

УДК 336.71.02 (477)

## ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

С. Лобозинська

Львівський національний університет імені Івана Франка

79008 м. Львів, пр. Свободи, 18

*Досліджено процес організації побудови системи банківського нагляду за діяльністю банків. Розкрито переваги та недоліки організаційно-функціональних структур банківського нагляду, які були апробованими в Україні впродовж 1992-2011 рр. Удосконалено структуру Дирекції з банківського регулювання та нагляду НБУ, до складу якої включено департаменти, здатні упроваджувати комплекс превентивних, а не компенсаційних заходів щодо виникнення зовнішніх та внутрішніх небезпек фінансовій стійкості банківської системи.*

**Ключові слова:** банківський нагляд, банківське регулювання, Національний банк України, банки, банківська система, інспектування.

**Вступ.** Процес формування банківської системи України із здобуттям незалежності був позбавлений плановості та послідовності. Багато важливих процедур у банківництві були нерегульованими або регулювалися банківським законодавством Радянського Союзу, яке втратило свою актуальність унаслідок переходу вітчизняної економіки на ринкові механізми функціонування. Масові зловживання під час здійснення банківської діяльності, відмивання коштів, набутих злочинним шляхом, порушення ринкової дисципліни кредитними структурами спонукали керівні органи НБУ до створення окремого структурного підрозділу, який би здійснював належний відомчий контроль за банками України. Так у травні 1992 р. було укомплектовано штат працівників підрозділу банківського нагляду.

Теоретико-методологічні та практичні аспекти банківського регулювання та нагляду досліджувались та розглядались у численних наукових працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Зокрема, питанням банківського нагляду присвячені роботи: А. Бергера, Р. Бернда, Д. Годано С. Девіса, Ж. Матука – а серед вітчизняних вчених – Н. Борківеця, В. Зінченка, В. О. Кіреєва, М. Корнеєва, В. Лиховея, В. Міщенко, В. Пасічника та ін. Однак, досліджуючи банківський нагляд, що здійснюється центральним банком країни, дослідники значну увагу приділяли методології проведення нагляду, вдосконаленню інструментарію інспектування, залишаючи поза увагою організаційно-управлінський контекст реалізації регулювальної функції НБУ. Зважаючи на існуючі загрози функціонування банківської системи, саме оптимізація організаційно-управлінської структури банківського нагляду здатна протистояти викликам фінансових криз та забезпечити функціонування банківської системи на належному рівні.

**Постановка завдання.** Метою написання статті є розроблення оптимальної організаційно-функціональної структури банківського нагляду НБУ, що повинна

налічувати спеціалізовані департаменти та управління, робота яких б спрямовувалася на розв'язання сучасних завдань побудови фінансово стійкої банківської системи. Основними завданнями є: оцінка структури організаційно-функціональних підрозділів банківського нагляду НБУ впродовж 1992-2011 рр.; виокремлення їхніх переваг та недоліків; обґрунтування напрямів удосконалення організаційно-управлінської структури Дирекції з банківського регулювання та нагляду НБУ. Методологічною основою проведеного дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, концептуальні положення сучасної економічної теорії, дослідно-пошукова література, наукові праці учених-економістів з проблеми банківського нагляду.

**Результати.** Організаційна структура банківського регулювання мала свій еволюційний шлях, який був окреслений об'єктивними змінами, що відбувалися у банківській системі, та пріоритетністю завдань, які ставило перед собою Правління НБУ. Детальніше розглянемо структуру наглядових підрозділів НБУ.

Перша структура банківського нагляду була представлена Головним управлінням з контролю за банківською діяльністю, до якого входило два управління: з контролю за дотриманням нормативів та інспектування. Ця структура проіснувала лише один рік, після чого було створено ще одне управління – реєстрації комерційних банків. Згодом Головне управління було скасовано, а управління як самостійні підрозділи перебували під кураторством заступника.

У 1995 р. НБУ прийняв рішення про створення профільних департаментів. Служба банківського нагляду в цій структурі була представлена департаментом банківського нагляду, до якого належали чотири управління: реєстрації та ліцензування комерційних банків, контролю за дотриманням економічних нормативів, інспектування банків, координації та організації банківського нагляду. З цього ж року було впроваджено ліцензування банківських операцій.

Налагодження системи банківського нагляду потребувало формування методологічної основи проведення інспектування та безвиїзного контролю. Методичні вказівки щодо інспектування банків та банківських установ України, які були затверджені Правлінням НБУ у грудні 1996 р., окреслили перші методологічні процедури інспектування. Цього ж року у складі департаменту банківського нагляду було створено управління з контролю за діяльністю банків. Виникає у 1996 р. додаткова функція банківського нагляду – реабілітації та ліквідації банків.

У 1997 р. за рекомендацією міжнародних фінансових організацій ухвалено рішення підвищити статус служби банківського нагляду в Україні. На базі діючого департаменту було створено чотири департаменти та одне самостійне управління: департамент реєстрації та ліцензування банків, департамент безвиїзного нагляду, департамент інспектування банків, департамент з питань роботи з проблемними банками, управління координації з питань банківського нагляду. Цього ж року НБУ створив комісію з питань нагляду та регулювання діяльності банків. Працював постійний радник з питань нагляду від міжнародних організацій та група радників за напрямками нагляду.

У 1999 р. знову відбулися структурні зміни в підрозділах банківського нагляду центрального апарату. Зокрема, створено департамент пруденційного нагляду, управління методології та координації банківського нагляду і співробітництва з фінансовими установами, відділ нагляду за міжнародною діяльністю банків.

У 2000 р. відповідно до принципів Базельського комітету в системі НБУ було сформовано нову структуру банківського нагляду. Ця структура передбачала наявність Генерального департаменту банківського нагляду, в підпорядкуванні якого

були такі департаменти й управління: Департамент реєстрації та ліцензування банків, Департамент інспектування та моніторингу банків, Департамент реорганізації та ліквідації банків; Управління стратегії, планування та координації, Управління методології, Управління економічного аналізу та звітності, Управління менеджменту та зовнішніх зв'язків.

Постановою Правління НБУ № 17 від 9.02.2005 р. «Про внесення змін в структуру центрального апарату НБУ» функції реалізації банківського регулювання та нагляду було покладено на чотири департаменти: реєстрації і ліцензування банків (зі штатом 23 особи); банківського регулювання і нагляду (126 осіб); методології і організації банківського нагляду (85 осіб); валютного контролю і ліцензування (41 особа).

Протягом 2005–2008 рр. велася робота з удосконалення методологічної та нормативно-правової бази банківського регулювання та нагляду, спрямована на зниження ризиків у діяльності банків та забезпечення відповідності вимогам Базельських принципів ефективного банківського нагляду і законодавства Європейського Союзу з питань нагляду. Відповідно, в структурі НБУ була створена Дирекція з банківського регулювання та нагляду, у підпорядкування якої потрапили: Департамент банківського регулювання та нагляду, Департамент реєстрації та ліцензування, Департамент методології банківського регулювання та нагляду, Департамент припинення діяльності банків, Департамент з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму.

Важливо зазначити, що система банківського нагляду скоординована за вертикаллю і функціонує як єдиний механізм у складі центрального апарату та територіальних управлінь НБУ. Вона має такі рівні (з правом прийняття відповідних рішень і дій у межах своєї компетенції під час виконання контрольних функцій): відділ банківського нагляду територіального управління НБУ; комісія з питань нагляду і регулювання діяльності банків при територіальному управлінні НБУ; начальник територіального управління НБУ; відповідні департаменти банківського нагляду НБУ; заступник Голови Правління НБУ; комісія з питань нагляду і регулювання діяльності банків НБУ.

У разі неможливості ухвалення рішення та вжиття заходів на зазначених вище рівнях системи банківського нагляду відповідні департаменти банківського нагляду на підставі матеріалів, наданих іншими рівнями, готують висновки та подають їх Правлінню НБУ для розгляду і ухвалення рішення. Визначення методичних інструментів для здійснення банківського нагляду, знаходження напрямів адекватного реагування на проблеми банків здійснює Консультативна рада з питань нагляду і регулювання діяльності банків НБУ.

У вересні 2009 р. організаційно-функціональна структура НБУ, зокрема й Дирекція з банківського регулювання та нагляду, зазнала змін. До її складу увійшли: Департамент нормативно-методологічного забезпечення банківського регулювання та нагляду, Департамент безвізного банківського нагляду, Департамент інспектування банків, Управління кризового менеджменту та реорганізації банків, Управління ліквідації банків, Управління юридичного забезпечення банківського нагляду.

Схвалення викликало доповнення структури Дирекції з банківського регулювання та нагляду Відділом контролю за дотриманням наглядових регламентів, який безпосередньо підпорядкований директору Дирекції. Наявність такого підрозділу здатна підвищити якість банківського нагляду шляхом своєчасного

виявлення та виправлення недоліків у методологічній частині реалізації нагляду та своєчасно усувати від посадових обов'язків несумлінних та некомпетентних осіб. Зважаючи на скрутне фінансове становище більшості банків в умовах системної економічної кризи, важливим та правильним рішенням було створення Управління кризового менеджменту.

Із структури Дирекції з банківського регулювання та нагляду було вилучено Департамент реєстрації та ліцензування, який разом із Управлінням контролю ризиків перейшов у безпосереднє підпорядкування заступника Голови Правління НБУ. Така реорганізація не була коректною, оскільки реєстрація та ліцензування є вступним контролем, а внаслідок відокремлення цього департаменту від структури Дирекції з банківського регулювання та нагляду порушується системність банківського нагляду, що передбачає проведення вступного, попереднього та поточного контролю.

Департамент з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму у діючій структурі НБУ підпорядкований Виконавчому директору з питань валютного регулювання та контролю. Недоречним є звуження функцій Департаменту лише до контролю за операціями в іноземній валюті, які спрямовані на легалізацію кримінальних доходів та фінансування тероризму. Методологічні розробки щодо запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму повинні стосуватися всієї банківської діяльності, незважаючи на те, в якій площині вона здійснюється: на валютному ринку чи з використанням національної грошової одиниці. Це ж стосується і нагляду, який повинен проводитися на постійній основі із застосуванням системи фінансового моніторингу щодо всіх учасників банківського ринку, які здійснюють операції як в національній, так і в іноземній валюті. Зважаючи на це, такий Департамент повинен бути у структурі Дирекції з банківського регулювання та нагляду.

У 2011 р. із зміною Голови Правління НБУ було реформовано організаційну структуру банківського регулювання та нагляду (див. рис. 1).

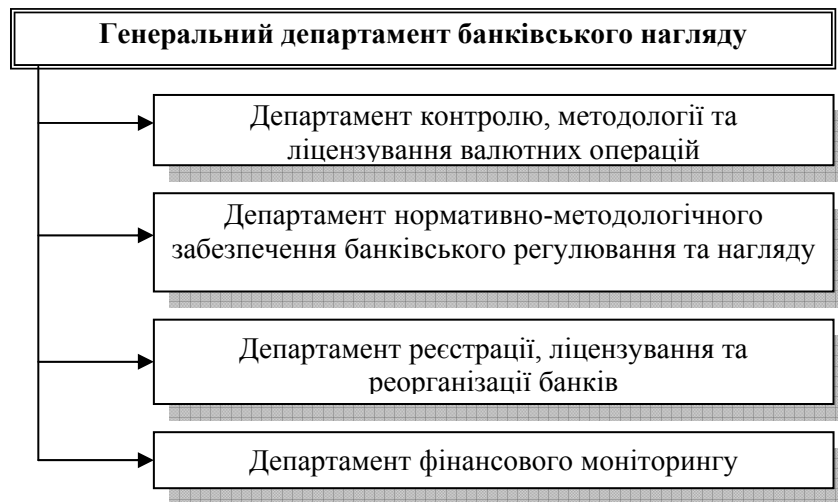


Рис. 1. Організаційна структура банківського регулювання і нагляду у 2011 р.

Генеральний департамент банківського нагляду підпорядковується безпосередньо заступнику Голови НБУ. Реорганізація структури банківського регулювання та нагляду призвела до ліквідації багатьох спеціалізованих структур, у існуванні яких існує об'єктивна необхідність.

**Висновки.** Беручи до уваги інституційну складову банківського регулювання та зважаючи на вплив внутрішніх та зовнішніх чинників розвитку вітчизняної банківської системи, ми вважаємо, що оптимальна організаційна структура банківського регулювання та нагляду НБУ повинна включати спеціалізовані департаменти та управління з чіткою вертикаллю підпорядкування.

Вважаємо, що Дирекція з банківського регулювання та нагляду НБУ повинна у своїй структурі мати зазначені вісім департаментів (рис. 2.). У підпорядкуванні кожного департаменту повинні бути спеціалізовані управління. Діяльність департаментів має здійснюватися за напрямками функціонування спеціалізованих управлінь.

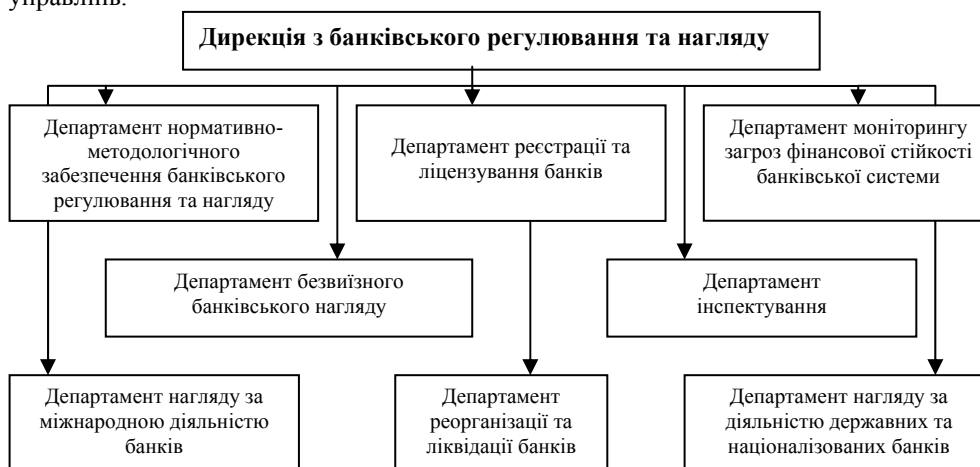


Рис. 2. Рекомендована структура Дирекції з банківського регулювання та нагляду НБУ.

До складу Департаменту нормативно-методологічного забезпечення банківського регулювання та нагляду повинні входити такі управління: розробки концептуальних основ та методологічних процедур банківського нагляду; координації та організації банківського нагляду; підготовки до впровадження нових методів нагляду та комплексних наглядових систем; оцінки ефективності впровадження новітніх методологічних процедур та регулятивних актів з питань нагляду.

Структура Департаменту реєстрації та ліцензування банків повинна охоплювати такі елементи: управління реєстрації банків та банківських об'єднань; управління ліцензування банківської діяльності; управління ліцензування валютних операцій та валютного контролю; управління нагляду за процесами капіталізації банків.

Департамент безвізного банківського нагляду повинен реалізовувати свою діяльність у розрізі таких функціональних складових: управління нагляду за дотриманням економічних нормативів банківської діяльності; управління аналізу достовірності банківської звітності; управління ранньої діагностики проблемних банків; управління нагляду за віртуальним банківництвом та здійсненням інтернет-банкінгу.

Важливим є Департамент інспектування. Особливістю його є те, що він був майже у всіх організаційно-функціональних моделях банківського регулювання та нагляду як окрема структурна одиниця. Саме інспектування на місцях дає змогу виявити реальні ризики та проблеми банківської установи, надати об'єктивну оцінку ефективності її діяльності.

Ми вбачаємо оптимальну структуру Департаменту інспектування за наявності: управління організації виїзного інспектування; управління інспектування банків першої та другої груп (за класифікаційною ознакою НБУ – обсяг активів банку); управління інспектування банків третьої та четвертої груп; управління інспектування проблемних банків. Доповнювати діяльність попереднього департаменту зобов'язаний Департамент реорганізації та ліквідації банків. Його діяльність повинна реалізовуватись за допомогою таких управлінь: регулювання процесів реорганізації банків; нагляду за діяльністю банків з тимчасовою адміністрацією; моніторингу за банками у стадії ліквідації.

Беручи до уваги складне фінансове становище багатьох українських банків у системній економічній кризі, участь держави у капіталі банків стала одним із інструментів антикризового державного управління. Це сприяло виникненню нової групи фінансових посередників – націоналізованих банків. Перебуваючи у власності держави, вони поряд із державними банками можуть бути задіяні у реалізації важливих стратегічних проектів економічно-соціального розвитку країни. Тому регулювання їхньої діяльності та нагляд за ними повинен стати одним із важливих напрямків діяльності центрального банку. З огляду на це, рекомендуємо створити Департамент нагляду за діяльністю державних та націоналізованих банків, який б діяв у складі двох управлінь: аналізу ефективності діяльності державних банків й нагляду за процесами націоналізації банків та аналізу їхньої діяльності.

Зважаючи на лібералізацію банківського законодавства та інтенсивний розвиток процесів глобалізації, необхідне налагодження системи нагляду за банківською діяльністю на світових ринках капіталу. Тому рекомендуємо створити Департамент нагляду за міжнародною банківською діяльністю. Цей департамент повинен реалізовувати свою роботу у розрізі таких структурних одиниць: управління нагляду за реалізацією кредитних ліній міжнародних фінансових організацій; управління нагляду за діяльністю філій та представництв іноземних банків на території України; управління нагляду за діяльністю філій та представництв вітчизняних банків за кордоном.

Вразливість банківської системи до зовнішніх загроз спонукає до створення в організаційній структурі банківського регулювання та нагляду Департаменту моніторингу загроз фінансової стійкості банківської системи. Діяльність цього департаменту могли б забезпечувати такі підрозділи: управління нагляду за кредитною діяльністю вітчизняних банків на міжнародних банківських ринках; управління нагляду за діяльністю банків з іноземним капіталом, власниками значної часті яких є іноземна держава; управління з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму; управління контролю за дотриманням наглядових процедур.

Зазначені департаменти відповідають за конкретні масштабні напрямки діяльності. За даних умов підвищити ефективність банківського нагляду можна, впроваджуючи функціональну спеціалізацію окремих структурних елементів відповідних департаментів. Доцільно виокремити спеціалізовані підрозділи, які б здійснювали інспектування банків з питань управління ризиками. Спеціалізовані

групи необхідно створювати відповідно до класифікації видів ризику у банківській діяльності (кредитний, валютний, операційний тощо).

Доцільно у системі банківського нагляду створити відділ контактів з банками, до функцій якого входили б узагальнення та аналіз всієї одержаної про банк інформації, зокрема, і результати інспекційних перевірок, визначення загального фінансового стану банку, а за необхідності – заходи наглядового реагування та призначення кураторів у банківських установах, які мають тимчасові проблеми з ліквідністю. Розвиток та інтенсифікація контактів між працівниками органу нагляду та працівниками банку допомагатиме формуванню найбільш ефективного режиму нагляду та дієвих заходів, спрямованих на підтримку стабільності його роботи. Це вплине на вдосконалення системи горизонтальних зв'язків у підрозділах банківського нагляду та підвищить їхню ефективність.

Важливим є процес удосконалення структури нагляду шляхом перерозподілу функцій між структурними підрозділами центрального апарату та територіальними управліннями НБУ з метою їх оптимізації та усунення дублювання. Зокрема, доцільно здійснити поетапну централізацію функцій безвиїзного нагляду на рівні центрального апарату за всіма групами банків. Натомість визначити порядок інспектування банків третьої і четвертої груп бригадами інспекторів, які формуються з фахівців різних територіальних управлінь та центрального апарату НБУ. Необхідно своєчасно забезпечувати ротацію керівників інспекційних перевірок.

Отже, рекомендована організаційно-функціональна структура банківського регулювання та нагляду спроможна ефективно реалізовувати регулювання за вітчизняним банківництвом в умовах світової фінансової кризи та системної кризи в країні, а також впроваджувати комплекс превентивних заходів щодо попередження виникнення зовнішніх та внутрішніх загроз фінансової стійкості банківської системи в майбутньому.

1. Борківець Н. Г. Модель раннього реагування з боку Національного банку України на проблемні ситуації в банківських установах / Н. Г. Борківець, Р. П. Лісна // Наука й економіка. – 2009. – № 3 (15). – С. 235–238.
2. Вдосконалення координації грошово-кредитної та фіскальної політики: Інформаційно-аналітичні матеріали Вип. 5 / В. І. Міщенко, О. І. Кірсева, М. М. Шаповалова. – К.: Центр наукових досліджень НБУ, 2005. – 96 с.
3. Дії Національного банку України в період загострення світової фінансової кризи. Аналітичний звіт. – Київ. – НБУ. – 2009. – 58 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.go.ua>.
4. Здійснення Національним банком України регуляторної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.
5. Зінченко В. О. Організація ефективного банківського нагляду в Україні / В. О. Зінченко // Вісник Укр. акад. банк. справи. – 2006. – № 2(21). – С. 68–73.
6. Лихovej В. В. Зарубіжний досвід державного контролю за банківською діяльністю [Електронний ресурс] / В. В. Лихovej, Л. М. Доля. – Режим доступу : <http://www.mndc.naiu.kiev.ua.htm>.
7. Міщенко В. І. Банківський нагляд : навч. посіб. / В. І. Міщенко, А. П. Яценюк, В. В. Коваленко – К. : Знання, 2004. – 406 с.
8. Пасічник В. В. Банківський нагляд: правові засади та проблеми здійснення / під заг. ред. А. О. Селіванова / В. В. Пасічник – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2010. – 538 с.

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

## **OPTIMIZATION OF ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL STRUCTURE OF BANKING SUPERVISION IN UKRAINE**

**S. Lobozyńska**

*Lviv National University named by Ivan Franko, 79008 Lviv, Svoboda Avenue, 18*

*Annotation.* The process of organizing the constructing a system of banking supervision of banks activities was investigated. Author reveals the advantages and disadvantages of organizational and functional structures of banking supervision, which were tested in Ukraine for 1992-2011 years. The structure of the Directorate of banking regulation and supervision of National Bank of Ukraine was improved, to its composition, were included departments, which can implement complex preventive rather than compensatory measures of external and internal hazards of financial stability of the banking system.

*Key words:* banking supervision, banking regulation, the National Bank of Ukraine, banks, banking system, inspection.

## **ОПТИМИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В УКРАИНЕ**

**С. Лобозинская**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франка  
79008, г. Львов, проспект Свободы, 18*

Исследован процесс организации построения системы банковского надзора за деятельностью банков. Раскрыты преимущества и недостатки организационно-функциональных структур банковского надзора, которые были апробированными в Украине на протяжении 1992-2011 гг. Усовершенствована структура Дирекции по банковскому регулированию и надзору НБУ, в состав которой включены департаменты, способные внедрять комплекс превентивных, а не компенсационных мер относительно возникновения внешних и внутренних опасностей финансовой устойчивости банковской системы.

*Ключевые слова:* банковский надзор, банковское регулирование, Национальный банк Украины, банки, банковская система, инспектирования.