

Євгенія МАЗІНА

БАНКІВСЬКЕ РЕГУЛЮВАННЯ Й НАГЛЯД: ІСТОРИЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ

Досліджено зміст та структуру методів державного регулювання та їх вплив на діяльність комерційних банків. Розкрито особливості впливу грошово-кредитної політики Національного банку України на вітчизняну банківську систему в умовах ринкових трансформацій. Визначено особливості застосування банківського нагляду в умовах трансформаційної економіки.

Поглиблення реформи банківської системи в Україні розглядається як одне з пріоритетних завдань економічної політики на сучасному етапі. Для ринкової системи важливим елементом є розвиток діяльності банків, розширення сфери банківських послуг та операцій, що потребує відповідного контролю та нагляду з боку державних органів грошово-кредитного регулювання. В Україні такі функції реалізує Національний банк України через інструменти відповідної грошово-кредитної політики. Функціонування банківської системи свідчить про те, що банки не можуть існувати незалежно від процесів, які відбуваються в реальному секторі економіки, оскільки саме тут здійснюється використання грошових капіталів. На відміну від країн з розвинутою економікою, де система регулювання банківської діяльності формувалася протягом тривалого часу, в Україні таке регулювання ще не отримало достатнього рівня розвитку. Отже, для здійснення стимулюючого впливу банківськими інститутами на економічне зростання необхідно приділити увагу питанням регулювання банківської діяльності, забезпечення їх фінансової стійкості та кредитоспроможності.

Істотне значення державного регулювання в забезпеченні стабільності банківської діяльності зумовило постійну увагу дослідників до його аспектів. Перші спроби оцінки ролі банківської діяльності у зарубіжній економічній науці були здійснені стосовно ролі кредиту такими відомими вченими, як А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. Ло, А. Вагнер, С. Міль, І. Фішер та іншими. Важливу роль у дослідженні питань регулювання банківської діяльності та розробки механізму й інструментів їх регулювання відіграли такі вчені, як Дж. Кейнс, Р. Бернд, Г. Джонсон, Е. Долан, Ф. Мишкін, Л. Харріс та інші.

Об'єктом нашого дослідження є банківська система країн з огляду історичного аспекту її формування.

Становлення системи банківського регулювання й нагляду, безумовно, пов'язане з появою центральних банків. Першим центральним банком (ЦБ) у світі прийнято вважати "Ріксбанк" або Sveriges Rikes Standers Bank (Швеція) в 1668 р. [1]. Шведський банк в історії відомий тим, що він є першою установою, що володіла монопольним правом емісії банкнот. Насправді першим центральним банком був в XVII столітті Банк Англії. На початку цей банк був створений у зв'язку з банкрутством Карла II, що в

1672 р. наказав казначейству призупинити виплату грошей, узятих у борг [2, 8]. Тоді й була розроблена схема створення Банку Англії в 1694 р.: кредитори вступили в угоду з урядом і заснували акціонерний банк, що одержав право випуску банкнот, які обмінювалися за першою вимогою на метал [3, 16]. Тим самим був створений перший ЦБ у світі. У результаті створення ЦБ і монополізації права випуску банкнот і цінних паперів у руках цієї установи виникла необхідність створення інституту регулювання й нагляду діяльності комерційних банків (КБ). І таке регулювання набуло вигляду королівських розпоряджень, указів, директив, законів, урядових постанов і рішень.

У континентальній Європі в другій половині XVIII сторіччя державні банки, як правило, створювалися з метою фінансування воєн. Прикладом може бути Берлінський королівський Банк, створений в 1765 р. з метою фінансування воєн Пруссії [4, 12].

Розглянемо деякі факти розвитку банківської системи у Росії (тоді Україна перебувала в складі Російської імперії). Спочатку всі російські КБ належали державній казні. Установа Монетної контори (1729 р.), Позикового (1754 р.), Мідного (друга половина XVIII сторіччя), Артилерійського банків привело до утворення кредитної системи в імперії. В 1769 р. у Москві й Петербурзі відкриваються Асигнаційні банки з метою випуску асигнаційних карбованців [5, 73–79]. В 1778 р. на їхній основі засновується Асигнаційний банк.

Таким чином, в XVIII–XIX століттях створення центральних банків було пов'язане з необхідністю одержавлення процесів емісії банкнот, обслуговування потреб держави: різночасність доходів і витрат держав породила необхідність кредитування їхніх витрат. Банківське регулювання при цьому було покликано вирівнювати грошові потоки держав за доходами і витратами.

За указом Наполеона Бонапарта в 1800 р. створений Банк Франції (Banque de France), а в другій половині XIX століття організовані Бундесбанк (1875 р.) і центральний банк Італії (1893 р. – Banca d'Italia) [6, 10]. Приблизно в той же час були утворені перші банки США, метою яких був випуск банкнот під зобов'язання уряду [7, 14].

Із середини XIX сторіччя банки стали широко залучати кошти недержавних суб'єктів: фізичних і юридичних осіб. Поступово почала складатися система депозитів. Це й сприяло виникненню недержавних КБ, необхідність їхнього відокремлення від державних банків стала вимогою часу. Виникали протиріччя між КБ і ЦБ: очевидно, що банки, які випускали банкноти, мали переваги перед банками, що не займалися такою діяльністю. В 1860 р. імператор Олександр II підписав Указ про устанovu Державного банку Російської імперії [8, 62]. Державний банк видавав кредити акціонерним банкам. Звідси й необхідність регулювання діяльності КБ із боку державного банку.

Подальший розвиток банківської системи Росії пов'язаний з реформами другої половини XIX ст. Поява приватної власності на землю (селяни купували землі, що належали казні та дворянам) породила необхідність кредитування. Приватна земля могла б стати об'єктом застави. З 1871 р. у Росії почали утворюватися акціонерні земельні банки. Перший з них був утворений в Україні в 1871 р. – Харківський земельний банк. В 1872 р. були засновані інші аналогічні банки: Полтавський, Кримський, Бессарабсько-Таврійський, Київський земельні банки [9, 24–72]. Поява регулярних активних операцій створила ґрунт для міжбанківського кредитування й підсилила потребу в банківському регулюванні й надгляді. Відтоді функції центральних і комерційних банків почали диференціюватися. Центральні банки

припинили кредитування за активними операціями і відігравали роль органа, що контролює діяльність КБ. Так, починаючи із другої половини XIX ст., кількість центральних банків стала стрімко зростати. Якщо на початок XX ст. їх було 18, в 1950 р. – 59, в 1990 р. – 161 банків [10, 19]. Ця прогресія відповідає кількості держав і суверенних національних утворень у світі.

Дослідження економістів показують, що історично функції ЦБ змінювалися: від активних операцій з фінансування урядів до регулювання й нагляду діяльності КБ [11, 64].

Банківські кризи в Англії 1857 і 1866 рр. зробили очевидним те, що Банк Англії повинен усе в більшій мірі концентруватися на реалізації функцій регулювання діяльністю КБ [12, 39]. У США банківську кризу неліквідності 1907 р. прискорив процес утворення Федеральної резервної системи (ФРС) і визначення нормативу між активами й пасивами банків. Проте перші системні заходи щодо резервування частини депозитів, внесків і запровадження тим самим культури нормативного регулювання з'явилися після кризи 1929–1933 рр. Стало очевидно, що необхідно створити систему резервування коштів (внесків) і визначення ліквідності КБ.

Аналогічні зміни відбулися в Росії й Україні. На поповнення ресурсів КБ істотну роль відіграли внески населення. Державний банк або не видавав кредити, або давав їх за рахунок коштів казни на підставі указів імператора [13]. Однак уже в 1897 р. Державний банк став емісійною установою. Це підсилювало усвідомлення того, що за Державним банком потрібно закріпити функції нормативного регулювання діяльністю КБ. Однак на відміну від європейських ЦБ, Державний банк не був прозорою організацією, допускав безконтрольну емісію грошей [14, 14]. Ця функція Державного

банку була особливо очевидною в періоді Першої світової війни й роботи Тимчасового уряду.

Після подій жовтня 1917 р. Державний банк був перетворений у Народний банк РСФСР, із правами кредитування економіки. Однак незабаром стало зрозуміло, що функції регулювання КБ несумісні з функціями кредитування, й 19 січня 1920 р. Народний банк припинив існування.

В Україні банківська система розвивалася в рамках Російської імперії. Крім відзначених вище КБ, у XIX столітті в Києві існувала також Державна контора банку Російської імперії. Але після революції 1917 р. з'явилася можливість створення національної банківської системи й введення регулювання й нагляду. У грудні 1917 р. було проголошене створення Державного банку України за допомогою прийняття відповідного Закону Центральною Радою [15, 10]. І хоча Державний банк уживав активних заходів щодо формування банківської політики й відповідного регулювання в періоді Центральної Ради, Гетьманства й Директорії, він не встиг розгорнути серйозну діяльність у зв'язку з початком громадянської війни (1918–1920 р.) [16, 4–5]. Банк був спершу переведений на захід країни, а потім і зовсім евакуйований у Польщу. Основні закони й рішення щодо грошово-кредитної політики, введення гривні, організації банківського обігу незалежної країни залишилися нереалізованими. За цей час Державний банк України так і не розпочав регулювання діяльності КБ, не були ухвалені рішення й законодавчі акти щодо економічних нормативів, не були створені органи нагляду.

У Росії 12 жовтня 1921 р. Державний банк був відновлений. Незабаром, після створення СРСР, цей банк почав регулювати увесь грошовий обіг республік, що об'єдналися. У тому ж році була створена

Всеукраїнська контора Державного банку в м. Харкові. Держбанк УРСР як структурна одиниця Держбанку СРСР утворений лише в 1955 р. В 1920 р. прийнята міжнародна фінансова конвенція, за якою всі країни світу зобов'язані були організувати свої центральні (національні) банки [16, 4–5].

Загалом, на нашу думку, друга половина XIX і початок XX століття ознаменували розвиток таких функцій регулювання й контролю банківської діяльності як встановлення резервних вимог до комерційних банків, а також обігу цінних паперів.

У Росії, також як в Україні, зі скасуванням ринкової економіки встановилася система державних ЦБ і КБ, де, навпаки, усі банки разом виконують і комерційні, і державні функції.

Після "Великої депресії" розвиток банківської системи відбувався по-різному в капіталістичних країнах і в СРСР. Капіталістична банківська система в другій половині XX ст., у результаті скасування золотого стандарту, стала ширше практикувати політичні регулювання грошової маси за рахунок активізації ролі процентної ставки (емісійні функції ЦБ стали менш пріоритетними). І це незважаючи на те, що більш ніж 30 років (а саме із середини 1930-х до середини 1960-х рр.) кейнсіанство задавало тон у макроекономічній політиці держав. Створення універсальної системи регулювання й нагляду стало необхідністю. Була сформована й впроваджена сучасна система економічних нормативів регулювання діяльності КБ. Вона породила адекватну систему нагляду. При цьому відносини між ЦБ і КБ мають суто ієрархічний характер.

На радянському просторі все йшло інакше. Тут функції ЦБ і КБ часто змішувалися. Так, Держбанк СРСР часто виступав ініціатором активних операцій, а КБ виступали ініціатором тих або інших емісійних

акцій. Логіка була проста: однаково й Держбанк СРСР і КБ були власністю держави. До 1987 р. банківська система України (БСУ) складалася з Держбанку УРСР (філія Держбанку СРСР) і п'яти державних КБ: Ощадбанк, Промбудбанк, Агробанк, Жилсоцбанк і Зовнішторгбанк. Таким чином, в Україні незалежного ЦБ не було, і в нього не було регулятивних функцій, також не було і комерційних банків.

В 1987 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли спільну постанову № 821 про створення дворівневої банківської системи, що включає Державний (Центральний) банк і низку державних спеціалізованих банків. Це було початком формування нових структур – комерційних банків. В 1988 р., після прийняття Закону "Про кооперацію", почали створюватися перші кооперативні пайові банки.

Однак формування системи комерційних банків почалося після прийняття в 1991 р. Законів України "Про Національний банк України" [17] і "Про банки й банківську діяльність" [18]. У березні 1991 р. створений НБУ [17], покладений початок процесів формування дворівневої банківської системи України. В 1992 р. НБУ вперше став здійснювати емісійну діяльність: Україна вийшла із зони російського рубля, увела в обіг карбованці й стала членом МВФ. В 1996 р. уведена національна валюта – гривня. В 1999 р. прийнятий Закон України "Про Національний банк України", відповідно до якого банківське регулювання – одна з функцій Національного банку України, що полягає в створенні "норм, що регулюють діяльність банків, що визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду" [18]. До середини 90-х років минулого століття практично сформувалася вся система НБУ. У центральному апараті НБУ до банківського регулювання й нагляду мають безпосе-

редне відношення 5 департаментів (департаменти примусового нагляду, валютного контролю й ліцензування, бухгалтерського обліку, внутрішнього аудиту й економічний департамент) з 17 і 2 управління (управління з питань роботи із проблемними банками та нагляду за більшими банками) з 10 [20, 77]. Таким чином, функціями регулювання й нагляду зайняті 25–30% центрального апарату НБУ.

Становлення НБУ відбувалося в період, коли світова банківська система активно впроваджувала систему економічних нормативів регулювання діяльності банків. Саме тому банківська система України – це інститут із сильними регулятивними й наглядовими правилами. Ця обставина дозволила українській банківській системі вижити у важкі часи (наприклад, криза 2008–2009 рр.). Але таке посилене нормативне регулювання, на нашу думку, робить банківську систему міцною, разом з тим може затягти кризові явища, депресію в банківській сфері.

Формування системи банківського регулювання й нагляду незабаром охопило всі світові банки. В 1974 р. був створений Комітет з банківського нагляду. Через півтора десятиліття цей Комітет розробив першу міжнародну угоду щодо стандартності капіталу. Були введені поняття “регулятивний”, “основний” і “додатковий капіталі”. Надалі збільшення керованості корпоративного кредитування, зокрема, збільшення до вимог капіталу компаній лягло в основу угод Базеля II. У цей час більше 150 країн, у т. ч. Україна, заявляли про приєднання до Базельських принципів.

Фінансова криза 2008–2009 рр. виявила нові вимоги до керування банками, у т. ч. ЦБ. Зокрема, необхідно переглянути принципи регулювання діяльності КБ: варто покінчити з патронажем НБУ, практикою колискових умов функціонування банків

порівняно з реальним сектором економіки. Поряд із цим потрібно, щоби банки активно займалися фінансуванням інвестицій. У цей час вони, як правило, кредитують уже існуючий бізнес. За образним висловом директора McKinsey Н. Киллифера, настає ера бізнесменів урядів.

Все це означає, що можливості всеосяжного вертикального нормативного регулювання діяльності КБ із боку ЦБ були вичерпані. Світ стоїть на порозі створення нової банківської системи. І, на наш погляд, він буде формувати нову банківську систему регулювання. При цьому необхідні будуть не фрагменти нормативного регулювання, а їхня система; важлива не величина (або не настільки важлива) окремо взятого нормативу, а їх взаємозв'язок. За умови необхідності дотримання загальних норм поведінки, доведеться водночас індивідуалізувати процеси регулювання й нагляду щодо окремих КБ для того, щоби забезпечити необхідний комфорт останнім.

Отже, на нашу думку, дослідження економічної теорії й практики останніх 300 років показує, що банківське регулювання – це система цілеспрямованих заходів держави із забезпечення стабільності, надійності й відтворюваності діяльності комерційних банків. Для цього виробляється певний інструментарій, нормативне поле, показники. Загальний напрямок розвитку цієї системи – це перехід від твердих, загальних норм поведінки до гнучкого управління за індивідуалізованими нормами і нормативами.

Література:

1. *Ширинская Е. Б. Операции коммерческих банков: российский и зарубежный опыт. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1995. – С. 160. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.riksbank.com/templates/Page.aspx?id=9170>. – Название с экрана*

2. Братко А. Г. *Центральный банк в банковской системе России*. – М.: Спарк, 2001. – С. 335.
3. Clapham, J. H. *Bank of England (2 vol 1944) for 1694–1914*; Братко А. Г. *Центральный банк в банковской системе России*. – М.: Спарк, 2001. – С. 335.
4. Козюк В. В. *Незалежність центральних банків*. – Тернопіль: Карт-бланш, 2003. – С. 244.
5. Широков А. *Ассигнации в России // Советский коллекционер*. – 1932. – № 3. – С. 73-79. Текст на сайте: <http://www.bonistikaweb.ru>
6. Любунь О. С., Любунь В. С., Іванець І. В. *Національний банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності: Навчальний посібник*. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 351.
7. Козюк В. В. *Незалежність центральних банків*. – Тернопіль: Карт-бланш, 2003. – С. 244.
8. Левичева И. Н. *История создания государственного банка в России*. – М., 1995. – С. 160; Братко А. Г. *Центральный банк в банковской системе России*. – М.: Спарк, 2001. – С. 335.
9. Capie F., Goodhart Ch., Fisher St., Schnadt N. *Future of central banking*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1994. – P.216.
10. Козюк В. В. *Незалежність центральних банків*. – Тернопіль: Карт-бланш, 2003. – С. 244.
11. *Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860–1910 годы*. – СПб., 1910. – С. 176.; Братко А. Г. *Центральный банк в банковской системе России*. – М.: Спарк, 2001. – С. 335.
12. Яснопольский Л. Н. *Государственный банк*. – СПб., 1907. – С. 254.
13. Закон України “Про перетворення Київської контори Державного банку Росії в Український державний банк”.
14. Любунь О. С., Любунь В. С., Іванець І. В. *Національний банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності: Навчальний посібник*. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 351.
15. Романишин В. О., Уманців Ю. М. *Центральний банк та грошово-кредитна політика*. – К.: Атіка, 2005. – С. 408.
16. Capie F., *The Evolution of general banking// Financial History: Lessons of the Past for Reforms of the Present*. – World Bank Seminar. – 1995. – P. 265.
17. Закон України “Про Національний банк України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=67914&p=1239824650755155>.
18. Закон України “Про банки і банківську діяльність” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=212114&p=1239824650755155>.
19. Романишин В. О., Уманців Ю. М. *Центральний банк та грошово-кредитна політика*. – К.: Атіка, 2005. – С. 408.
20. *A twist or two of Basel // The Economist*. – 2007. – February 24th – March 2nd. – P. 360.
21. Nancy Killifer. *The business of government, McKinsey Quarterly, 2009, Number 3*.