

УДК 346.62; 336.7(477):06.012

**Крістіна Возняковська,***канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ПРО ЗОВНІШНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ КРЕДИТНО-ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

*Стаття присвячена аналізу зовнішніх чинників державної економічної політики у сфері забезпечення платоспроможності кредитно-фінансових установ. Зроблено висновок про потреби подолання розбіжностей у досягнутому рівні державного регулювання економіки суверенних держав та зростаючого інформаційного й транскордонного позадержавного розвитку фінансово-господарських технологій.*

**Ключові слова:** банки, кредитно-фінансові установи, платоспроможність, зовнішні чинники формування державної економічної політики.

Процеси глобалізації, що торкнулися передусім фінансово-господарської сфери, вимагають перегляду багатьох усталених підходів щодо самодостатньої та суверенної політики центробанків у сфері кредитно-грошового регулювання у тому числі щодо підтримання стабільної та ліквідної роботи банківської системи країни. Державна економічна політика у господарсько-фінансовій сфері не може не враховувати наявність дієвих недержавних регуляторних суб'єктів, які наділені відповідною ринковою владою у силу економічної потужності чи економічного авторитету, народженого в міжнародних економічних процесах.

Питання формування змісту державної грошово-кредитної політики, у тому числі у контексті забезпечення стабільності в банківській сфері, розглядаються у роботах багатьох економістів, фінансистів та правознавців. Зокрема, можна виділити роботи А. М. Мороза, Д. В. Задихайла, М. Ф. Пуховкіної, О. П. Орлюк, О. П. Подцерковного, В. С. Стельмаха, В. В. Коваленка та інших. Разом із тим залишаються не повною мірою дослідженими зовнішні чинники, що впливають на формування сучасної державної економічної політики, зокрема, у сфері забезпечення платоспроможності банківських установ.

**Метою цієї статті** є визначення зовнішніх чинників державної економічної політики у сфері забезпечення платоспроможності кредитно-фінансових установ.

У реалізації державної економічної політики мають бути враховані всі базові чинники, що впливають на зміст державної грошово-кредитної політики. За іншого підходу неможливо забезпечити реалістичність та правовий режим відповідних засобів державного регулювання. Такими чинниками в літературі називають: «1) визначення наявності потужних недержавних центрів економічної влади, що знаходяться

як поза кордонів України, так і на її території; 2) визнання, що такі центри реалізують власну економічну стратегію розвитку, що полягає у відповідному комбінуванні природних, людських, фінансових, технологічних ресурсів в процесі організації господарської діяльності; 3) визнання, що така стратегія часто не збігається з інтересами гармонійного та перспективного розвитку економічного базису відповідних суспільств та їх держав; 4) визнання, що названі центри концентрації економічної влади активно формують необхідні економічні, політичні, правові умови для реалізації власних стратегій розвитку, власних мегаприватних інтересів» [1, с. 398].

У цьому контексті не можна не згадати транснаціональні банки (далі – ТНБ), роль яких у кредитно-фінансових процесах в Україні є відчутною та значною мірою визначає зміст економічної політики. Тут треба звернути увагу на думку В. В. Полякова, який визначає ТНБ як великі кредитно-фінансові комплекси, які за підтримки держави, маючи у своїй структурі широкую мережу зарубіжних представництв, контролюють валютні та кредитні операції на світовому ринку, виступаючи головними посередниками у міжнародному русі позичкового капіталу [2, с. 53]. «Сучасні транснаціональні банки характеризуються тим, що їх зовнішня діяльність стала помітним генеруючим фактором розширення і розвитку процесу глобалізації господарських зв'язків більшості країн світ», – слушно вказує К. О. Макаруч. Разом із тим автор акцентує увагу на тому, що «відмінність ТНБ від національних банків полягає у володінні власною, створеною ними розгалуженою міжнародною банківською мережею, яка дозволяє їм оперативню, вчасно реагувати на запити клієнтів в особі ТНК і менш великих інвесторів (аж до фірм малого бізнесу), задовольняючи їх потреби у фінансових ресурсах для ефективного ведення міжнародного бізнесу»

[3, с. 44]. Тобто йдеться про функціонально-операційний аспект діяльності ТНБ, який не враховує те, що економічна влада цих суб'єктів дозволяє значною мірою впливати на зміст державної економічної політики у країнах, що перебувають на шляху формування ринкової економіки, є слабкими внаслідок зовнішнього впливу та внутрішньої нестабільності.

Врахування таких обставин дозволяє більш зважено підходити до зовнішніх чинників, які впливають на зміст державної економічної політики у зазначеній сфері. Зокрема, неспроможність та ліквідація окремих банківських установ в Україні, вочевидь, використовується великими зарубіжними фінансово-кредитними установами, що мають подібні ознаки ТНБ, для посилення монополізму на фінансово-кредитному ринку, формування власних правил доступу до кредитних ресурсів. Так, у рішенні Правління НБУ від 10 лютого 2017 року № 76-рш виділена окрема група банків, що працюють на території України «Банки іноземних банківських груп – банки, контрольні пакети акцій яких належать іноземним банкам або іноземним фінансово-банківським групам». На жаль, НБУ демонструє неповне розуміння особливостей таких груп як об'єктів правового регулювання: «Такий розподіл Національний банк використовуватиме виключно для представлення результатів діяльності банківської системи України. Групування не буде застосовуватися для наглядових цілей» (курсив автора) [4].

Із таким підходом, який унеможливає аналіз усіх переваг, якими користуються ТНБ на території України порівняно з групами банків «з державною часткою» (група I) та «з приватним капіталом (група II)» у тому числі у питаннях доступу до дешевого іноземного кредитного ресурсу, погодитися не можна. І питання не лише у потребах захисту національного ринку, враховуючи те, що прибутки ТНБ, природно, виводяться за межі України, але й у іншому. Йдеться про формування нерівних умов доступу до ліквідних ресурсів НБУ, утворення можливостей для спотворення конкуренції у банківській сфері та нав'язуванні споживачам в Україні продуктів, які можуть призводити до виведення капіталів за межі України, закупівлі імпорتنих товарів певних виробників. Взяти, до прикладу, програму Iqenergy, яка надає гранти на теплову модернізацію будинків в Україні виключно через банки іноземних банківських груп (ОТП Банк, Укрсиббанк та Райффайзен Банк Аваль), та лише відповідно до каталогу, який переважно передбачає закупівлі у європейських виробників обладнання та матеріалів [5]: «Програму було розроблено Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) за підтримки донорів». Таким чином не лише створюється додатковий обіговий ресурс відповідних ТНБ на території України, але й створюються додаткові робочі місця на виробничих майданчиках у європейських країнах, а не в Україні. Не можна не звернути увагу, на думку фахівців, на те, що «під час розширення активів та обсягів діяльності банківської групи виникають загрози неконтрольованих фінансових ри-

зиків і зловживань, а також під час згортання діяльності групи існує ймовірність банкрутства інших членів банківської групи та поширення ланцюгової реакції на всю банківську систему України. Можна сказати, що діяльність на території України іноземних банківських груп, частина з яких є глобальними системоутворюючими фінансовими інститутами, несе додаткові загрози національній банківській системі» [6]. Отже, має бути враховано доступ ТНБ до іноземних ліквідних ресурсів, чого позбавлені вітчизняні банки, зокрема, групи III.

Досить відчутним є й зовнішньополітичний чинник. Як правильно зазначається, «реальні ризики для України пов'язані зі збільшенням частки російського капіталу в банківській системі (з 52 834 млн. грн. на 01.01.2016 р. до 88 024 млн. грн., або 33% статутного капіталу платоспроможних банків на 01.10.2016 р.). З огляду на те, що Російська Федерація зараз є країною-агресором та під контролем її уряду (прямим/опосередкованим) перебувають такі банки, як ПАТ «Промінвестбанк», ПАТ «ВіЕс Банк», ПАТ «Сбербанк», ПАТ «ВТБ банк», АТ «БМ Банк», у такій ситуації є значний ризик, оскільки зарубіжні акціонери можуть переслідувати політичні цілі та реалізовувати завдання керівництва країни-агресора» [7, с. 27]. При цьому «кредитна активність іноземних банків залишається низькою» [там само]. Тобто ефективність діяльності іноземних банківських груп є низькою з огляду на потреби супроводження економічних процесів в Україні, коли без реального кредитування економіки не можна розраховувати на економічне відновлення. Це наочно доказує наявну потребу в більшій підтримці НБУ банків із національним капіталом, коли питання щодо їхньої платоспроможності має вирішуватися не формальними, а змістовими критеріями, на відміну від банків іноземних груп, які мають розраховувати, передусім, на іноземну капіталізацію та відновлення ліквідності. Наприклад, у ЗМІ отримали широкого резонансу факти рефінансування НБУ дочірнього банку Сбербанку Росії на території України [8] в той час, коли втрачали ліквідність та не могли її взяти ззовні вітчизняні банки приватного капіталу. Саме у цьому контексті варто розглядати думки вчених юристів-господарників про те, що нові перспективні заходи державної економічної безпеки мають вживатися на науковій базі в Україні «не лише для уникнення несприятливих наслідків відповідної економічної політики країни-агресора, а й для використання сучасних цивілізаційних досягнень українських реформ, що провадяться Україною за підтримки країн Заходу, для отримання безперечних ринкових переваг розвитку національного економічного та транзитного потенціалу» [9, с. 26].

Ідентифікація та визнання банківських груп здійснюються на підставі ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», а також Положення про порядок ідентифікації та визнання банківських груп, затвердженого постановою Правління НБУ України від 09.04.2012 №134. На жаль, відповідні поло-

ження містять порядок кваліфікації відповідної банківської групи, але не містять реальних механізмів усунення загроз для банківської та загалом кредитно-фінансової системи в умовах численного функціонування ТНБ.

Із цих позицій важливо запровадити низку обмежувальних заходів стосовно іноземних банківських груп, особливо тих, що походять із країни-агресора, які би, по-перше, наділяли регулятора належною інформацією про те, що функціонування таких суб'єктів не заважає розвитку конкуренції у фінансово-кредитній сфері, по-друге, містили б додаткові критерії надання рефінансування та іншої підтримки з боку НБУ у виняткових випадках, які загрожують економічній безпеці України та не погіршують стан функціонування банків із вітчизняним капіталом. Тобто йдеться не про прямі заборони, а про утворення перешкод на шляху можливої тіньової та неправової поведінки іноземних банківських груп, особливо тих, що походять із країни-агресора.

Тут можуть стати у нагоді думки науковців про відсутність в Україні практичних напрацювань щодо реалізації макропруденційного нагляду та регулювання, коли «до всіх українських банків висуваються однакові умови з точки зору пруденційних норм. Понад те, до системоутворюючих банків де-факто застосовуються не лише більш м'які вимоги, але й активніший режим підтримки та сприяння. Якщо взяти до уваги, що системоутворюючі банки виступають джерелом системних ризиків для всієї банківської системи, то до них слід застосовувати жорсткіші вимоги з урахуванням часового аспекту макропруденційного регулювання» [10, с. 39]. Особливо справедливо ці висновки виглядають у разі їх застосування до діяльності іноземних банківських груп в Україні. Поряд із цим досить обґрунтовано можна віднести підходи щодо більш жорсткого регулювання на адресу так званих «системних», «системоутворюючих» банків або «системно важливих» банків. Досить ґрунтовні дослідження щодо таких банків (див., наприклад: [11]) та широкий емпіричний матеріал щодо їх визначення сьогодні дозволяє підходити до регулювання їхньої діяльності у глобалізованому світі за новими підходами. Стосовно таких банків може бути застосована думка Д. В. Задихайла про те, що «в цьому моменті, коли капітал за обсягами та організаційної моделлю його розбудови та концентрації набуває властивостей носія економічної влади, а відповідно і його суб'єкт (суб'єкти) з господарсько-правового виміру перетворюється на суб'єкта суспільно-економічних відносин, залишаючись при цьому господарською організацією і в той же час не отримуючи адекватної правової ідентифікації, знаходиться одна з неприпустимих прогалин правового регулювання економічних відносин» [12, с. 89]. Вказану прогалину можна заповнити саме урахуванням обставин наявності економічно сильних суб'єктів у фінансово-господарській діяльності як із погляду диференціації впливу на системно важливі (системоутворюючі) банки з боку НБУ та інших регуляторів, так і,

насамперед, диференціації політики попередження банкрутства таких банків шляхом максимального задіяння санаційних інструментів та зваженого (виключного) характеру відповідних актів НБУ, ФГВФО щодо публікації непровреної чи неістотної інформації про проблеми цих банків. У першому випадку державне регулювання, як видається, має стояти на більш жорстких позиціях по відношенню до системно важливих банків, а в другому – дотримуватися більш пом'якшеної політики щодо них, враховуючи загрозу загальної економічної втрати в результаті банкрутства таких банків. Тут має враховуватися загальновідомий принцип *«too big to fail»* [13].

До речі, такий підхід вже був реалізований неодноразово в Україні. В останній раз – під час націоналізації ПАТ «Приватбанк» у 2016 році згідно з Постановою Кабінету міністрів України «Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи» від 18 грудня 2016 р. № 961 на підставі статті 41-1 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» з урахуванням пропозиції НБУ, рішення Ради з фінансової стабільності, враховуючи звернення власників істотної участі банку (від 16 грудня 2016 р.) «та виходячи з необхідності забезпечення стабільності фінансової системи і захисту прав та охоронюваних законом інтересів вкладників». Важко не визнати ефективним відповідний захід держави, що убезпечив фінансово-господарську систему держави від глибокої дестабілізації. Разом із тим не можна не помітити, що це частина розумних заходів, які вжиті вже на стадії втрати ліквідності системного банку та загрози його неспроможності. Що ж стосується стадії нормального функціонування банку, коли не були вжиті адекватні засоби щодо посиленого контролю НБУ та інших органів держави за його банківськими операціями, резервами та капіталізацією, то стає зрозумілим уся глибина проблеми односторонніх – лише на стадії усунення наслідків неспроможності банку – заходів державної економічної політики у банківській сфері.

Вплив зовнішніх чинників на процеси банківського та загалом господарсько-фінансового регулювання був би неповним без зауваження щодо політики МВФ, Світового банку, FATF, європейських органів, відповідальних за фінансово-економічне співробітництво з Україною. Фактично у глобалізованому світі позиції цих структур стосовно України багато в чому набувають владного характеру, що відзначається багатьма вченими як явище певного добровільного обмеження суверенітету. Зокрема, зазначається, що «міжнародне право стає потужним чинником впливу на стан національної суверенності. Зазначений чинник має свій вплив і на Україну, яка підписанням різноманітних зовнішньополітичних актів пов'язала себе із 173 країнами світу та 77 міжнародними організаціями (станом на 2011 рік – автор) як планетарного (на зразок ООН, Світової організації торгівлі, Всесвітньої організації охорони здоров'я та їм подібних), так і регіонального (Європейський Союз, СНД, Чорноморське економічне

співробітництва) та галузевого (Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Європейський суд з прав людини тощо) характеру, а також взяла на себе зобов'язання, які регламентують її поведінку не тільки у сфері зовнішньополітичних відносин, а й у сфері внутрішньої політики» [14, с. 15]. Наприклад, одним із основних завдань у Меморандумі щодо економічної та фінансової політики у межах співробітництва України з МВФ за програмою stand-by визначено досягнення фінансової стабільності [15]. Останнє не може відбутися у спосіб, що не стосується питань ліквідної та платоспроможної роботи установ фінансового сектору економіки. Тут важливо поєднати усі складові відповідного регулювання. Адже «коли побічні ефекти монетарної політики можуть бути занадто сильними, мають застосовуватися інструменти макропруденційного регулювання, що дозволять завчасно їх знівелювати» [10, с. 37].

Також визначальною у цьому контексті є роль Базельського комітету з питань банківського нагляду, що створений у 1974 році при Банку міжнародних розрахунків в м. Базель, Швейцарія, у 1974 р. президентами центральних банків країн «групи десяти» (G10), у формуванні вимог до банківського нагляду та стандартів банківської діяльності, що є незвичним, але формально авторитетним джерелом рішень, на які послідовно орієнтується банківська система України. Зокрема, можна відзначити не лише директиви та рекомендації для органів нагляду держав-членів, але й вплив цих директив та рекомендацій для органів нагляду держав, що не є членами Комітету, зокрема для України. У цьому контексті Основні принципи ефективного нагляду 1997 року (переглянуті в 2006 році), «Базель I» 1988 року та «Базель II» в 2004 році, стають чинниками, які визначають зміст державної грошово-кредитної політики. На жаль, багато в чому ці чинники спотворюються під час правозастосування, що вимагає науково обґрунтованого аналізу та корекції.

Елементами регулювання, що мають безпосереднє значення для забезпечення ліквідної та платоспроможної роботи банківських установ, виступають також, серед іншого, рекомендаційні акти так званої Групи тридцяти (G30), що визначили поняття «культура ведення банківської діяльності», а також активно просувають підходи до змісту «макропруденційного регулювання» [16]; Європейської ради по системним ризикам (European Systemic Risk Board), створеної при Європейському банку для відстеження ризиків і стану економіки держав ЄС, яка щорічно оприлюднює звіти щодо відповідних ризиків економічної діяльності (див., напр.: [17], [18]).

По суті справи, сучасна фінансово-економічна політика держави пристосовується до реальних глобалізаційних обмежень, які намагаються запровадити різноманітні міждержавні інституції з метою подолання розбіжності у досягнутому рівні державного регулювання економіки суверенних держав та зростаючого інформаційного й транскордонного позадержавного, іно-

ді віртуального та незалежного від державних інституцій розвитку фінансово-господарських технологій. У цьому разі банківські системи вимушені пристосовуватися до такого стану обігових відносин, коли подекуди зникає можливість безпосереднього державного впливу на їх зміст, швидкість та операційний складник.

Це не виключає суверенного державного регулювання господарсько-фінансових процесів, зокрема, у сфері забезпечення ліквідної та платоспроможної діяльності фінансово-кредитних установ, але вимагає його адаптації до існування в умовах зовнішніх чинників формування змісту державної економічної політики. Така адаптація вимагає гнучкого узгодження інтересів різних банківських груп, інтересів економічного розвитку країни та потреб існування держави у глобалізованому фінансовому середовищі.

#### Список використаних джерел:

1. Задохайло Д. В. Правові засади формування та реалізації економічної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Д. В. Задохайло; Національний університет "Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого". – Х. : б. в., 2012. – 463 с.
2. Поляков В. В. Мировая экономика и международный бизнес : учебник / В. В. Поляков, Р. К. Щенина. – 5-е изд., стереотип. – М. : 2008. – 681 с.
3. Макарчук К. О. Транснаціональні корпорації та транснаціональні банки як суб'єкти міжнародного бізнесу / К. О. Макарчук // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна 2014. – № 1144. – Т. 1. Випуск 3. – С. 41–45. – Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. – Туризм»
4. Національний банк змінив критерії розподілу банків на групи: прес-реліз Прес-центру НБУ від 10.02.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=43805377&cat\\_id=55838](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=43805377&cat_id=55838)
5. Про Програму iqenergy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iqenergy.org.ua/about/>
6. Оксаніч Р. Нацбанк удосконалив порядок ідентифікації та визнання банківських груп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/bankivsketa-finansove-pravo/nacbank-udoskonali-v-poryadok-identifikaciyi-ta-viznannya-bankivskih-grup.html>
7. Миненко Л. М. Діяльність іноземних банківських груп в Україні: ключові тенденції та ризики / Л. М. Миненко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Випуск 13, частина 2. – С. 26–30.
8. S&P: "Сбербанк Росії" увійшов в п'ятірку банків, які НБУ підтримує в першу чергу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.dpora.ua/ukr/money/-sberbank-rosiyi-uviyshov-v-p-yatirku-bankiv-yaki-nbude-14052015102000](http://www.dpora.ua/ukr/money/-sberbank-rosiyi-uviyshov-v-p-yatirku-bankiv-yaki-nbude-14052015102000)
9. Подцерковний О. П. Щодо врахування російської загрози та єврейських перспектив



у правовому забезпеченні транзитної політики України / О. П. Подчерковий // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наукових праць / редкол.: М. В. Афанасьєва С. В. (голов, ред.) [та ін.]. – Одеса : Юридична література, 2015. – Том XVI. – С. 25–34.

10. Шкляр А. І. Макропруденційне регулювання як елемент забезпечення фінансової стабільності / А. І. Шкляр // Економіка і прогнозування. – 2014. – № 3. – С. 32–40.

11. Лавренюк В. В. Онтологія природи та сутність системно важливих банків / В. В. Лавренюк // Бізнесінформ. – 2014. – № 5. – С. 363–369.

12. Задохайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задохайло. – Харків : Юрайт, 2012. – 456 с.

13. Lagarde: «Too big to fail» banks «dangerous». 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.upi.com/Lagarde-Too-big-to-fail-banks-dangerous/20951365663600/>

*В статье анализируются внешние факторы государственной экономической политики в области обеспечения платежеспособности кредитно-финансовых учреждений. Сделан вывод о необходимости преодоления разногласий в достигнутом уровне государственного регулирования экономики суверенных государств и растущего информационного и трансграничного внегосударственного развития финансово-хозяйственных технологий.*

**Ключевые слова:** банки, кредитно-финансовые учреждения, платежеспособность, внешние факторы формирования государственной экономической политики.

*The article analyzes the external factors of the state economic policy in the field of solvency of credit and financial institutions. The conclusion is made that it is necessary to overcome differences in the achieved level of state regulation of the economy of sovereign states and the growing information and transboundary post-crisis development of financial and economic technologies.*

**Key words:** banks, credit and financial institutions, solvency, external factors of the state economic policy.

14. Національний суверенітет України в умовах глобалізації: Національна доповідь. – К.: Парламентське вид-во, 2011. – 112 с.

15. Ukraine – Memorandum of Economic and Financial Policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/External/NP/LOI/2014/UKR/042214.pdf>

16. Щуревич О. І. Макропруденційне регулювання та нагляд у сучасних умовах розвитку економіки України [Електронний ресурс] / О. І. Щуревич. – Режим доступу : [http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2015/25\\_2/51.pdf](http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2015/25_2/51.pdf)

17. Regulatory risk-free yield curve properties and macroprudential consequences August 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports170817\\_regulatoryriskfreeyieldcurv eproperties.en.pdf?bf7c2cf34637cbe5a755b50b2df96659](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports170817_regulatoryriskfreeyieldcurv eproperties.en.pdf?bf7c2cf34637cbe5a755b50b2df96659)

18. Financial stability implications of IFRS 9 July 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/20170717\\_fin\\_stab\\_imp\\_IFRS\\_9.en.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/20170717_fin_stab_imp_IFRS_9.en.pdf)

