

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто теоретико-методологічні підходи до державного регулювання банківської діяльності. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду співставлено поняття "державне регулювання банківської діяльності" та "банківський нагляд".

Teacher M.B. Palasevuch – Drogobych pedagogic university

Theoretical and methodological foundations of state regulation of banking activities

Theoretical and methodological approaches to state regulation of banking activities are covered. On the basis of Ukrainian and world experience terms "state regulation of banking activities" and "bank supervision"

Банківське регулювання – це дуже важливий елемент сучасного банківництва. Однак, у багатьох країнах банківське регулювання і відповідно банківська регулятивна політика є далеко не ідеальними. Так, для прикладу, в Австрії одразу два банки доведено до банкрутства спекулятивними операціями. Як пояснив міністр фінансів Австрії К.Г. Грассер, причиною банкрутства системного банку "Баваг" стала відмова всіх рівнів контролю – Правління, служби внутрішнього аудиту, Спостережної ради, зовнішнього аудиту і органів банківського нагляду [1, с. 26-27]. У Китаї, наприклад, кредитний портфель чотирьох найбільших банків, які володіють 80 % активів усієї банківської системи, складається на 25 % з прострочених кредитів сумнівної якості [2, с. 55]. В Україні на 04.10.2006 р. лідерами за рівнем проблемних банків були: Ощадбанк – 10,2 %, Правекс-Банк – 3,4, Брокбізнесбанк – 2,5, Райффайзен Банк Аваль – 2,1 (станом на 01.09.06), банк "Надра" – 2,0, Приватбанк – 2,0, Райффайзенбанк – 2,0, Укрексімбанк – 1,9, Укрсоцбанк – 1,7, Укрсиббанк – 0,6 % [3, с. 54]. Ці факти, з одного боку, свідчать про недостатній рівень банківського регулювання, що може призвести до системної кризи, а з іншого – підкреслюють актуальність, теоретичну і практичну значимість порушеної проблеми.

У вітчизняній і зарубіжній економічній літературі до розуміння співвідношення понять "державне регулювання банківської діяльності" і "державний нагляд за банківською діяльністю" існують різні підходи, які висвітлені у працях Е.І. Василюшина, В.І. Грушка, С.М. Лаптева, О.С. Любунь, О.П. Орлюк, Н. Рогова, К.Є. Раєвського. З іншого боку, аналіз вітчизняної та світової літератури з банківського регулювання свідчить про те, що у ній більше уваги приділяється аналізу механізмів чинного регулювання і дуже мало розробці нових регулятивних систем [2], [4-10]. Все це ускладнює проведення в Україні не тільки дослідження теорії позитивного регулювання банківської інвестиційної діяльності, а й теорії нормативного регулювання. Тому завданням даної статі є розкриття теоретико-методологічних основ регулювання банківської діяльності з позицій системності і комплексності.

У теорії державного управління банківською інвестиційною діяльністю можна виділяти фундаментальні та інструментальні цілі.

Фундаментальні цілі – це такі цілі, які не потребують додаткового обґрунтування. Інструментальні цілі – це цілі, які є інструментами досягнення фундаментальних цілей [11, с. 56]. Без визначених цілей, заданих регуляторами, неможливо оцінити наслідки впливу державного регулювання на розвиток банківської діяльності і, зокрема, інвестиційної [12, с. 21-22]. З цієї методологічної точки зору можна виділити наступні три альтернативні фундаментальні цілі державного регулювання банківської діяльності.

Перша ціль – передбачає підтримку стабільності банківської системи. У рамках цієї цілі головною функцією банків є платіжно-розрахункове посередництво. Функцію інституційного інвестора тут банки не виконують.

Друга ціль – полягає у нарощуванні банками функції посередництва шляхом акумулювання грошових ресурсів і розвитку кредитної діяльності. У рамках цієї цілі інвестиційна функція банків також не діє. Для реалізації цієї функції створюються інвестиційні компанії та фонди.

Третя ціль – полягає у виконанні банками "функції локомотиву розвитку економіки в цілому" [12, с. 22]. У рамках цієї фундаментальної цілі перше місце посідає функція банків як інституційних інвесторів. При цьому банки вже більше позиціонуються як інститути, які істотно впливають на інвестиційні рішення суб'єктів реального сектора економіки.

Кожна з цих цілей має право на існування. Попри те в Україні урядовці активно реалізують третю фундаментальну ціль, за якої "банківська система має забезпечити фінансові та інституційні умови формування базових основ довгострокового економічного зростання" [13, с. 103]. І тому перегляд та удосконалення вітчизняного банківського інвестиційного законодавства (а це вже інструментальні цілі) покликані забезпечити доступ банків на внутрішній і зовнішній інвестиційний ринок.

Державне регулювання банківської інвестиційної діяльності – це розробка та застосування державними органами заходів та інструментів впливу на банківську інвестиційну діяльність з метою досягнення фундаментальних цілей суспільства (рис.).

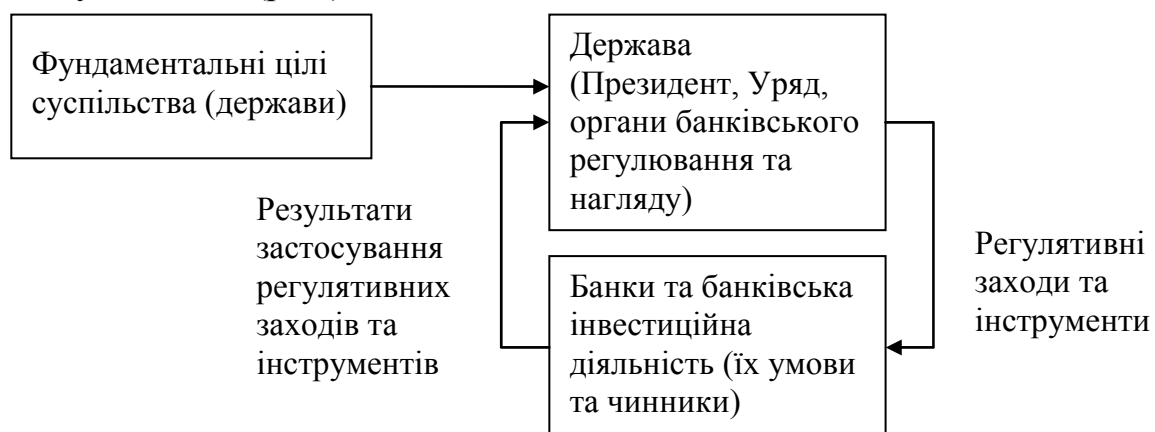


Рис. Модель системи державного регулювання банківської інвестиційної діяльності

При цьому ми припускаємо, що: а) цілі суспільства і держави збігаються; б) цілі суспільства є неконфліктними.

Для досягнення фундаментальних цілей суспільства державні регулятивні органи застосовують певні заходи та інструменти впливу, які змінюють умови та чинники банківської інвестиційної діяльності. Якщо результат застосування заходів та інструментів оцінюється державою позитивно, то колообіг державного регулювання теоретично мав би припинитися. Однак практично цього немає, оскільки суспільні цілі і банківництво під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників зазнають динамічних змін.

Як видно з рисунку, модель колообігу державного регулювання банківської інвестиційної діяльності передбачає три головні елементи системи регулювання: 1) фундаментальні цілі суспільства, 2) регулятивні заходи та інструменти і 3) умови та чинники банківської інвестиційної діяльності. Розглянемо їх детальніше.

Для співставлення фундаментальних цілей використовують поняття "ефективності" і "ефіцієнтності" регулювання банківської інвестиційної діяльності. Ефективність акцентує увагу на результаті, вигоді. Головна ціль державного регулювання з погляду ефективності полягає у максимізації результату або корисності регулювання.

Терміну "ефіцієнтність" (нім. мовою "effizient") в українській мові немає, але його синонімом, а не заміником, можна вважати термін "економність". Однак на відміну економності (бережливе використання ресурсів), ефіцієнтність включає у себе поняття "ефективності". Ефіцієнтність – це відношення корисності або результату до витрат, які потрібні для їх досягнення. Ефіцієнтність регулювання орієнтує як на досягнення результату, так і на мінімізацію витрат. Але основною ціллю ефіцієнтності регулятивного процесу є мінімізація витрат за певного рівня ефективності регулювання.

У практиці державного регулювання банківської діяльності обидва підходи (ефективності і ефіцієнтності) окремо не застосовуються, а тільки у певній комбінації, щоб досягнути максимального результату за допомогою використання найекономічніших регулятивних заходів та інструментів.

Якщо фундаментальною ціллю державного регулювання банківської інвестиційної діяльності є забезпечення стабільності банківської системи і зростання економіки, то що є важливішим: забезпечити ефективність чи ефіцієнтність заходів, які сприяють досягненню зазначеної цілі?

З одного боку, банківська стабільність та стає економічне зростання виключають фінансові та економічні кризи, а, отже, забезпечують уникнення втрат, які можуть викликати кризи.

З іншого боку, державне регулювання банківської інвестиційної і кредитної діяльності спричиняє певні витрати суспільних коштів. Що ж тут робити? Передусім потрібно оптимізувати регулювання і шукати та використовувати ефективні регулятивні заходи для досягнення суспільних цілей за умови їх ефіцієнтності.

Самі умови та чинники банківської інвестиційної діяльності можна дослідити за допомогою теорії "п'яти сил" М. Портера. М. Портер розглядає стан економічної галузі через призму впливу таких чинників ("сил"): постачальники, попит, нові конкуренти, продукти-субститути і конкуренція [14, с. 22-23]. З'ясуємо коротко сутність кожної "сили" стосовно банківської системи:

1. Постачальники в банківському секторі – це вкладники, які надають банкам свої вільні кошти для розміщення на інвестиційному ринку за певну плату. Банк не може залежати від одного вкладника. Але велика кількість вкладників породжує нездатність вкладників проконтролювати банк щодо правомірного використання їх депозитних коштів.
2. Попит на банківські інвестиційні продукти породжують клієнти банку. Монополізація тут також є шкідливою.
3. Нові конкуренти – це поява на ринку банківських інвестиційних продуктів нових банків. Вхідними бар'єрами тут є мінімальний розмір статутного капіталу, обсяг приписного тощо.
4. Продукти-субститути є важливими для галузі банківництва, адже небанківські фінансові установи (інвестиційні компанії і фонди) здатні розробляти і продавати майже ідентичні інвестиційні продукти і підсилювати інтенсивність конкуренції в інвестиційному сегменті банківського сектора.
5. Рівень конкуренції у банківській галузі – це двигун сучасного інвестиційного банківництва. На її інтенсивність можуть впливати: вихідні з галузі бар'єри, диференціація банківських інвестиційних продуктів, профіль банку, постійні витрати у банківському виробництві, макроекономічні параметри, банківське законодавство, соціально-політичне середовище тощо.

Зрозуміло, що на всі ці перелічені вище умови може впливати держава і регулювати банківську інвестиційну діяльність. Тому далі розглянемо державні регулятивні заходи та інструменти щодо банківської інвестиційної діяльності.

Поняття "державне регулювання банківської діяльності" має різні дефініції. Так, О.П. Орлюк розглядає державне регулювання банківської діяльності як одну із "форм державного управління, що становить собою систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк (або інший уповноважений орган) забезпечує стабільне та безпечне функціонування банків, а також попереджає дестабілізуючі процеси у банківському секторі" [6, с. 151-152]. Подібне визначення дає О.С. Любунь [16, с. 208-209].

В.І. Міщенко, А.П. Яценюк, В.В. Коваленко, О.Г. Корнєва твердять, що під державним регулюванням банківської діяльності розуміється "відповідна правова база, тобто закони, що регламентують діяльність банків, а також ухвалення відповідними установами, уповноваженими державою, що регламентують функціонування банків у вигляді нормативних актів, інструкцій, директив. Положення базуються на чинному законодавстві, конкретизують та роз'яснюють основні пункти законів та визначають межі поведінки банків, які сприяють надійному та ефективному функціонуванню банківської системи" [17, с. 47-48].

Як бачимо, наведене, дещо громіздке визначення, обмежує державне регулювання розробкою нормативних актів, інструкцій та директив. Окрім цього, автори зводять таке регулювання до правової бази, а не до системи заходів та інструментів впливу. Обмежувальне або спрощене розуміння державного регулювання як регламентацію банківської діяльності не витримує критики: по-перше, подібним можуть займатися не тільки державні органи, але й громадські організації, міжнародні інститути, материнські банки щодо

дочірніх структур тощо; по-друге, зведення державного регулювання до використання правових інструментів впливу, що є американською традицією, не вичерпує всього змісту цієї категорії, оскільки не враховує економічні та інституційні інструменти впливу.

Закон України "Про Національний банк України", стаття 1 зводить державне регулювання банківської діяльності до функцій НБУ, яка полягає у "створенні норм, що регулюють діяльність банків та визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду і відповідальність за порушення банківського законодавства". Законодавець у цій дефініції також акцентує увагу на нормотворчій та контрольній функціях державного регулятора.

Існують також і різні підходи до співвідношення понять державне регулювання банківської діяльності та банківського нагляду.

Банківський нагляд, на нашу думку, це функція уповноважених органів, які коригують роботу банківських установ відповідно до законодавчо-нормативних норм і правил, а також у певній мірі займаються нормотворчістю. В.І. Міщенко та його співавтори під банківським наглядом розуміють "моніторинг процесів, що мають місце у банківській сфері на різних стадіях функціонування банків, а саме: створення нових банків та їх установ, діяльності банків, реорганізації та ліквідації банків" [17, с. 48].

У німецькому довіднику з банківської справи "Gablens Bank – Lexikon" банківський нагляд визначено як "діяльність у рамках загального моніторингу національної економіки державними установами з метою поточного спостереження за кредитними установами з часу їх заснування та, при потребі, впливу на них" [18, с. 175].

Загалом у зарубіжній банківській науці ці поняття, зазвичай, не розмежовують, а об'єднують їх терміном "банківський нагляд". Підтвердженням цього є назва відомої міжнародної організації "Базельський комітет з питань банківського нагляду". Інколи вживається термін "регулювання банківської діяльності" або "банківське регулювання", але під ним розуміється "державне втручання" у банківський сектор економіки [9, с. 21].

За другим підходом ці поняття є самостійними і різними. Так, Е.І. Василюшин вважає, що державне регулювання розробляє і упроваджує конкретні правила і приписи, а банківський нагляд здійснює всеохоплюючий контроль за їх виконанням або дотриманням [4, с. 5]. Американський економіст Е. Шенг вважає, що регулювання і нагляд стосуються різних обов'язків ФРС – формування спеціальних правил, з одного боку, і контроль за їх дотриманнями, з іншого боку [19, с. 56]. У такий спосіб цей вчений звужує поняття "державне регулювання банківської діяльності" до функцій ФРС, залишаючи без уваги роль інших державних регуляторів (фінансово-податкових, антимонопольних тощо).

За третім підходом регулювання і нагляд є взаємодоповнювальними, взаємопереплетеними видами регулятивної діяльності. Цей підхід поділяють О.П. Орлюк [6, с. 148-152]; В.І. Грушко, С.М. Лаптев, О.С. Любунь, К.Є. Равський [5, с. 11]. До цієї групи економістів можна зачислити Н. Роговую, яка

вважає, що "державне регулювання банківської діяльності містить такий компонент, як нагляд, оскільки воно неможливе без контролю" [7, с. 37].

На нашу думку, останній підхід є найпродуктивніший. Тому ми пропонуємо наступне визначення: державне регулювання банківської діяльності – це застосування державою системи заходів та інструментів впливу на банківську сферу для досягнення важливих суспільних цілей. У межах цього визначення банківський нагляд як інструмент впливу посідає своє місце, його можна виявити і описати, якщо розглянути регулювання банківської діяльності з позицій процесу та організації.

Таким чином, робимо висновок, що банківський нагляд включає контроль за діяльністю банків – моніторинг і заходи впливу (виконавча функція) і нормотворчу діяльність органу банківського нагляду (частково нормотворча функція). Орган банківського нагляду хоча не може приймати закони – це прерогатива парламенту, але може оперативно реагувати на зміни у банківській системі ухваленням підзаконних нормативно-правових актів (постанова, розпорядження, листи тощо).

Література

1. Weiss N. Haben sie den Überblick? Finanzminister Karl-Heinz Grasser über BAWAG – Krimi, Finanzplatz Österreich und Fiona Swarovski// Kronen Zeitung. – 02.04.2006. – S. 26-27.
2. Андрианов В. Ограничение банковских рисков: рекомендации Базельского комитета и обязательные нормативы деятельности банков// Банковское дело. – 2004, № 10. – С. 47-55.
3. Грыньков Д. Розничная лихорадка// Бизнес. – 2006, № 43. – С. 52-54.
4. Василишен Э.И. Регулирование деятельности коммерческих банков. – М.: Финстатинформ, 1993. – 144 с.
5. Грушко В.І., Лаптев С.М., Любунь О.С., Раєвський К.Є. Банківський нагляд: Навч. посіб. – К.: ЦНЛ, 2004. – 264 с.
6. Орлюк О.П. Банківське право: Навч. пос. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.
7. Рогова Н. Деякі теоретичні аспекти державного регулювання банківської діяльності// Економіка України. – 2004, № 4. – С. 36-39.
8. Barth I.R., Caprio G.I., Levine R. Bank regulation and supervision: what works best?// Journal of Financial Intermediation. – 2004. – Vol.13. – P. 205-248.
9. Obst G., Hintner O. (Herausgegeben von Hagen I.V. und Stein I.H.V.). Geld, Bank und Börsenwesen. Handbuch des Finanzsystems. – Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 2000. – 1723 s.
10. Bormann I., Finsinger I. Markt und Regulierung. – München: Vahlen Verlag, 1999. – 599 s.
11. Eisenführ F., Weber M. Rationales Entscheiden. – 3. Auflage. – Berlin et al. Springer, 2002. – 415 s.
12. Саркисян Т.С. Банковский надзор: генератор или тормоз развития банковской системы// Деньги и кредит, 2006, № 9. – С. 21-23.
13. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-15 pp.). Шляхом європейської інтеграції. – К., ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
14. Портер Майкл Е. Стратегія конкуренції. Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1997. – 390 с.
15. Porter M.E. Wettbewerls Vorteile Comparative Advantage: Spitzenleistungen erreichen und behaupten. – Frankfurt: Campus Verlag, 1986. – 688 s.
16. Любунь О.С., Любунь В.С., Іванець І.В. Національний банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності. – К.: ЦНЛ, 2004. – 351 с.
17. Міщенко В.І., Яценюк А.П., Коваленко В.В. Коренєва О.Г. Банківський нагляд: Навч. посіб. – К.: Знання, 2004. – 406 с.
18. Grill W., Graulich L., Ellen R. Gablers Bank-Lexikon, in 4 Bänden. – Band 1: A-D. – 11. Auflage. – Wiesbaden: Gablers Verlag, 1996. – 474 s.
19. Шенг Е. Банківський нагляд: принципи і практика// Банківська справа. – 1995, № 3. – С. 54-64.