

УДК 336.71.078.3 (477)

## ГЕНЕЗИС ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

О. Скаско<sup>1</sup>, М. Крупка<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Львівський інститут банківської справи Університету банківської справи  
Національного банку України

<sup>2</sup>Львівський національний університет імені Івана Франка

*У статті автор розглянув сутність системи контролю, її історичний розвиток, концептуалізацію, функціональні характеристики та інституційні основи системи контролю. Досліджено місце і роль контролю у запобіганні цим негативним процесам.*

*Ключові слова: банківська діяльність, етапи розвитку, інституції контролю, контроль, система контролю, рівні інституцій.*

Чергова світова фінансово-економічна криза 2007–2009 років зумовила виникнення цілої низки економічних проблем як в Україні, так і в інших країнах світу. Серед них найбільш вразливим сектором у межах глобальної економіки виявилась банківська система, якій центральними банками та урядами багатьох країн для порятунку першочергово надано суттєві обсяги фінансової допомоги.

Сьогодні очевидним є той факт, що одна із найголовніших складових ринкової інфраструктури система контролю, яка забезпечує повне виконання законодавчих вимог, реалізацію відповідних стандартів, своєчасне реагування на проблеми чи нові виклики внутрішнього та зовнішнього характеру, не реалізувала своєї головної місії – своєчасне та повне інформування суб'єктів системи управління про стан справ у керованій системі, на основі чого приймаються адекватні управлінські рішення.

Основна мета контролю полягає в тому, щоб об'єктивно вивчити фактичний стан справ у різних ланках суспільного і державного життя, виявити ті фактори та умови, які негативно впливають на процеси виконання прийнятих рішень, здійснення заходів і досягнення цілей тощо. Контроль використовують для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим лімітам, обмеженням, принципам, в рамках і межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у дослідженні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень ними від прийнятих вимог, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні напрямів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Завдяки контролю, який в управлінні називають “зворотним зв'язком”, суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, недоліки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання наявних завдань чи отримання зовсім інших результатів для керування системою. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Сутність контролю, процеси становлення, його економічну необхідність та роль для вітчизняної теорії та практики в наукових джерелах обґрунтували такі відомі

вчені, як Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Виговська Н.Г., Вознесенський Є.А., Калюга Є.В., Костирко Р.О., Кужельний М.В., Нападівська Л.В., Савченко В.Я., Сопко В.В., Чумаченко М.Г., Шевчук В.О. та ін. Розроблені ними основи контролю як науки, його методологія і дотепер залишаються базою практичної діяльності усіх органів системи контролю.

Метою написання статті є дослідження розвитку системи контролю банківської діяльності, організаційних та інституційних основ, які спрямовані на зменшення ризиків та підвищення результативності управлінських рішень в умовах посткризового розвитку ринкового середовища.

В період становлення ринкової економіки в Україні створювалися нові контрольні органи, відбувались суттєві зміни у всій системі контролю, які можна виділити у три етапи:

– етап становлення та формування базових умов системи контролю відбувався впродовж 1990–1996 рр.. В цей період формувалось законодавче та з прийняття Конституції України і конституційне поле регулювання системи органів контролю. Водночас розбудовувалась інфраструктура незалежного зовнішнього аудиту, розвивалась система аудиту державних фінансів, створювалися перші основи інтеграційних взаємовідносин вітчизняних інституцій з міжнародними;

– етап розвитку реформ системи контролю (1997–2008 рр.), який передбачав заходи з реформування контролюючих інституцій (оптимізації їх функцій), створення системи внутрішнього аудиту, удосконалення інформаційного, методичного та методологічного забезпечення системи контролю в цілому. Саме на цьому етапі було прийнято Закони України “Про Національний банк України”, “Про банки і банківську діяльність” (нову редакцію) тощо;

– етап антикризового регулювання системи контролю (2009 р. – по даний час) характеризується оцінкою усіх недоліків діючої системи контролю, проявлених під впливом фінансово-економічної кризи, напрацюваннями механізмів системи внутрішнього контролю у центральних органах виконавчої влади. Крім того, цей етап передбачає посткризову комплексну реформу у 2012 році системи контролю в Україні, що передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, розробленої Комітетом з економічних реформ при Президенті України.

Взаємодія учасників системи контролю (інституцій) потребує розкриття їх характеристик, прав та обов'язків (функцій), цілей та завдань, що визначають законодавчі і нормативно-правові акти. В системі контролю діяльності банківських установ важливо забезпечити координацію діяльності інституцій, яка має бути спрямована на:

– максимальне залучення потенціалу інституцій для досягнення стратегічних цілей і завдань банківською системою;

– регулювання процесів стабільності банків для забезпечення високого рівня довіри до національної грошової одиниці;

– реалізацію грошово-кредитної політики Національного банку України;

– економічне зростання через ефективний перерозподіл банківською системою ресурсів в галузі економіки;

– своєчасне втручання у діяльність банку з метою недопущення банкрутства.

На основі власного аналізу положень Конституції України, законодавчої та нормативно-правової бази України, на наш погляд, доцільно у загальній системі контролю діяльності банківської сфери виділити такі рівні інституцій:

1) вищий рівень – його формують Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Вищі органи державної влади мають повноваження приймати головні (стратегічні) рішення в процесі реалізації політики з контролю діяльності банківської системи, ефективності та напрямів її розвитку тощо;

2) другий рівень інституцій контролю банку формують незалежні аудиторські фірми, рейтингові агентства, служба внутрішнього аудиту, ревізійна комісія, внутрішній контроль, громадські організації тощо, які здійснюють оперативний контроль дотримання чинного законодавства, достовірності фінансових звітів, ефективності операцій, перевірки роботи персоналу та випадки перевищення повноважень посадовими особами банку, ефективності бухгалтерського та адміністративного контролю, виконання цілей та стратегій банку;

3) до третього рівня відносяться інші органи виконавчої влади, які здійснюють оперативне управління (регулювання та контроль), зокрема, Фонд гарантування вкладів, Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна служба фінансового моніторингу тощо.

Характеризуючи вищий рівень інституцій системи контролю діяльності банків в Україні, необхідно зазначити, що відповідно до вимог Конституції України *Президент України* в силу свого особливого правового статусу в державі підписує або накладає вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, має право законодавчої ініціативи, видає Укази, які можуть регулювати питання організації та реалізації системи контролю в Україні. Тим самим Президент України має повноваження, які забезпечують рівновагу між різними вищими органами влади щодо владних управлінських та контрольних повноважень, гарантують дотримання всіх законодавчих норм. Відповідно до ст. 106 Конституції України, він може скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Кабінету Міністрів Автономної Республіки Крим. Також Президент формує половину складу Ради Національного банку України, подає на розгляд Верховної Ради України кандидатуру Голови Національного банку та самостійно звільняє її, що в сукупності є суттєвим впливом на стан чи подальші тенденції у розвитку як банківської системи, так і системи контролю за її діяльністю.

У сфері контролю та регулювання діяльності банківської системи відповідно до Конституції України *Верховна Рада України* видає закони, які формують систему контролю в цілому, здійснює парламентський контроль, призначає та звільняє з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України, призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України.

*Кабінет Міністрів України* частково впливає на систему контролю діяльності банків, оскільки значна частина складу Аудиторської палати України, яка здійснює організаційне та методологічне забезпечення функціонування зовнішнього незалежного аудиту, формується представниками різних міністерств, які є складовою Кабінету Міністрів України (Міністерство фінансів, економіки, юстиції тощо).

Особлива роль в системі контролю банків належить *Національному банкові України*. Відповідно до вимог статті 7 Закону України “Про Національний банк України” його функціями у даному напрямі є: здійснення банківського регулювання та нагляду на індивідуальній та консолідованій основі; сертифікація аудиторів, які здійснюють зовнішній аудит банків та ведення Реєстру аудиторських фірм, які мають

право на проведення аудиторських перевірок банків; погодження кандидатур керівників служб внутрішнього аудиту; організація і здійснення валютного контролю за банками, внесення пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України.

*Незалежні аудиторські фірми* відповідно до Закону України “Про аудиторську діяльність” здійснюють перевірки банків сертифікованими Національним банком України аудиторами. Для банку *зовнішній аудит* має особливе значення, оскільки він формує думку у клієнтів, вкладників, Національного банку та ін. щодо рівня репутації банку через підтвердження достовірності річної фінансової звітності, оцінку стану фінансової дисципліни, рівня ризиковості політик банку, ефективності внутрішнього контролю, платоспроможності акціонерів банку.

*Рейтингові агентства* суттєво доповнюють незалежний зовнішній аудит, оцінюючи належність банку до класу, розряду, категорії відносно своїх конкурентів. Кінцевим результатом рейтингування банків є список, у якому банки класифіковані за певними ознаками. Такий список не може слугувати виміром фінансової стійкості банків і формалізує тільки розподіл їх за обраними критеріями. Місце банку в списку не є свідченням фінансової надійності, а показує тільки її ступінь відносно інших банків. Основною метою банківських рейтингів є визначення позиції кожного банку в загальній сукупності банків.

Різні споживачі інформації зацікавлені в оцінці різних аспектів її роботи, тому рейтинги для кожної категорії споживачів складаються на базі відповідної системи показників. Користувачами банківських рейтингів є: засновники та акціонери, клієнти, інвестори, банки-партнери, центральний банк.

Особливим видом контролю діяльності банківських установ є *контроль зі сторони акціонерів*. Його здійснює відповідно до вимог статті 45 Закону України “Про банки і банківську діяльність” підрозділ *внутрішнього аудиту*, який є органом оперативного контролю Спостережної ради банку. Внутрішній аудит виконує такі функції:

- 1) наглядає за поточною діяльністю банку;
- 2) контролює дотримання законів, нормативно-правових актів Національного банку України та рішень органів управління банку;
- 3) перевіряє результати поточної фінансової діяльності банку;
- 4) аналізує інформацію про діяльність банку, професійну діяльність її працівників, випадки перевищення повноважень посадовими особами банку;
- 5) надає Спостережній раді висновки, пропозиції за результатами перевірок;
- 6) інші функції, пов’язані з наглядом та контролем за діяльністю банку.

На важливість даного виду контролю вказує той факт, що кандидатура керівника служби внутрішнього аудиту погоджується з Національним банком України.

Іншим органом контролю діяльності банку з сторони акціонерів є *ревізійна комісія*, яка виконує свої повноваження відповідно до вимог статті 41 Закону України “Про банки і банківську діяльність”. Основними завданнями ревізійної комісії є:

- 1) контроль дотримання банком законодавства України і нормативно-правових актів Національного банку України;
- 2) розгляд звітів внутрішніх і зовнішніх аудиторів та підготовка відповідних пропозицій загальним зборам акціонерів (учасників);
- 3) внесення на розгляд загальних зборів акціонерів (учасників) або Спостережній раді банку пропозиції щодо будь-яких питань, віднесених до

компетенції ревізійної комісії, які стосуються фінансової безпеки і стабільності банку та захисту інтересів клієнтів.

Ревізійна комісія здійснює перевірку фінансово-господарської діяльності банку за дорученням загальних зборів учасників, Спостережної ради банку або на вимогу учасника (учасників), які володіють у сукупності більше ніж 10 відсотками голосів. Водночас для ефективності ревізій, перевірок вона може залучати зовнішніх та внутрішніх експертів і аудиторів. Без висновку ревізійної комісії загальні збори учасників не мають права затверджувати фінансовий звіт банку.

*Внутрішній контроль* здійснюється Спостережною радою чи персоналом банку.

В системі контролю банків певна роль належить і *громадському контролю*, який свідчить про демократичний розвиток суспільства. Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” надає право профспілкам здійснювати контроль за виконанням колективних договорів, додержанням адміністрацією банківських установ законодавства про працю, за дотриманням санітарних умов і техніки безпеки тощо.

Контрольні функції здійснюють також окремі громадські організації. Так, Закон України “Про захист прав споживачів” надає право об’єднанням споживачів послуг здійснювати контроль за дотриманням прав громадян як споживачів, разом з відповідними державними органами здійснювати контроль за якістю обслуговування, застосуванням цін, подавати до правоохоронних органів та органів виконавчої влади матеріали про притягнення до відповідальності осіб, винних у наданні неякісних послуг, продукції тощо.

Згідно статті 13 Закону “Про банки і банківську діяльність” метою захисту та представлення інтересів своїх членів, розвитку міжрегіональних та міжнародних зв’язків, забезпечення наукового та інформаційного обміну і професійних інтересів, розробки рекомендацій щодо банківської діяльності банки мають право створювати неприбуткові спілки чи асоціації.

Асоціація українських банків є договірним об’єднанням банків і не має права втручатися у діяльність банків – членів асоціації. В Україні 1990 році створено Асоціацію українських банків, як всеукраїнську недержавну, незалежну, добровільну, некомерційну організацію, яка і репрезентує інтереси членів асоціації у відносинах з Національним банком, Верховною Радою, Адміністрацією Президента, Кабінетом Міністрів, Державною податковою адміністрацією, Верховним судом України, іншими державними та недержавними установами та організаціями, міжнародними банківськими інститутами. Мета Асоціації українських банків полягає у сприянні розвитку банківської системи України і здійсненні контролю в межах своїх прав.

Співробітництво Асоціації українських банків і Національного банку України здійснюється за багатьма напрямками, зокрема, у нагляді і регулюванні діяльності банків.

*Третій рівень інституцій системи контролю* є менш важливим і впливовим на рівень ефективності роботи банківської системи та здійснює вузько спеціалізований контроль. Так, *Державна служба фінансового моніторингу* України відповідно до положення “Про Державну службу фінансового моніторингу України”, Закону України “Про Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” здійснює регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму з сторони банківських установ з урахуванням їх політики, процедур та систем контролю з метою визначення відповідності заходів, що здійснюють банки у цій сфері.

*Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку* здійснює регулювання, контроль у сфері спільного інвестування, за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних інструментів на території України, додержання вимог законодавства у цій сфері, захист прав інвесторів банків.

Фонд гарантування вкладів створено у 1998р. у протидію впливу світової фінансової кризи, яку називали “азійською”. Він здійснює постійний моніторинг тенденцій ринку ресурсів та фінансового стану банків з метою виявлення ризику для вкладників. Фонд має право здійснювати перевірки комерційних банків щодо достовірності звітності, яка надається Фонду, ліквідності, повноти, своєчасного перерахування зборів, виявлення наявних ризиків та інформування про них Національного банку України тощо.

Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Верховної Ради, та виконує окремі контрольні функції у сфері діяльності банків.

Інституційні основи системи контролю банків пропонуємо узагальнити у наступній схемі (рис.1.1).



Рис. 1.1. Інституції, задіяні у загальній системі контролю банків в Україні

Отже, теоретичні основи інституціоналізму надають можливості для кожної економічної системи виробити особливий “інституційний” підхід, концепцію, враховуючи політичне минуле, сьогоdnішній стан економіки, традиції та прагнення суспільства тощо. Інституційне середовище може як сприяти, так і перешкоджати реалізації системи контролю.

**Висновки.** Реформування планової економіки та створення в Україні банківської системи ринкового типу відбувалось в багатьох напрямках спонтанно. Програма переходу до ринкової економіки ґрунтувалась на монетариському підході, який надає перевагу механізму саморегулювання економіки з обмеженим впливом та контролем процесів розвитку, що відповідало тодішнім світовим тенденціям та потребує негайних змін шляхом впровадження кейнсіанської системи регулювання елементів ринкової економіки. Саме цій вимозі має трансформуватись інституційне середовище системи контролю банківської діяльності.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30 (із змінами, внесеними згідно із Законом №2222-IV від 08.12.2004 р. // ВВР. – 2005. – № 2.
2. Закон України “Про аудиторську діяльність” від 22.04.1993 // Голос України. – 1993. – 29 травня.
3. Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2000 р., №2121-III // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Закон України “Про Національний банк України” від 20.05.1999 р., №679-XIV // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16.06.1992 р., №2460-XII // Правовий CD-довідник Ліга : Практик. – ІАЦ, “Ліга”, 2004.
6. Закон України “Про захист прав споживачів” від 01.12.2005 р. N3161-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uashops.com/news.php>.
7. Закон України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15 вересня 1999 року N 1045-XIV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc?uid=1087.286.14&nobreak=1>.
8. Закон України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб” від 20 вересня 2001 року № 2740-III // ВВР. – 2002. – № 5. – Ст. 30.
9. Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30.10.1996 р. №448/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2009\\_04\\_30/an/107/Z960448.html#107](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2009_04_30/an/107/Z960448.html#107).
10. Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” від 18.05.2010 № 2258-VI // ВВР. – 2010. – № 29. – Ст. 392.
11. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

**GENESIS AND INSTITUCIYNI BASES OF CHECKING OF BANK ACTIVITY  
SYSTEM IN UKRAINE****O. Skasko<sup>1</sup>, M. Krupka<sup>2</sup>**<sup>1</sup>*Lviv Institute of Banking of University of Banking of the National bank of Ukraine*<sup>2</sup>*Ivan Franko National University of Lviv, Prospect Svobody 18, UA-79008, Ukraine*

In the article an author considered essence of the checking system, its historical development, conceptualizaciyu, functional descriptions and instituciyni bases of the checking system. Investigational place and control role in prevention of these negative processes.

*Key words:* bank activity, stages of development, control institucii, control, checking system, levels of instituciy.