

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВНИЦТВА

Анотація. Розглянуто еволюцію державного регулювання банківської системи в світовому та національному масштабі. Дослідження та виокремлення етапів розвитку державного регулювання розвитку банківського сектора України.

Ключові слова: система державного регулювання банківництва, механізм банківського регулювання, банківська система, наукові вчення.

Annotation. The evolution of a governmental regulation of a banking system in the context of worldwide and national economic system development was investigated. The stages of development of banking regulation theory were marked out and further ways of improvement of governmental regulation of banking sector were lined round.

Key words: a system of governmental regulation of banking, a banking regulations mechanism, evolution of a governmental regulation, banking system, scientific studying.

Вступ. Державне регулювання банківської системи має значний вплив на розбудову ринкової економіки та побудову громадянського суспільства в державі. Пошук оптимальної системи державного регулювання банківського сектора емпіричним шляхом від нерегульованості до зарегульованості не дав очікуваного результату. Подальші прогалини у методології дослідженні державного регулювання банківської системи можуть відгородити Україну від світових фінансових потоків. Тому існує об'єктивна необхідність у розробці концептуальних підходів дослідження державного регулювання банківської системи.

Деякі особливості еволюції банківської системи та концепцій державного регулювання банківської сфери досліджували Н.Коломієць, М.Скрижинська, І.Аванесова, І.Скоморович, З.Комаринська, Б.Ананьїч, М.Коган, В.Королєв, А.Яценюк. Однак і досі залишаються маловивченими особливості державного регулювання банківської системи в контексті економічного поступу.

Постановка завдання. Метою наукового дослідження є з'ясування історичних аспектів еволюції регулятивних процесів у банківництві, аналіз наукових поглядів щодо даної проблематики визначних представників економічних доктрин, розробка сучасної методології та інструментарію наукового дослідження.

Мета, завдання роботи визначили основні методи дослідження: системний, історичний, метод порівняння, наукової абстракції, методи індукції та дедукції.

Результати. Більшість дослідників схилиються до думки, що банківська справа виникла одночасно із виникненням грошей і змінювала свої форми з розвитком цивілізацій, у відповідності з цим зазнавала змін і система регулювання банківської діяльності.

Досліджуючи еволюцію державного регулювання банківської системи, на наш погляд, можна виділити декілька етапів:

- 1) виникнення державного регулювання банківської системи;
- 2) державне регулювання процесу карбування монет;
- 3) системне регулювання банківництва;
- 4) регулювання банківських систем в умовах глобалізації фінансових ринків.

Перехід від одного етапу до іншого свідчить про суттєві зміни в здійсненні державного регулювання, зумовлені відповідним рівнем розвитку банківської системи. Ці зміни неоднаково відбувались в різних країнах, тому не можна виділити чіткі хронологічні межі кожного етапу.

Виникнення Державного регулювання банківництва було зумовлене свавіллям перших банкірів – лихварів, які встановлювали дуже високу плату за користування кредитом і не враховували можливостей населення.

Про перші прояви регулювання діяльності лихварів відомо з клинописних табличок, знайдених у Давньому Вавілоні, які датуються XXIV століттям до нашої ери. Вже тоді більш демократичні правителі встановлювали закони, які захищали бідні верстви населення та контролювали їх виконання [1, с.19].

Для другого етапу розвитку державного регулювання банківництва характерним є встановлення жорсткого контролю за карбуванням монет. Контрольні функції у грецьких банках-трапезах здійснював контролер монет, який також залучався державною скарбницею до перевірки розрахунків податків у період їх сплати.

Грецькі традиції знайшли продовження у стародавньому Римі і контроль тут теж поширювався на карбування монет і їх повноцінність.

Найбільш значним поштовхом до розвитку банківництва стало римське право, що, зокрема, встановлювало правила складання звітності і її оприлюднення в певний, установлений консулом, день. Юридичними нормами регулювали техніку обліку. У банках облік надходжень та витрат відображався у прибутково-видатковій книзі. За достовірність записів відповідальність несли банкіри. Книга вважалася реєстром поточного рахунку, і в ній не допускалося жодних виправлень.

Виникнення системного регулювання банківництва пов'язано із активізацією діяльності органів державного управління та створення спеціалізованих регулюючих та контролюючих структур. Так, у IV ст. н. е. у Візантії діяльність банкірів регламентувалася державою, і вони вважалися службовцями казни. Адміністрація казни контролювала ведення банківських розрахунків і бухгалтерських книг [1, с.59].

Перші регулюючі та контролюючі інституції були сформовані в Китаї майже 3 тис. років тому, а в Кореї – понад 1,3 тис. років. У Європі – в XII – XIII ст. Найкласичнішої форми набули такі органи контролю: Національне управління аудиту Великобританії – 1120 р., Палата рахунків Франції – 1318 р., Регулярна аудиторська організація Бельгії – 1386 р., Автономні інститути аудиту Пруссії виникли в 1714 р. (Генеральна палата рахунків), у Чехії – 1761 р. (Імперська облікова палата), в Австро-Угорщині – 1768 р. (Імперсько-королівський верховний суд аудиту), у Польщі – в 1808 р. (Головна рахункова палата Варшавського князівства), в Іспанії – у 1828 р. (Суд рахунків), у Туреччині – у 1828 р. (Вища бухгалтерська рада Османської імперії), в Румунії – у 1864 р. (Вищий суд аудиту) [2, с.54]. Всі ці органи були покликані здійснювати контроль та регулювання економічної та фінансової діяльності суб'єктів господарювання, а також банків.

Регулюючі та контролюючі інституції банківської діяльності в тому чи іншому вигляді функціонують у різних економічних системах. Крім центрального банку, контрольні функції в деяких країнах можуть виконувати спеціальні установи, створені під егідою міністерства фінансів, або незалежні установи, підзвітні парламенту. Так, у Японії створено органи контролю під егідою Міністерства фінансів, які тісно співпрацюють з центральним банком, у Франції це структури під егідою Банку Франції і Міністерства фінансів, у США структура банківського нагляду розгалужена (Управління контролера грошового обігу при Казначействі США, Федеральна резервна система, Федеральна корпорація страхування депозитів (ФКСД), органи банківського нагляду штатів), підзвітна Конгресу і незалежна від центрального банку [3, с.3]. Окрім того, сучасні тенденції універсалізації фінансових інститутів сприяли виникненню мегарегуляторів на фінансових ринках, які здійснюють регулювання та контроль за всіма учасниками фінансового ринку, включаючи банки, страхові компанії, ломбарди, кредитні спілки, інвестиційні фонди, недержавні пенсійні фонди тощо. Наприклад, у Великій Британії для регулювання створений один інститут – FSA (адміністрація фінансових послуг), фінансові ринки Канади контролює OSFI (Управління з нагляду за фінансовими інститутами). Модель єдиного регулятора апробована у Польщі та Німеччині [4, с.24].

Початком четвертого етапу можна вважати період після другої світової війни, коли відбулося прийняття рішення деякими державами центральної Європи про необхідність визначення загальних принципів здійснення регулювання та контролю за банківською

сферою. Міждержавна співпраця щодо банківського регулювання і контролю виражається у функціонуванні Комітету з питань банківського нагляду (Базельського комітету) [3, с.3].

Подальша діяльність у регулюванні банківських систем в умовах глобалізації та інтеграції національних економік спрямована на удосконалення форм і методів регулювання, а також на відмову від розробки деталізованих правил та обмежень банківської діяльності до формулювання концептуальних ідей та принципів регулювання банківської системи.

Свою еволюцію пройшла система державного регулювання банківництва в Україні. На нашу думку, доцільно виділити такі етапи розвитку державного регулювання банківської системи України:

- 1) регулювання банківництва в північному Причорномор'ї;
- 2) регламентація банківських операцій в Київській Русі (IX ст. –сер. XIV ст.);
- 3) банківське регулювання в період Гетьманщини (сер. XVII ст. – сер. XVIII ст.);
- 4) регулювання банківництва України в період перебування у складі Російської імперії (XIX ст. – поч. XX ст.);
- 5) державне регулювання банківської системи України в період перебування у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік;
- 6) державне регулювання банківської системи незалежної України.

Історія розвитку банківської справи в Україні розпочинається з обміну валют у містах-полісах північного Причорномор'я. Підтвердженням цього є декрет про регулювання обміну золотих і срібних монет на теренах Ольвії (яка була розташована в районі сучасного села Тарутине Миколаївської області). Вчені датують документ першою половиною IV ст. до н. е. [6, с.137]. Декретом встановлювалися чіткі правила ввезення монет з благородних металів, їх обмін та обіг. Зокрема, на території полісу можна було ввозити будь-які золоті і срібні монети, що підлягали обов'язковому продажу за ольвійські срібні та мідні гроші. Курс при цьому встановлювався угодою. Статті декрету забороняли обіг іноземних монет в Ольвії, законним платіжним засобом були лише місцеві гроші [7, с.83].

Державне регулювання банківництва знаходить свій прояв і в першій Українській державі – Київській Русі. Хоча централізованих банківських установ ще не було, проте динамічного розвитку набували класично банківські операції, зокрема кредитні та розрахункові.

Форми та методи регулювання банківських операцій були зафіксовані у тогочасному законодавстві, зокрема Руській Правді Ярослава Мудрого. Положення Руської Правди визначали правила щодо позики майна під проценти, правила надання кредиту, встановлювали законодавчі обмеження процентних норм, обмежували діяльність лихварів [8, с.68].

Після татарської навали середини XIII ст.. центр економічного життя перемістився у Західну Україну – Галицько-Волинське князівство, яке все активніше налагоджувало відносини із Польщею та Литвою.

У 1387 році Галичина остаточно була приєднана до земель польської корони. Польсько-Литовська держава, а згодом і Річ Посполита не мали банківської системи в сучасному розумінні цього поняття, але кредитні відносини, які були підґрунтям для розвитку економіки в XIV – XVII ст., були на досить високому ступені розвитку. У цей час християнське банківництво та діяльність побожних банків регламентувалося церковним правом. Єврейське банківництво регулювалося Варецьким статутом 1423 р., який забороняв надання позичок під заставу рухомого майна.

У XVI ст.. польське право узаконювало і регулювало іпотечні відносини. Першу кодифікацію польського іпотечного права було здійснено сеймовою конституцією від 1588 р. [1, с.133].

Третій етап розвитку регулювання банківської діяльності припадає на добу Гетьманщини, яка охоплює період з сер. XVII ст. до сер XVIII ст. Згодом Україну цілковито було позбавлено автономії, і у 1796 р. на території колишньої Гетьманщини Росія утворила Малоросійську губернію.

У цей час кредитні відносини значного поступу не набули. Економічне життя Лівобережної України занепадало, особливо після указів Петра I про радикальну зміну торговельних маршрутів в Україні, які були спрямовані на користь загальноросійським інтересам та сприяли припиненню кредитно-фінансових зв'язків українського купецтва із Заходом. Відповідно механізм регулювання кредитних відносин не вдосконалювався і не набував подальшого розвитку.

Наприкінці XVIII ст. українські землі потрапили під владу Росії, за винятком Галичини, Буковини та Закарпаття, що належали до монархії Габсбургів.

Монопольним правом регулювання фінансових потоків на території всієї новоствореної Російської Імперії володів царський уряд на чолі з самодержавцем. У цей час активно регулювався процес формування банківської системи Російської імперії. Так, для підтримки купецтва було створено Державний позичковий банк (1754 р.) та Комерційний банк (1754 р.) Дворянський банк (1754 р.), Артилерійський (1760 р.), Астраханський банк (1764 р.).

Зважаючи на зростання фінансових оборотів, в 1817 році була створена Рада державних кредитних установ, спеціальне призначення якої була ревізія законності всіх фінансових операцій в країні. Ця Рада тісно співпрацювала з Міністерством фінансів [10, с.61].

У структурі Міністерства фінансів були спеціалізовані підрозділи, які регулювали та контролювали фінансові операції банківських установ. Спершу в 1811 р. ця функція була покладена на Третє відділення Канцелярії міністра фінансів, а в грудні 1924 р. воно було реорганізоване в Особливу канцелярію з кредитування – Кредитну канцелярію, яка проіснувала до 1918 року [10, с.61]. Кредитна канцелярія відігравала ключову роль у державному регулюванні банківської системи.

Поруч з Кредитною канцелярією впливовим органом, який здійснював фінансове регулювання та контроль банківської системи, став Державний банк, що був створений у 1860 р. Вони спільно регулювали грошовий обіг, реалізовували валютну і дисконтну політику.

Цей етап знаменний зародженням банківського законодавчого регулювання в Російській імперії, до складу якої входили й українські землі. Первинною його формою було включення відповідних положень до статутів банків та товариств взаємного кредиту. Всі ці статутні положення були доповнені законами, що ввійшли до X Зводу законів “Статут Кредитний” [9, с.51].

Законодавство 1870–1880 рр., хоча й сприяло розширенню банківських операцій, проте аж ніяк не послабило державного регулювання банківської системи, відповідно зростала і роль Кредитної канцелярії, яка й реалізовувала це регулювання.

Посилення впливу Кредитної канцелярії на банківську систему пов'язують із прийняттям у 1884 р. закону про порядок ліквідації кредитних установ. Згідно з законом міністр фінансів мав право створювати ліквідаційні комісії, а нагляд здійснювала Кредитна канцелярія.

У 1904 р. у структуру Кредитної канцелярії доповнив підрозділ, до функцій якого входило здійснення нагляду за кредитними установами, проведення ревізій та перевірок їхньої звітності.

Таким чином, формування банківської системи на теренах України одночасно відбувалося із встановленням жорсткого державного регулювання та контролю за нею. Із динамічним розвитком банківництва роль державного регулювання банківського сектора лише посилювалася, це стало ідеальним підґрунтям для нового політичного режиму, що

реалізовував на практиці політику державних фінансів, якій притаманно було жорстке адміністративне регулювання.

Певні спроби створити самостійну банківську систему України стосуються періоду визвольних змагань українського народу. У січні 1918 р. Київську контору Державного банку Російської імперії та його місцеві установи було перетворено в Український державний банк та його відділення.

Український державний банк мав статус емісійного банку. Йому делегувалися функції контролю над реалізацією майна, що залишилися від різноманітних організацій воєнного часу. Отримані кошти призначалися на покриття видатків уряду. Майно ліквідованих Дворянського земельного та Селянського земельного банків було передане створеному 23 серпня 1918 року Державному земельному банку [1, с.144].

Період перебування України у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) характеризується націоналізацією банківської системи, нехтуванням принципів кредитування та спотворенням кредитного механізму, що спричинило неефективне використання кредитних ресурсів та значне їх збільшення [8, с.77].

Державне регулювання банківською системою в СРСР згідно з Конституцією СРСР реалізовувалося вищими органами державної влади та управління: Рада Міністрів СРСР розробляла і реалізовувала заходи щодо зміцнення грошової та кредитної системи. Рада Міністрів СРСР спрямовувала в єдине русло діяльність банків, визначала структуру банківської системи, компетенцію кожного із присутніх в ній банків, їхню підпорядкованість Правлінню СРСР, встановлювала основні вимоги щодо їхнього функціонування, затверджувала Статuti Держбанку СРСР і спеціалізованих банків. Рада Міністрів СРСР затверджувала зведені кредитні і касові плани СРСР, які визначали діяльність всіх банків СРСР.

Натомість на Держбанк СРСР покладалися зобов'язання з регулювання діяльності єдиної системи державних банків СРСР. У тому напрямку Держбанк СРСР тісно співпрацював з Держпланом СРСР та Міністерством фінансів СРСР, Радами Міністрів союзних республік [12, с.15].

Держбанк СРСР був наділений правом здійснювати нормотворчу діяльність. Акти Держбанку СРСР мали підзаконний характер. Всі нормативні акти Держбанку СРСР можна було поділити на дві групи: акти, які регулювали взаємовідносини Держбанку з іншими банками та їхніми клієнтами, і акти, які регулювали відносини всередині системи Держбанку.

Держбанк СРСР здійснював також контрольні функції за правильністю застосування всіма банками СРСР і їх установами нормативних актів Держбанку СРСР з питань банківської діяльності. Він був наділений правом проведення ревізій та перевірок банків.

Для кращої координації процесу регулювання банківської системи СРСР було створено Раду банків СРСР і ради банків на республіканському, крайовому і обласному рівнях, які очолювали відповідно Голова Правління Держбанку СРСР, Голови Правління республіканських банків і начальники управлінь Держбанку СРСР. Вони, будучи координаційними органами, не мали адміністративних повноважень [12, с.20].

Отже, для періоду перебування України у складі системи державних банків СРСР характерним було жорстке адміністративне регулювання, яке в кінцевому результаті виявилось неспроможним задовольнити потреби трансформаційних перетворень в банківській системі незалежної України.

У період незалежності України після 1991 року державне регулювання банківської системи зазнало значних змін. У 1992 р. в центральному банку України було організовано управління банківського нагляду, яке розпочало роботу над створенням нормативної бази для ведення банківської діяльності. Управління банківського нагляду вже на початку своєї діяльності намагалося враховувати вимоги Базельського Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності банків [14, с.2–3].

Система державного регулювання національного банківництва формувалася поетапно. В організаційну структуру державного регулювання банківської системи входять органи законодавчої та виконавчої влади: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, НБУ, галузеві міністерства, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Головне Контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Рахункова палата, Служба безпеки України тощо.

Механізм державного регулювання банківської системи України передбачає як адміністративні, так і економічні методи регулювання. Останні тенденції розвитку банківського сектора засвідчують послаблення впливу прямих методів адміністративного регулювання банківської діяльності.

Великого значення в системі державного регулювання вітчизняного банківництва набирає процес інтеграції України у світовий фінансовий ринок, що, в свою чергу, активізує імплементацію в Україні міжнародних правил та стандартів ведення банківської справи. У цьому напрямку Україна вже здійснила певний поступ: це і перехід на міжнародні стандарти обліку та звітності; це і впровадження у вітчизняну банківську практику більшості Базельських принципів ефективного банківського нагляду; це і використання системи раннього реагування на проблемні ситуації в банку, і нагляд на основі оцінки ризиків. Постійно вдосконалюється законодавча та нормативно – правова база із врахуванням поточних тенденцій розвитку світового банківництва, здійснюється пошук та апробація нових методів регулювання банківського сектора.

Висновки. Отже, державне регулювання банківської системи України пройшло свої етапи розвитку, які тісно були пов'язані з історичними та політичними подіями в країні. Сучасний процес державного регулювання банківництва значною мірою визначається вимогами економічного та соціального розвитку країни, а також рівнем інтеграції у світовий фінансовий ринок.

1. Скоморович І.Г., Кубів С.І., Вербицька Т.П. Історія грошей і банківництва. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 395 с.
2. Вашенко І. Парламентський контроль у структурі державного фінансового контролю в Україні // Банківська справа. – 2004. – № 3. – С. 53–60
3. Яценюк А.П. Обґрунтування принципів і стандартів банківського регулювання та нагляду // Вісник української академії банківської справи. – 2003. – №1. – С.3–7.
4. Коломиец Н. Три в одном // Інвестгазета. – 2005. – № 7 (486). – С.24.
5. Ткаченко А.О., Білявська А.Б. Правове регулювання діяльності Державного банку у XIX столітті // Вісник української академії банківської справи. – 2001. – №1. – С.11–15.
6. Скоморович І.Г. Еволюція банківської справи в українських землях // Фінанси України. – 2002. – № 2. – С. 137–144.
7. Скрижинська М. Обмін валют у давньогрецьких містах Північного Причорномор'я (на території України) // Українська нумізматика і боністика. – 2001. – №1. – С.83.
8. Аванесова І. Передумови регулювання кредитної діяльності в Україні: історія і сучасність // Банківська справа. – 2002. – №4. – С.64–79.
9. Комаринська З. Правове регулювання діяльності деяких банківських установ Києва (XIX ст. – поч. XX ст.) // Вісник НБУ. – 2004. – №11. – С.51–53.
10. Ананьич Б.В. Кредитная канцелярия и правительственный контроль над кредитными учреждениями // Деньги и кредит. – 1995. – №4. – С.61–67.
11. Басанцов І.В. Стандартизація фінансового контролю як один із початкових етапів реформування контрольної системи України // Вісник української академії банківської справи. – 2003. – №1. – С.33–38.
12. Коган М.Л. Государственный банк СРСР как главный банк страны // Деньги и кредит. – 1988. – №11. – С.14–25.
13. Королев В.Д. Создание системы банковского надзора в СРСР // Деньги и кредит. – 1990. – №2. – С.9–15.
14. Кротюк В. Становлення і перспективи розвитку банківського нагляду в Україні // Вісник НБУ. – 2001. – №7. – С.2–5.