

- Paper / W. Crum // Review of Economic Statistics. – 1923. – Vol. V. – January.
22. Mohanty M. S. Financial intermediation and monetary policy transmission in EMEs: What has changed post-2008 crisis? / M. S. Mohanty, Kumar Rishabh // Bank for International Settlements Working Papers. – March 2016. – № 546 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bis.org/publ/work546.pdf>. – Назва з екрана.
23. Stephen R. King. Monetary Transmission: Through Bank Loans or Bank Liabilities [Електронний ресурс] / Stephen R. King // The Journal of Money, Credit and Banking. – Aug, 1986. – Vol. 18, № 3. – P. 290–303. – Режим доступу: <http://www.jstor.org/stable/19923>. – Назва з екрана.

3.3. Банки з державною участю у банківській системі України

У сучасних умовах актуалізуються питання визначення напрямів та шляхів розвитку економіки України для реалізації євроінтеграційних прагнень та забезпечення національної безпеки. Значну роль у виконанні цих завдань має зіграти банківська система країни, яку прийнято вважати однією з основ стабільного і збалансованого функціонування економіки.

Впродовж останніх років банківська система України переживала період динамічних змін і глибокої трансформації. В результаті політики «очищення банківської системи», яка проводилася Національним банком України, кількість банків суттєво зменшилася, а внаслідок процесів націоналізації частка банків з державною участю стала переважною в структурі капіталу і активів (табл. 3.13). У зв'язку з цим виникає питання про ефективність роботи таких банків, їх цілі та завдання і, у більш широкому аспекті, про доцільний рівень участі держави у банківському секторі.

У минулому столітті державні банки тривалий час займали чільне місце в економіках країн зі зростаючими ринками. Наприкінці 1980-х років їх частка у сукупних банківських активах і пасивах становила понад 50 %, оскільки вважалось, що державні банки важливі з точки зору економічної безпеки країни і необхідні в умовах слабкого розвитку фінансових ринків і фінансової інфраструктури. Одночасно, практика свідчила про те, що

ефективність їх діяльності була нижчою, ніж у комерційних банків, що підтвердили і подальші наукові дослідження [2]. Таке становище пояснювалося, зокрема, недосконалістю їх бізнес-моделей, низьким рівнем корпоративного управління, недостатнім рівнем комерційної незалежності, що провокувало підвищені ризики і додаткові витрати.

Таблиця 3.13 – Показники стану банківської системи України за критерієм власності на капітал

| Показники | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Кількість банків, од. | 180 | 163 | 117 | 96 | 82 | 77 |
| Кількість банків з іноземним капіталом, од. | 49 | 51 | 41 | 38 | 38 | 37 |
| Частка іноземного капіталу у статутному капіталі банків, % | 34,0 | 32,5 | 43,3 | 51,1 | 35,8 | 28,2 |
| Кількість банків з державною участю, од. | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| Частка банків з державною участю у статутному капіталі банків, % | 31,7 | 34,3 | 30,9 | 41,7 | 61,9 | 66,2 |
| Частка банків з державною участю в активах банківської системи, % | 19,0 | 21,7 | 27,4 | 50,6 | 54,4 | 59,7 |

[Джерело: розраховано автором на основі [1]]

Як наслідок, у 1990-х рр. у банківському секторі пройшла масштабна приватизація, у результаті якої ситуація кардинально змінилася, і на початку ХХІ століття частка держбанків в сукупних активах банківських систем країн Центральної та Східної Європи скоротилася до 20 %, а в Латинській Америці – до 15 % [3]. Лише у кількох країнах Південно-Східної Азії сектор держбанків, навпаки, збільшився, що було викликано необхідністю подолання фінансової кризи. Останнє є додатковим підтвердженням висновку про те, що саме в умовах кризових явищ держава намагається посилити свій вплив на банківську систему, розуміючи її вирішальне значення для стабілізації національної економіки.

Отже, на початок 2015 року у світі на частку державного сектора припадало приблизно 21 % всіх активів національних банківських систем. Державні банки домінують в економіках

Туркменії (більше 90 %), Білорусі (понад 77 %), Росії (близько 55,0 %) і Китаю (близько 60 %). У групі з середнім рівнем знаходяться такі країни, як Великобританія (20,0 %), Польща (18,5 %), Латвія (19,5 %). У Нідерландах і Австрії цей показник становить близько 10,0 %, в Угорщині – 3,5 %, Чехії – 2,9 %, Болгарії – 2,0 %, а у банківських системах Вірменії, Литви, Естонії та Грузії державний сегмент практично відсутній [4, с. 157].

Роль державних банків в економічній системі обумовлена комплексом чинників: рівнем і структурою національної економіки, історичними традиціями, вектором економічного і політичного розвитку країни, станом фінансового сектора та ін. У країнах зі зростаючими ринками вона пов'язана з виконанням держбанками важливих соціально-економічних функцій щодо стійкого функціонування економіки й забезпечення макрофінансової стабільності:

- підтримка довіри до банківської системи держави через повне гарантування вкладів населення;

- стимулювання підвищення технологічного рівня економіки через забезпечення фінансування за прийнятною вартістю для пріоритетних сфер та прискорення розвитку інфраструктури;

- фінансування пріоритетних національних проектів та програм (зокрема, щодо енергоефективності, дорожнього будівництва, регіонального розвитку, інформатизації);

- стимулювання збільшення експорту товарів із високою доданою вартістю та імпорту технологій;

- стимулювання розвитку малого і середнього підприємництва через оптимізацію умов кредитування, організаційну допомогу та консультативну підтримку;

- забезпечення надання банківських послуг у віддалених слаборозвинутих районах, які є непривабливими для приватного банківського бізнесу.

Відмітимо, що з моменту створення банківської системи України тривалий період у ній функціонували лише два державні банки – «Державний ощадний банк України» (Ощадбанк) і «Державний експортно-імпортний банк України» (Укрексімбанк). Кожна з цих фінансових установ, незважаючи на універсальний характер діяльності, виконувала певні специфічні завдання. Ощадбанк, маючи найчисельнішу мережу відділень, у тому числі і в сільській місцевості, працював з фізичними осо-

бами, насамперед, щодо акумулювання коштів і проведення платежів; Укрексімбанк виступав фінансовим агентом уряду з міжнародного кредитування і обслуговував зовнішньоекономічну діяльність великих і середніх підприємств.

У 2003 році був створений ще один банк з державним капіталом – «Український банк реконструкції та розвитку» (УБРР), з метою сприяння розвитку інноваційної діяльності в Україні. Частка всіх згаданих банків у капіталі й активах банківської системи була незначною (5–10 %) і в 2008 році дорівнювала частці продукції державних підприємств в ВВП, що свідчило про паритетність участі держави у реальному та фінансовому секторах економіки.

З початком у 2008 році фінансово-економічної кризи ситуація поступово почала змінюватися. По-перше, держава істотно докапіталізувала два системні державні банки. По-друге, для підтримки стабільності банківської системи було прийнято рішення про входження держави у капітал ще трьох банків – Укргазбанку, Родовід Банку і банку «Київ», які, разом з УБРР, утворили групу так званих квазідержавних банків (оскільки державна частка в їх статутному капіталі становила від 93 % до 99,99 %). Вибір саме вищезазначених банків пояснювався тим, що дві перші установи належали до першої двадцятки банків України за розмірами активів й у них була зосереджена суттєва частина ресурсів усієї банківської системи, а АКБ «Київ» спеціалізувався на обслуговуванні операцій, пов'язаних із будівництвом, й акумулював значний обсяг ресурсів будівельної галузі, яка могла би стати каталізатором виходу з кризи. У процесі прийняття рішення про рекапіталізацію цих банків передбачалося, що після стабілізації ситуації відбудеться продаж державного пакету акцій і вкладені кошти будуть повернуті до бюджету.

Пізніше фахівцями був зроблений висновок про низьку ефективність проведеної державної капіталізації проблемних банків, оскільки стабілізувати роботу і забезпечити прибуткову діяльність вдалося лише в одному Укргазбанку. Витрати держави на входження у капітал трьох банків станом на 01.01.2012 р. склали 18,6 млрд грн [5, с. 282–286]. У 2011 році Родовід Банку було надано статус санаційного з метою проведення роботи з проблемними активами державних і квазідержавних банків. Утім, у подальшому і цей банк, і банк «Київ» були визнані Національним банком неплатоспроможними з перспективою подальшої

ліквідації. Серед причин такого результату не останнє місце займали неналежний рівень контролю з боку держави за діяльністю цих банків і цільовим використанням наданих з бюджету коштів.

2012–2013 роки ознаменувалися створенням в Україні ще двох банків з державною участю. Передбачалося, що Державний земельний банк (зі статутним капіталом в 120 млн грн) буде займатися кредитуванням підприємств аграрного сектора, а також реалізацією державних програм у цій сфері. Однак, він так і не розпочав повноцінної діяльності, про що свідчать дані його фінансової звітності [1], і у 2016 році банк було ліквідовано. Створений у 2013 році банк «Розрахунковий центр» на даний час продовжує функціонувати як розрахунково-кліринговий центр для обслуговування договорів на фінансових ринках.

Отже, вищезазначені етапи посилення державної присутності у банківській системі України свідчать, у цілому, про неефективність дій держави як власника в банківській сфері, відсутності чітких механізмів вирішення завдань з підтримки розвитку національної економіки. Підтвердженням цього є і той факт, що державні Ощадбанк і Укрексімбанк, отримавши впродовж 2008–2016 років 63,5 млрд грн на збільшення статутного капіталу, відобразили у фінансовій звітності за 2016 рік сукупні чисті збитки в сумі 48,7 млрд грн [1]. Не менш промовистою є і продаж іноземному інвестору у 2017 році «Українського банку реконструкції і розвитку», в якого непокриті збитки на момент продажу становили більше половини статутного капіталу. Цей банк не реалізував свого суспільного призначення, насамперед, внаслідок низької капітальної бази: на початок 2016 року статутний капітал банку дорівнював 118 млн грн при загальній валюті балансу 122,6 млн грн. Кредитний портфель банку становив лише 394,0 тис. грн, а основна частка ресурсів була вкладена у цінні папери, інвестиційну нерухомість та основні засоби [6].

Подальше істотне збільшення державної участі у банківській системі України відбулося наприкінці 2016 року, коли з метою недопущення дестабілізації роботи банківської системи, а з нею – і всієї української економіки, Кабінет Міністрів України був змушений прийняти рішення про націоналізацію «ПриватБанку» – найбільшої вітчизняної банківської установи. На момент фіксації серйозних проблем з достатністю капіталу, якістю кредитного портфеля, ліквідністю у ньому були відкриті

рахунки 22 млн клієнтів, зокрема, 20 млн фізичних осіб, і зосереджено 40 % депозитів всього банківського сектора.

До стану повної неплатоспроможності, на думку вчених й фінансових аналітиків, банк привела безвідповідальна і корислива кредитна політика вищого менеджменту, коли тривалий час великі обсяги кредитів видавалися виключно компаніям, пов'язаним з власниками цієї фінансово-промислової групи, з подальшим виведенням коштів на рахунки офшорних компаній. І це при тому, що на початку 2016 року ПриватБанк звітував про досить невелику частку інсайдерських кредитів у валовому кредитному портфелі – близько 20 %. Сприяли доведенню банку до наявності дефіциту регулятивного капіталу у сумі близько 150 млрд грн і неякісний нагляд з боку НБУ, а також формальний аудиторський контроль, що проводився ТОВ «Прайсвотерхаускуперс (аудит)», яке у подальшому було в Україні виключено з реєстру аудиторів банків.

Для порятунку банку Міністерство фінансів України здійснило додаткову емісію і внесло до його статутного капіталу державні облігації на суму 116 млрд грн (тим самим збільшивши внутрішній державний борг), а дефіцит, що залишився, був покритий за рахунок операції bail-in, тобто конвертації зобов'язань перед пов'язаними з банком особами в капітал. За підрахунками фахівців, на націоналізацію ПриватБанку і його подальшу докапіталізацію у 2016–2017 роках було витрачено 4,8 % обсягу ВВП держави відповідних років.

У результаті в Україні склалася унікальна з точки зору її економічної історії ситуація, коли три державні банки і один квазі-державний банк (без урахування банку «Розрахунковий центр», що виконує спеціальні функції), будучи найбільшими банками країни, контролюють майже 60 % активів банківської системи, володіють більше 65 % її статутного капіталу, більше 40 % кредитного портфеля, 55 % всіх коштів клієнтів, у тому числі, понад 60 % коштів фізичних осіб [1]. У той же час, частка державного сектора в економіці, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, становила наприкінці 2018 року близько 14 % [7], що свідчить про наявність серйозного дисбалансу щодо участі держави у реальному та фінансовому секторах.

Наприкінці 2016 року держава спробувала фактично посилити конкурентну позицію державних банків, намагаючись вести у них повну державну гарантію повернення вкладів фізичних осіб.

Такий крок пояснювався необхідністю стабілізувати ситуацію навколо ПриватБанку. Втім, зрештою, така гарантія залишилася, як і було раніше, лише в Ощадбанку, оскільки прийнятий закон не був підписаний президентом. Думається, що, оскільки законодавчо ніде не визначений реальний механізм компенсації вкладів з бюджету, вищезгадана гарантія у сучасних умовах може виступати лише елементом формування іміджу надійного банку й сприяє певній деформації конкурентної ситуації.

В економічній літературі, як вітчизняній, так і зарубіжній, спостерігається широкий спектр думок з приводу місця і значення державних банків у банківських системах сучасних країн: від твердження про їх позитивну стабілізуючу роль у національній економіці [8, с. 134–140; 9; 10] – до обґрунтування негативного впливу на темпи зростання економіки та добробуту [11; 12] та розгляду їх як потенційного джерела загроз нормальному розвитку банківського сектора (через можливий політичний вплив і заангажованість, олігополізацію ринку, низьку якість корпоративного управління та ін.) [13, с. 52]. Однак більшість науковців вважають, що значення має не стільки розмір державного сектора в будь-якій сфері економіки, а то, як він управляється, наскільки ефективно функціонує й які ризики генерує.

Найбільш зважена точка зору, на нашу думку, полягає у тому, що державні фінансові установи є невід'ємною частиною банківської системи, але повинні мати чітко визначені повноваження щодо реагування на так звані «провали ринку». Вони мають бути задіяні у здійсненні контрциклічного кредитування за наявності дефіциту ресурсів у приватних банків, у забезпеченні фінансування малого і середнього бізнесу, який останні вважають занадто ризикованим, у сприянні розширенню доступу до фінансових послуг (фінансова інклюзія), зокрема, через посилення регіональної присутності. Тому необхідно із розумінням ставитися до того факту, що державні банки, як правило, є менш прибутковими, ніж приватні. Визначення доцільності їх функціонування варто здійснювати з урахуванням не лише фінансових результатів, а і позитивних соціально-економічних наслідків їх діяльності.

Можна стверджувати, що до останнього часу вітчизняні банки з державною участю не виконували належної стимулюючої ролі, що багато у чому пояснюється структурою їх корпоративного управління, включаючи механізм призначення членів наглядових рад, який визначається законом України «Про банки

і банківську діяльність». Починаючи з 2006 року і до останнього часу, наглядові ради державних банків (100 відсотків статутного капіталу яких належить державі) склалися з п'ятнадцяти членів, які у рівній кількості (по 5 осіб) призначалися Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Строк їх повноважень становив п'ять років.

З урахуванням вищезазначеного, здійснення цими банками активних операцій, зокрема, кредитування, нерідко було обумовлене політичним впливом, супроводжувалося послабленням аналізу кредитних ризиків, що призвело до погіршення якості їх кредитних портфелів. Так, на початок 2019 року рівень непрацюючих кредитів у «старих» держбанках (тобто за винятком ПриватБанку, в якого катастрофічний стан кредитного портфеля (83,4 % непрацюючих кредитів) пояснюється діяльністю попередніх власників) склав 55,0 %, у той час як у приватних банках – 24,5 %, а у найбільших банках іноземних банківських груп – навіть 13,9 % [14]. Показовим є те, що в Укргазбанку, який, будучи квазідержавним банком, самостійно встановлює порядок формування наглядової ради з числа акціонерів, їх представників та незалежних членів, рівень проблемності кредитів становить лише близько 17 % [15].

Варто зазначити, що впродовж тривалого періоду жодних стратегічних завдань у діяльності і розвитку державних банків в Україні не було визначено, вони працювали як звичайні комерційні банки, орієнтуючись на найбільш прибуткові сегменти бізнесу. Так, з 2017 р. по 2019 р. обсяг кредитування юридичних осіб, яке пов'язано з розвитком економіки, у них збільшився лише на 8 % (з 175,7 млн грн до 189,9 млн грн), у той час як кредити фізичним особам, що спрямовуються, як правило, на придбання імпортованих товарів, зросли майже у два рази [1].

Одночасно, саме банки з державною участю виступають основними покупцями державних облігацій, здійснюючи, таким чином, фінансування дефіциту державного бюджету, а не спрямовуючи ресурси у реальний сектор. Так, на початок 2019 року частка ОВДП у загальних активах цих банків становила 29,7%, у той час як у банків іноземних банківських груп – 3,4 %, а у приватних банків – 8,7 % [1]. Слід зазначити і факт прискореного (у два і більше рази) скорочення Ощадбанком в останні роки кількості відділень, що також йде врозріз з його суспільним призначенням.

Отже, аналіз ситуації у державному секторі банківської системи України логічно призводив до висновку про те, що для забезпечення її стійкого розвитку у державних банках необхідно запровадити новий механізм корпоративного управління. Після тривалого обговорення й доопрацювання відповідне рішення було ухвалено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функціонування фінансового сектору в Україні» від 5 липня 2018 р. [16]. Ним було внесено зміни до статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо функціонування державних банків, зокрема, щодо порядку формування наглядових рад. Тепер наглядові ради повинні складатися з дев'яти осіб, шестеро з яких є незалежними членами, що обираються на основі конкурсу, а троє є представниками держави. Строк повноважень таких рад скорочено до трьох років. Посилення незалежності наглядових рад сприятиме мінімізації політичного впливу на діяльність банків, що поліпшить привабливість останніх для потенційних інвесторів.

Останнє необхідно для реалізації оновлених Зasad стратегічного реформування державного банківського сектора, схвалених Кабінетом Міністрів України у лютому 2018 г. [17], якими планується до 2022 року скоротити частку держави у банківській системі до 24 %. Доцільність збереження кожного банку як державного повинна бути економічно обґрунтована з одночасним визначенням його ролі у розвитку національної економіки.

Зазначена стратегія включає чотири напрями діяльності. По-перше, це вдосконалення моделі управління банками державного сектору, зокрема, шляхом покращення дисципліни та реалізації відповідної стратегії, а також збільшення вартості для держави перед її виходом з капіталу банків. Передбачається, що модель управління банками має бути єдиною. Державні банки повинні стати прозорими для громадськості і підзвітними уряду.

По-друге, послідовна реалізація планів виходу держави з капіталу банків. Крім того, впровадження для окремих банків стратегій з метою відновлення їх діяльності як стабільних, прибуткових установ, що функціонують на комерційних засадах. Нарешті, це розробка й впровадження підходів для роботи з непрацюючими кредитами з метою зменшення тиску на баланси банків державного сектору, максимізації їх залишкової вартості.

Запропоновані стратегії для кожного з банків з державною участю включають такі елементи, як: покращення корпоративного управління; стабільна операційна платформа, що включає надійну ІТ-інфраструктуру; скорочення ризиків, пов'язаних з державою – зменшення частки державних ОВДП у балансах банків та рівня кредитування державних підприємств; врегулювання правових питань щодо проблемних активів; забезпечення стійкої рентабельності власного капіталу на рівні 10–12 % на основі фокусування діяльності.

Щодо останнього моменту, то Приватбанку пропонується перетворення на банк, який сфокусований на роздрібному сегменті, із значною часткою клієнтів малого та середнього бізнесу й незначною присутністю в корпоративному сегменті. Ощадбанк продовжить свою діяльність як універсальний банк, який зміцнює позиції у роздрібному сегменті, збільшує присутність у сегменті МСБ, зменшує кредитування державних підприємств і переорієнтується на клієнтів середнього корпоративного бізнесу. Укрексімбанк зосередиться на підтримці експортно-імпорتنих операцій, у тому числі, на некредитних продуктах (експортних гарантіях). Укргазбанку належить стати провідним «екобанком» та забезпечити фінансування проектів у сфері енергоефективності.

Позитивно оцінюючи, у цілому, намічені цілі та реалістичність запропонованої урядом стратегії, варто зазначити, що в Україні, порівнюючи зі світовою практикою, має місце інституційна неповнота національної банківської системи, яка стає на заваді зміні галузевої структури інвестицій, розвитку високотехнологічних виробництв, удосконаленню інфраструктури. Мова йде про відсутність державного банку розвитку, модель функціонування якого показала свою доцільність і ефективність у багатьох державах, насамперед, у країнах зі зростаючими ринками [18]. Але питання його створення, на жаль, не піднімається у вищезазначених Засадах реформування. У той же час, банк розвитку, поряд з експортно-імпортним банком, розглядається як невід'ємна складова вітчизняної банківської системи у проєкті Стратегії розвитку банків та індустріалізації економіки», схваленому Комітетом Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності [19].

Світовий досвід свідчить про можливість і ефективність функціонування банків розвитку змішаного типу, які займа-