

УДК 336.711(477)

## ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Егорычева Светлана Борисовна, д.э.н., профессор,  
Институт подготовки кадров

Государственной службы занятости Украины  
Yehorycheva Svitlana, Doctor of Sciences, Ukrainian State Employment  
Service Training Institute, yehorycheva.sb@gmail.com

**Аннотация.** В статье анализируется формирование государственного сектора в банковской системе Украины. Определяется роль государственных банков в национальной экономике и проблемы регулирования их деятельности. Рассматриваются перспективы функционирования банковского госсектора.

**Ключевые слова:** банковская система, государственный банк, квазигосударственный банк, регулирование, национализация, роль государственного банковского сектора

В период экономического спада, как правило, актуализируются вопросы функционирования банковской системы, которую принято считать основой устойчивого и сбалансированного развития экономики. На протяжении последних лет банковская система Украины переживала период динамичных изменений и глубокой реструктуризации. В результате политике «очищения банковской системы», которая проводилась Национальным банком Украины, количество банков существенно уменьшилось, а вследствие процессов национализации преобладающей в структуре капитала и активов стала доля банков с государственным участием (табл. 1). В связи с этим возникает вопрос об эффективности работы таких банков, а также о стандартах управления ними и, в более широком аспекте, о целесообразном уровне участия государства в банковском секторе.

Таблица – Показатели количественного состава банковской системы Украины по критерию собственности на капитал

Показатели	01.01. 2014	01.01. 2015	01.01. 2016	01.01. 2017	01.01. 2018
Количество действующих банков, ед.	180	163	117	96	82
Количество банков с иностранным капиталом, ед.	49	51	41	38	38
Доля иностранного капитала в уставном капитале банков, %	34,0	32,5	43,3	51,1	35,8
Количество банков с государственным участием, ед.	7	7	6	6	5
Доля государства в уставном капитале банков, %	31,7	34,3	30,9	41,7	61,9
Доля банков с государственным участием в активах банковской системы, %	19,0	21,7	27,4	50,6	54,4

Источник: рассчитано автором на основе [1].

Следует отметить, что достаточно длительный период в банковской системе Украины с момента ее создания функционировали два государствен-

ных банка – «Государственный сберегательный банк Украины» (Сбербанк) и «Государственный экспортно–импортный банк Украины» (Укрэксимбанк). Каждое из этих финансовых учреждений, несмотря на универсальный характер деятельности, выполняло определенные функции. Сбербанк, имея самую многочисленную сеть отделений, в том числе и в сельской местности, работал с физическими лицами, прежде всего по аккумулированию средств и проведению платежей; Укрэксимбанк выступал финансовым агентом правительства по международному кредитованию и обслуживал внешнеэкономическую деятельность крупных и средних предприятий.

В 2003 году был создан еще один банк с государственным капиталом – «Украинский банк реконструкции и развития» (УБРР) – с целью содействия развитию инновационной деятельности в Украине. Доля всех упомянутых банков в капитале и активах банковской системы была незначительной (5–10%) и в 2008 году равнялась доле продукции государственных предприятий в ВВП, что свидетельствовало о паритетности участия государства в реальном и финансовом секторах экономики.

С началом финансово–экономического кризиса ситуация постепенно стала изменяться. Во–первых, государство существенно докапитализовало системные государственные банки. Во–вторых, для поддержания стабильности банковской системы было принято решение о вхождении государства в капитал еще трех банков – Укргазбанка, Родовид Банка и банка «Киев», которые, вместе с УБРР, образовали группу так называемых квазигосударственных банков (поскольку государственная доля в их уставном капитале составляла от 93% до 99,99%).

Позже был сделан вывод о низкой эффективности проведенной государственной капитализации проблемных банков, поскольку стабилизировать работу и обеспечить прибыльную деятельность удалось только в одном Укргазбанке. Потери государства от участия в капитале трех банков по состоянию на 01.01.2012 г. составили 18,6 млрд. грн. [2, с. 282–286]. В 2011 году Родовид Банку был предоставлен статус санационного с целью проведения работы с проблемными активами государственных и квазигосударственных банков. Однако в дальнейшем и этот банк, и банк «Киев» были признаны Национальным банком неплатежеспособными с перспективой ликвидации. Среди причин такого результата не последнее место занимают ненадлежащий уровень контроля со стороны государства за деятельностью этих банков и целевым использованием предоставленных из бюджета средств.

2012–2013 года ознаменовались созданием в Украине еще двух банков с государственным участием. Предполагалось, что Государственный земельный банк (с уставным капиталом в 120 млн. грн.) будет заниматься кредитами для предприятий аграрного сектора, а также реализацией государственных программ в этой сфере. Однако, так и не начав полноценную деятельность, о чем свидетельствуют данные его финансовой отчетности [1], банк был в 2016 году ликвидирован. Созданный в 2013 году банк «Расчетный центр» продолжает в настоящее время функционировать как расчетно–клиринговый центр для обслуживания договоров на финансовых рынках.

Таким образом, вышеописанные этапы усиления государственного присутствия в банковской системе Украины свидетельствуют, в целом, о неэффективности действий государства как собственника в банковской сфере, отсутствии четких механизмов решения задач по поддержке развития национальной экономики. Подтверждением этого является и тот факт, что государственные Сбербанк и Укрэксимбанк, получив на протяжении 2008–2016 годов 63,5 млрд. грн. на увеличение уставного капитала, отобразили в финансовой отчетности за 2016 год совокупные чистые убытки в сумме 48,7 млрд. грн. [1]. Не менее красноречива и продажа в 2017 году иностранному инвестору «Украинского банка реконструкции и развития», у которого непокрытые убытки на момент продажи составляли больше половины уставного капитала.

Дальнейшее существенное увеличение государственного участия в банковской системе произошло в конце 2016 года, когда с целью недопущения дестабилизации работы банковской системы, а с ней – и всей украинской экономики, Кабинет Министров Украины был вынужден принять решение о национализации «ПриватБанка». Это крупнейший банк Украины, в котором на момент фиксации серьезных проблем с достаточностью капитала, качеством кредитного портфеля, ликвидностью были открыты счета 22 млн. клиентов, в том числе, 20 млн. физических лиц, и сосредоточено 40% депозитов всего банковского сектора.

К состоянию полной неплатежеспособности, по мнению ученых и финансовых аналитиков, банк привела безответственная и корыстная кредитная политика высшего менеджмента, когда длительное время большие объемы кредитов выдавались исключительно компаниям, связанным с собственниками этой финансово–промышленной группы, с последующим выводением средств на счета офшорных компаний. Вместе с тем, на начало 2016 года ПриватБанк отчитывался о достаточно небольшой доле инсайдерских кредитов в валовом кредитном портфеле – чуть меньше 20%. Способствовали доведению банка до наличия дефицита регулятивного капитала в сумме около 150 млрд. грн. некачественный надзор со стороны НБУ и формальный аудиторский контроль, проводимый ООО «Прайсвотерхаускуперс (аудит)», которое в дальнейшем было выключено в Украине из реестра аудиторов банков.

Для спасения банка Министерство финансов Украины внесло в его уставной капитал государственные облигации на сумму 116 млрд. грн. (тем самым увеличив внутренний долг), а оставшийся дефицит был покрыт за счет операции *bail-in*, т.е. конвертации обязательств перед связанными с банком лицами в капитал. На национализацию ПриватБанка и его дальнейшую докапитализацию в 2016–2017 годах было потрачено 4,8% объема ВВП соответствующих лет.

Таким образом, в Украине сложилась уникальная с точки зрения ее экономической истории ситуация, когда три государственных банка и один квазигосударственный банк (без учета банка «Расчетный центр», выполняющего специальные функции) являются самыми большими банками страны, контролируют почти 55% активов банковской системы, владеют более

60% ее уставного капитала, более 50% кредитного портфеля, около 55% всех средств клиентов, в т.ч., более 60% средств физических лиц [1]. В то же время, доля государственного сектора в экономике, за данными Министерства экономического развития и торговли Украины, составляла за 2017 год уже меньше 10%.

В экономической литературе, как украинской, так и зарубежной, встречается широкий спектр мнений по поводу места и значения государственных банков в банковских системах современных стран: от признания их позитивной стабилизирующей роли [3, с. 134–140] – до рассмотрения их как потенциального источника угроз нормальному развитию банковского сектора (из-за возможного политического влияния и заангажированности, олигополизации рынка, низкого качества корпоративного управления и пр.). Однако большинство исследователей считают, что значение имеет не столько размер государственного сектора в любой сфере экономики, а то, как он управляется и какие риски генерирует. Наиболее взвешенная точка зрения, которой придерживаемся и мы, состоит в том, что государственные финансовые учреждения выступают неотъемлемой частью банковской системы, но должны иметь четко определенные полномочия по реагированию на «провалы рынка». Они должны быть задействованы в осуществлении контрциклического кредитования при имеющемся дефиците финансирования, в обеспечении финансирования малого и среднего бизнеса, который частные банки считают достаточно рискованным, в содействии расширению доступа к финансовым услугам (финансовая инклюзия).

Можно констатировать, что до последнего времени украинские банки с государственным участием не выполняли такой стимулирующей роли, что во многом объясняется структурой их корпоративного управления, включая роль политиков в назначении членов наблюдательных советов. Осуществляемое этими банками кредитование, нередко обусловленное политическим влиянием, сопровождалось ослаблением анализа кредитных рисков, что привело к ухудшению качества кредитных портфелей. Так, на конец 2017 года уровень неработающих кредитов в «старых» госбанках (т.е. за исключением ПриватБанка) составил 55,7%, в то время как в банках иностранных банковских групп – 41%, а в частных банках – 27,2% [1]. Одновременно, именно государственные банки выступают основными покупателями государственных облигаций, осуществляя, таким образом, финансирование дефицита государственного бюджета, а не направляя ресурсы на развитие экономики. Следует отметить и факт ускоренного (по сравнению с другими группами банков) сокращения госбанками в последние несколько лет количества отделений, что также идет вразрез с их общественным назначением.

В конце 2016 года государство фактически попыталось усилить конкурентную позицию государственных банков, предполагая вести в них полную государственную гарантию возврата вкладов физических лиц, объясняя этот шаг необходимостью стабилизировать ситуацию вокруг ПриватБанка. Однако в конечном итоге такая гарантия осталась, как и было раньше, только у Сбербанка, поскольку принятый закон не был подписан президентом. Думается, что поскольку законодательно не определен реальный

механизм компенсации вкладов из бюджета, вышеупомянутая гарантия в современных условиях выступает лишь элементом формирования имиджа надежного банка и способствует определенной деформации рыночной ситуации.

Анализ ситуации в государственном секторе банковской системы Украины приводит к выводу о том, что для обеспечения ее устойчивого развития в государственных банках необходимо ввести новый механизм корпоративного управления. Ядром этого механизма должно стать усиление независимости наблюдательных советов государственных банков для минимизации политического влияния на их деятельность, что улучшит их привлекательность для потенциальных инвесторов. Последнее необходимо для реализации Основ стратегического реформирования государственного банковского сектора, одобренных Кабинетом Министров Украины в феврале 2018 г. [4], в которых планируется к 2022 году сократить долю государства в банковской системе до 24%. Целесообразность сохранения каждого банка как государственного должна быть экономически обоснована с одновременным определением его роли в развитии народного хозяйства. Однако масштабные задачи, определенные в стратегии реформирования, могут остаться невыполненными, если не будет разработан и внедрен эффективный механизм управления проблемными активами, включая создание их вторичного рынка. Составной частью этого механизма являются положения закона о возобновлении кредитования, который до последнего времени не вступил в силу [5]. Решение указанных проблем будет способствовать освобождению банков, прежде всего государственных, от неработающих активов и обеспечит наличие финансовых ресурсов для активного кредитования, а также повысит их финансовую устойчивость.

#### Список использованных источников:

1. Національний банк України : офіційне Інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Способ доступа: <https://bank.gov.ua/control/uk/index>.
2. Карчева Г. Т. Ефективність функціонування та перспективи розвитку банківської системи України : монографія [Текст] / Г. Т. Карчева. – К., 2012. – 520 с.
3. Тавасиев А. М. Организация деятельности коммерческих банков. Теория и практика [Текст] / А. М. Тавасиев, В. Д. Мехряков, О. И. Ларина. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 735 с.
4. Уряд підтримав оновлені Засади стратегічного реформування державного банківського сектору [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Способ доступа: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-pidtrimav-onovleni-zasadi-strategichnogo-reformuvannya-derzhavnogo-bankivskogo-sektoru>.
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення кредитування [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Способ доступа: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62381](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62381).