютні показники вже не є гарантією стабільності банківської установи.

У зв'язку з цим, існує нагальна потреба до зміни підходів формування стратегії банківського розвитку як під час виходу з кризи, так і під час періоду зростання економіки. Для цього необхідно позбутися структурно-філософського поділу банківської системи України на вітчизняні державні та приватні банки, а також банки із російським та західним капіталом та утворити цілісну систему, метою якою було б надання фінансових ресурсів суб'єктам української економіки з одночасним отриманням від цього прибутків самими банківськими установами. Цього неможливо досягти за рахунок штучного обмеження доступу іноземних банків на український ринок із застосуванням адміністративних процедур національним банком України, оскільки наша держава вже є членом Світової торговельної організації. Разом з тим, з одного боку, можливо обмежити доступ іноземних банків до певних секторів вітчизняної економіки із задіянням адміністративно-правових методів. Наприклад, група вітчизняних фахівців під головуванням В.М.Гейця пропонує "переглянути підходи до регулювання присутності іноземного капіталу в національному банківському секторі, передусім у часті обмеження сегментів діяльності для банків з іноземним капіталом" [13]. З другого боку, і це вважається найбільш прийнятним, слід сформувати в національному масштабі реальну економічну стратегію розвитку й передбачити у ній стратегічну мету діяльності учасників банківської системи України. Діючі документи, на зразок Меморандуму про економічну та фінансову політику України, підготовлений для директора-розпорядника Міжнародного валютного фонду (лист від 16.07.2010 р.), подібного комплексного характеру не мають [14].

Отже, чинниками, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності в Україні є:

- відсутність структурних реформ в економіці;
- відсутність адекватної стратегії розвитку національної банківської системи з боку НБУ;
- відсутність завчасної планової реакції українського уряду на кризові явища в економіці;
- критичне падіння рівня довіри народу України до банківських установ.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Уроки банківської кризи 2008-2009 років і шляхи стратегічної трансформації банківської галузі України. Аналітична записка Інформаційно-аналітичного центру Асоціації українських банків (вересень-листопад 2010 року): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://aub.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3921&menu=104&Itemid=96](http://aub.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=3921&menu=104&Itemid=96)
2. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. Закон України від 20.05.2010 № 2278-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 470.
3. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. Закон України від 20.05.2010 № 2278-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 470.
4. Офіційний сайт Національного банку України. Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
5. Про схвалення основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2011 рік. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.2010 № 701 // Офіційний вісник України від 20.08.2010. – 2010. – № 61. – Стор. 58. – Ст. 2112.
6. Про затвердження плану заходів з підготовки проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 № 46-р // Урядовий кур'єр від 08.02.2011. – № 23.
7. Про Невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи. Розпорядження Президента України від 18.08.1997 № 298/97-рп: [Електронний ресурс]. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=298%2F97-%F0%EF>.
8. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України. Постанова Правління Національного банку України від 09.06.2010 № 273. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 06.07.2010 р. за № 471/17766 // Офіційний вісник України від 19.07.2010. – 2010. – № 52. – Стор. 49. – Ст. 1748.
9. Про банки та банківську діяльність. Закон України від 07.12.2000 № 2121-III // Офіційний вісник України від 26.01.2001. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 1.
10. Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ від 14.06.2006 р. // Official Journal of the European Union L 177/1 30.06.2006.
11. Federal Reserve Act of 1913: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode12/usc\\_sup\\_01\\_12\\_10\\_3.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode12/usc_sup_01_12_10_3.html).
12. Базельський комітет з банківського нагляду. Офіційний сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/about/factbcbbs.htm>.
13. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / [Даниленко А.І., Жулинський М.Г., Лібанова Е.М. та ін.]; за заг. ред. В. М. Гейця. — К.: НВЦ НБУВ, 2010. — 232 с.
14. Офіційний сайт Національного банку України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.