

УДК 351.72

Н. Б. Зубрицька,  
здобувач, Академія муніципального управління

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ У БАНКІВСЬКІЙ СИСТЕМІ

Визначено механізм грошово-кредитних відносин. Визначено значення поняття “банківське регулювання” та його відмежування від поняття “банківський нагляд”. Досліджено банківське регулювання як складну та багатоаспектну категорію.

A mechanism of monetary relations. Defined meaning of “banking regulation” and its differences from the concept of “banking supervision”. Studied banking regulation as a complex and multi-category.

Ключові слова: банківський нагляд, банківська система, грошово-кредитні відносини, державне регулювання, механізм, регулювання, система.

### ВСТУП

Сучасний стан банківських систем характеризується активним впливом на середовище, гнучкістю структури і особливим адаптивним механізмом. Її елементи можуть змінюватись при зміні умов, здатні до удосконалення та навчання, враховують минулий досвід. З історичної точки зору процесом самоорганізації є створення і відбір необхідних адекватних умов розвитку економічних інститутів. При досягненні мети кожний суб'єкт повинен шукати точки взаємодіючої діяльності інших суб'єктів у суспільстві. Тому на допомогу приходять інститути, створені людьми для впорядкування індивідуальних та колективних цілей економічних суб'єктів, що забезпечують отримання бажаного результату.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблемі державного регулювання банківської системи присвячено багато ґрунтовних фахових видань, орієнтованих на застосування монетарних інструментів. Теоретичну основу склали праці К. Вікселя, К. Ерроу, Дж. Кейнса, М. Туган-Барановського, А. Маршала, Дж. Міля, Ф. Мишкіна, І. Фішера, М. Фрідмена. Дослідження питань регулювання банківської системи відображено у працях А. Бриштельова, Д. Гвішиані, С. Дробишевського, Г. Журавльової, Є. Жукова, Л. Красавіної, О. Лаврушина, А. Лобанова, Б. Львіна, А. Молчанова О. Разумовського, В. Тарасова, В. Усоскіна та інших.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- визначити механізм грошово-кредитних відносин;
- визначити значення поняття “банківське регулювання” та відмежування його від поняття “банківський нагляд”;
- дослідити банківське регулювання як складну та багатоаспектну категорію.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Вивчення складу системи має особливе значення при вирішенні проблеми визначення властивостей системи на основі аналізу властивостей її елементів, що Б. Адамик

називає одним з найактуальніших та універсальних завдань сучасної науки [2, с. 19]. При цьому при взаємодії компонентів системи необхідно враховувати виникнення їх нових якостей та властивостей. Зі структурою банківської системи тісно пов'язана її організація, часто вчені [6, с. 7] ці поняття ототожнюють. Справедливою в такому разі є думка про те, що організація виражає як структурні, так і функціональні аспекти. Структурна організація визначається внутрішніми прямими та зворотними зв'язками, функціональна — показує вплив інших систем [1, с. 35].

Що стосується взаємодії елементів, то кожний з них повинен виконувати особливу функцію, в результаті чого реалізуються всі необхідні функції системи, яких значно більше, ніж сума функцій окремих елементів. Важливо враховувати якість роботи центрального банку та ступінь його незалежності. При невисокому ступені незалежності (законодавчо обмеженому) частково можуть перебиратися певні функції центрального банку. Тобто останній певною мірою втрачає своє місце в системі, що може привести до збоїв або навіть його руйнування. Роль обернених зв'язків у системі важко переоцінити. Тільки завдяки їм у системі можуть відбуватися процеси ціленаправленої діяльності та управління. Вони не можливі, якщо керуюча система чи підсистема не буде отримувати інформацію про ефект впливу, і саме обернений зв'язок “забезпечує відносну стійкість системи, дозволяє формувати процеси, що повторюються” [1, с. 35].

Структуру системи можна визначити як сукупність компонентів та внутрішніх зв'язків системи. Іноді її визначають як сукупність елементів та зв'язків або відношень [10, с. 175]. Зв'язки перетворюють систему з простого набору компонентів у єдине ціле та разом з компонентами визначають стан та структуру системи. Разом з тим, терміни “система” та “банківська система” визначають не тільки склад банків.

Банківська система є не випадковою сукупністю елементів. У неї не можна включити будь-які елементи, що діють на ринку та займаються різноманітними видами діяльності. Тобто банківська система — специфічна. Вона виражає властивості, які характерні лише для неї.

Специфіка банківської системи визначається її складовими елементами та відношеннями, що виникають між ними. Однак сутність банківської системи полягає не тільки у сутності її складових елементів, а у їх взаємозв'язку. Звідси висновок, що сутність банківської системи звернена не тільки до сутності окремих частин, але й до їх взаємодії.

На практиці існує декілька типів банківської системи: розподільча централізована банківська система; ринкова банківська система; система перехідного періоду. В протилежність розподільчій системі банківська система ринкового типу характеризується відсутністю монополії з боку держави. Кожний суб'єкт будь-якої форми власності може організувати банк. Емісія зосереджена в центральному банку, кредитування підприємств та населення здійснюють різні банки — комерційні, інвестиційні, інноваційні, іпотечні, ощадні та ін.

Банківську систему можна представити як єдине ціле, як різноманітність частин, що підпорядковуються такому цілому. Це означає, що її окремі частини (різноманітні банки) пов'язані таким чином, що можуть при необхідності замінити один одного. У випадку ліквідації одного банку, вся система не стає неіснуючою — з'являється інший банк, який може виконати банківські операції та послуги. В банківську систему при цьому можуть влитися нові елементи, що виконують функції цілого. Навіть у тому випадку, коли в банківській системі зникає перший ярус — центральний банк, вся система не руйнується, якийсь час інші банки у межах наявної маси платіжних коштів можуть здійснювати розрахунки, видавати кредити, проводити інші операції. В історії деяких країн були приклади, коли емісійні операції доручалися не тільки центральному банку, а й іншим діловим банкам.

Особливістю банківської системи є те, що вона весь час знаходиться у динаміці. По-перше, вона постійно поповнюється новими компонентами та втрачає старі, а також удосконалюється. По-друге, всередині банківської системи постійно виникають нові зв'язки. Взаємодія відбувається не лише між центральним банком та іншими банками, але й між самими банками. Банки можуть один одному надавати певні послуги, працювати на міжбанківському ринку, співпрацювати у спільних проєктах, створювати спілки та об'єднання.

Банківська система не є ізольованою, вона є підсистемою більш загальної економічної системи та функціонує в рамках загальних та специфічних економічних законів. Проблеми, що можуть виникнути в банківській системі тією чи іншою мірою можуть вплинути на функціонування всіх сфер суспільного життя, а її гармонійний розвиток, що забезпечує впорядковане проходження грошових потоків, правильне управління попитом та пропозицією грошей, дозволяє згладжувати диспропорції в економічному розвитку та позитивно впливає на економіку в цілому. Так само і макроекономічне середовище впливає на функціонування та стабільність банківської системи. При суб'єктивному підході до банківської системи вивчається необхідність і корисність її існування. Визначення корисності впливає з самої сутності банківської системи.

Структура значною мірою розкриває сутність бан-

ківської системи, закони та закономірності розвитку, які є структуроутворювальними факторами.

Центральний банк є керівним центром системи, проводить незалежну грошово-кредитну політику та здійснює регулювання комерційних банків. Всі ці властивості притаманні й українській банківській системі, яка в сучасних умовах, будучи системою перехідного періоду, тим не менше, є системою, що розвивається.

У Законі України "Про банки та банківську діяльність" відмічається, що банківська система складається з Національного банку України та інших банків, що створені та діють на території України. За цим же визначенням системи діє і німецьке законодавство. На верхньому рівні існує центральний банк, який проводить незалежну грошово-кредитну політику та здійснює регулювання комерційних банків. На нижчому — комерційні банки, головне джерело доходів яких — отримання плати від своїх клієнтів за надані послуги.

Діючі різноманітні форми (форми власності, організаційно-правові форми, спеціалізації, масштаби, пріоритетів та ін.), економічно необхідні види комерційних банків та кредитних установ охоплюють всі сфери національної економіки та зовнішньоекономічні зв'язки, займають усі ніші ринку фінансового та позичкового капіталу. Вони здійснюють такий спектр операцій, який повністю забезпечує попит суб'єктів економіки на банківські послуги.

Специфічною ознакою банківської системи є набір функцій, які вона виконує. Функції банківської системи пов'язані з результатом діяльності її елементів (центрального та комерційних банків) в рамках існуючої структури. Причому в середині системи відбувається координація цих функцій на нижній ланці та субординація її в системі. Це пов'язано з різною роллю кожного з елементів системи у здійсненні функцій системи.

Виконання банківською системою функції акумулювання та мобілізації коштів населення, підприємств та організацій в кредити та інвестиції створює умови для переливу капіталу між галузями економіки, управління грошовими потоками в залежності від сьогоденних потреб.

За допомогою прямих та непрямих методів з врахуванням ситуації на макроекономічному рівні НБУ здійснює функцію регулювання попиту та пропозиції коштів. У той же час це регулювання залежить від стану та фінансової стабільності господарюючих суб'єктів та заощаджень населення.

Звідси висновок, що банківську систему можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. Оскільки банківська діяльність — специфічний вид підприємницької діяльності, якою займаються як фізичні та юридичні особи, так і держава, то у широкому розумінні, банківська система — це сукупність відносин, що пов'язують між собою діяльність у сфері організації грошових потоків, акумуляції та розподілу тимчасово вільних коштів, руху позичкового капіталу, посередництва у платіжних та розрахункових операціях, що здійснюються через особливий інститут — банк. У вузькому розумінні банківська система — це сукупність установ, які виконують усі перелічені функції [5, с. 42].

Сутність банківської системи — забезпечення впорядкованого механізму грошово-кредитних відносин через жорстку фінансову дисципліну, якій

повинні підпорядковуватися всі учасники процесу суспільного відтворення. А основна спрямованість розвитку банківської системи — це створення досконалого грошово-кредитного механізму, який би працював на розвиток економіки.

Вирішення питання щодо поняття та обсягу банківського регулювання має невизначений характер та спонукає наукову дискусію у застосуванні зазначених термінів та розумінні їх економічної природи. Банківське регулювання є складною та багатоаспектною категорією. З одного боку, це функція державного управління, по відношенню до якого вона виступає засобом реалізації політики держави. З іншого боку, саме банківське регулювання можна розглядати як управлінську діяльність, що має свої методи та форми реалізації.

При розмежуванні понять “банківське регулювання” та “банківський нагляд” варто відмітити, що банківське регулювання передбачає впорядкований вплив на діяльність кредитних установ, що ґрунтується в основному на економічних закономірностях та на поведінці суб’єктів ринку банківських послуг. А основною метою банківського нагляду вважається своєчасне реагування на порушення та негативні тенденції в діяльності комерційних банків з метою їх нормалізації, укріплення фінансового стану, підтримки стабільності й надійності як банківської системи в цілому, так і кожного банку зокрема. В цьому контексті заслуговують на увагу визначення цих понять, що подані у фінансовому словнику [4, с. 57], а саме: банківське регулювання — це одна з функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність комерційних банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства; банківський нагляд — це: 1) діяльність щодо створення ефективної системи захисту інтересів кредиторів і вкладників, оперативного реагування на події, які дестабілізують діяльність банківської установи; 2) контроль банку за використанням банківського кредиту. На відмінність між цими двома термінами вказує й О. Орлюк [8, с. 34], оскільки відносить їх до різних (хоча і взаємодоповнюючих) видів діяльності. Регулювання, на її думку, включає в себе розробку й видання уповноваженими установами конкретних правил, інструкцій, методологічних матеріалів, що базуються на чинному законодавстві та визначають структуру і способи здійснення банківської діяльності. Контроль за діяльністю банків здійснюється з метою забезпечення їх надійності та стійкості. Він передбачає цілісний та безперервний нагляд за здійсненням банками своєї діяльності відповідно до чинного законодавства.

Суттєве значення для розуміння поняття “банківське регулювання” та його відмежування від поняття “банківський нагляд” має їх законодавче закріплення в Законі України “Про Національний банк України” від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. Ст. 1 визначає банківське регулювання як одну з функцій Національного банку, яка “полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства, а банківський нагляд визначається

як система контролю та активних впорядкованих дій Національного банку, спрямованих на забезпечення дотримання банками й іншими фінансово-кредитними установами у процесі їх діяльності законодавства України і встановлених нормативів з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників”. Разом із тим, аналіз змісту Закону про Національний банк дозволяє стверджувати, що законодавець не завжди послідовний щодо розуміння цих понять. Так, у п. 8 ст. 7 Закону про Національний банк банківське регулювання та нагляд розглядаються як “єдина самостійна функція Національного банку”, а в ч. 2 ст. 55 говориться про те, що “Національний банк здійснює функції банківського регулювання і нагляду”, тобто дві окремі самостійні функції. Проте деякі вчені не акцентують увагу на цих розбіжностях і визначають поняття “банківське регулювання” згідно нормативно-правового акта, а саме — ст. 1 Закону про Національний банк [6, с. 120].

Поняття “регулювання” часто належить до юридичних правил або адміністративних вимог. “Нагляд” означає процедуру моніторингу за здійсненням діяльності щодо цих вимог. Гері Гегенхаймер [3, с.4] виділяє пруденційний нагляд як спеціалізований нагляд, який у більшості належить до фінансових інститутів, передусім банків, та розроблений для гарантування фінансової стабільності банків. Вчений вказує на два шляхи здійснення пруденційного нагляду для країн, які до нього вдаються:

- гарантуючи те, що банки здійснюють діяльність з обмеження та контролю за ризиком;
- гарантуючи те, що банківська діяльність здійснюється особами, які відповідають критеріям порядності та чесності.

Якщо розглядати поняття “банківське регулювання” крізь призму аналізу причин його виникнення, його основних напрямів, завдань та методів, то можна узагальнити, що, по-перше, банки є найбільш масштабним зберігачем коштів та заощаджень. Втрата відповідних коштів через банкрутство чи внутрішні банківські злочини мала б катастрофічні наслідки. Багатьом із тих, хто бажає зберегти свої заощадження, бракує досвіду у фінансових питаннях та інформації для оцінки надійності банку. Для цього відповідні державні установи беруть на себе повноваження для збору інформації, необхідної для оцінки фінансового стану банків, з метою захисту їх клієнтури від матеріальних збитків. Із цією ж метою здійснюється страхування депозитних вкладів, а також періодичний контроль за політикою і практикою банків. Тобто захист прав та інтересів вкладників виділяється як самостійна мета банківського регулювання. По-друге, контроль за банками необхідний, оскільки вони не тільки посередники на ринку, а й підприємства, які можуть “створювати гроші”, надаючи позики своїм клієнтам або через власну інвестиційну діяльність за рахунок безперешкодного використання депозитів; по-третє, банки створюють основу механізму національних розрахунків. Розлад цієї системи може мати серйозні та глибокі негативні наслідки, беручи до уваги високий ступінь взаємозв’язку сучасної фінансової і виробничої сфер; по-четверте, взаємини між банками та державою мають історичний характер. На початку промислової ери

держава переважно покладалася на дешеве банківське кредитування та кошти від оподаткування банківської діяльності. Цей механізм був альтернативою оподаткуванню державою своїх громадян у часи, коли державі були необхідні кошти для утримання армії чи інвестування масштабних проектів.

Банки в усьому світі підлягають державному нагляду і контролю більше, ніж підприємства інших видів діяльності. Отже, для забезпечення ефективного банківського регулювання перед банківським наглядом мають бути поставлені чіткі завдання, зрозумілі всім, хто визначає економічну політику, а також тим, хто безпосередньо здійснює контроль банків.

Виходячи з вищенаведеного, нами сформульовано власне визначення поняття державного регулювання банківської системи як механізму, що включає в себе сукупність правил, методів та інструментів у межах правового поля, за допомогою яких держава через визначені органи регулювання забезпечує ефективне функціонування банківської системи для стабільного грошового обігу та безперебійного обслуговування реального сектору економіки.

Банківський нагляд є важливою складовою системи регулювання банківської діяльності та, перш за все, спрямований на функціонування самої банківської системи та здійснює загальний контроль за її діяльністю, що на сучасному етапі передбачає постійний моніторинг усієї сукупності ризиків, які притаманні банківській системі, для запобігання можливих втрат та виникнення системної кризи.

У державному регулюванні банківської діяльності на мікрорівні можна виділити дві основні цілі: стратегічну та тактичну. Стратегічна ціль — це досягнення стабільної та ефективної роботи банківської системи. Стабільність банківської системи визначається як можливість протистояти зовнішнім та внутрішнім впливам, зберігати стійку рівновагу та надійність протягом часу. Тактичні цілі передбачають: стимулювання ефективності банківської системи, забезпечення дотримання банками чинного законодавства та запобігання ризикам — системному та індивідуальному.

Цілі банківського регулювання сформульовані у ст. 55 Законі України “Про Національний банк”, де зазначається, що головною метою банківського регулювання та нагляду є “безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників та кредиторів”.

На сучасному етапі банк як елемент банківської системи розглядається вченими часто як структура, здатна до саморегулювання. Глибоке дослідження специфіки прийняття рішення у банківській діяльності дозволяє визначити перетворення ризику у дієвий важіль управління економічним розвитком, що направляє економічні ресурси у найбільш корисні напрями. Тобто банківський ризик виступає як невидима керуюча рука. Правильне та ефективно керування ризиками веде до процвітання банку і відповідно незнання, недооцінка їх значення — до фінансових збитків і навіть банкрутства.

У часи централізованої економіки проблеми банківського ризику практично не існувало. За зобов'язання позичальників перед банками відповідала держава. Безмежні платоспроможність та ліквідність держави в умовах неконвертованості національної валюти закритої економіки захищали банки від ризиків. Підтримка власної ліквідності банками не здійснювалась

[9, с. 45]. У результаті були повністю втрачені досвід виявлення, оцінки та контролю банківських ризиків. Новий економічний механізм, що почав працювати з введенням в дію законів про підприємства, про банки, зміни у формах власності, почав вимагати змін у банківській системі. У зв'язку з постійним зростанням впливу ризику на фінансову діяльність особливо актуальною стає проблема банківського менеджменту — управління банківськими ризиками, тобто використання різних заходів, що дозволяють передбачити настання ризикових подій та уникнення їх негативних наслідків.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, розуміючи всю глибину і складність проблем, які постали перед країною, необхідно визнати, що вирішити їх належним чином без глибокого теоретичного вивчення практично неможливо. Проте, проводячи економічну політику регулювання економіки, уряд молоді суверенної держави за відсутності достатнього досвіду такої роботи повинен бути особливо уважним, обережним та виваженим. Дослідження регулювання банківської діяльності лежить у площині макроекономіки, економічної політики Центрального банку, а також фінансового менеджмента кожного комерційного банку. Тому дослідження проблем регулювання банківської системи на макрорівні та мікрорівні відноситься до найбільш актуальних.

### Література:

1. Адамик Б.П. Національний банк і грошово-кредитна політика: навчальний посібник. — Тернопіль: Карт-бланш, 2002. — 174 с.
  2. Богданова Н. Изюминка профессионального суждения // Бухгалтерия и банки. — 2005. — №3. — С. 18—20.
  3. Гегенхаймер Гері. Закон про комерційні банки: основні розділи та положення // Матеріали семінару “Закон про комерційні банки та його роль в забезпеченні умов ефективної банківської діяльності в Україні” (Україна, Пуща-Озерна, 4—5 червня 1999 р.). — К., 1999. — С. 4—8.
  4. Загородній А.Г. та ін. Фінансовий словник. — 4-е вид. випр. і доп. — К.: Знання, 2002. — 424 с.
  5. Корчагин О. Модели трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики // Банкаўскі веснік. — 2004. — № 11. — С. 40—44.
  6. Міщенко В.І., Кротюк В.Л. Центральні банки: організаційно-правові засади. — К.: Т-во “Знання”, 2004. — 282 с.
  7. Моисеев С. Р. Трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики // Финансы и кредит. — 2002. — №18. — С. 38—51.
  8. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 240 с.
  9. Севриновский В. Коэффициентный анализ финансового состояния банков. Проблемы и перспективы // RS-Club. — 2000. — №2/21. — С. 42—46.
  10. Сікора В.Д., Сікора Б.В. Олігархізм, опозиція та ринкова демократія в Україні // Актуальні проблеми економіки. — 2004. — №9. — С. 173—182.
- Стаття надійшла до редакції 17.07.2012 р.