



**Максим Александрович
Котляров**

Кандидат экономических наук, кандидат философских наук, доцент, член экспертного совета при Комитете по кредитным организациям и финансовым рынкам Государственной думы Российской Федерации

Исторические особенности формирования системы регулирования банковской деятельности

На современном этапе развития экономики вопросы государственного регулирования банковской деятельности приобретают особую актуальность. Как отмечают в своей работе «Национальная банковская система» В.В. Масленников и Ю.А. Соколов, «до сих пор отсутствуют подходы к оценке целесообразности пределов и результатов государственного вмешательства в процесс управления банковской деятельностью» [1. С. 7]. По нашему мнению, сущность государственного регулирования банковской деятельности нельзя качественно рассмотреть и понять, не изучив историю этого вопроса. Попытаемся доказать, что суть, истоки и причины зарождения государственного регулирования банковской деятельности носят специфический характер.

Одна из важнейших исторических особенностей заключается в том, что государственное регулирование банковской деятельности как система появилось позже зарождения самой банковской системы (по крайней мере, эта тенденция проявляется во всех без исключения цивилизованных государствах, которые можно причислить к родоначальникам банковского дела, – Швеции, Англии, Германии, Франции, Австро-Венгрии). Более того, государственное регулирование банковской деятельности появилось намного позднее органа, осуществляющего ее регулирование, который к тому же изначально и не планировал заниматься регулированием банковской деятельности. Для подтверждения этого тезиса достаточно проанализировать истоки и особенности зарождения центральных эмиссионных банков в некоторых странах в XVIII–XIX веках.

Первое и главное предубеждение, которое мы должны преодолеть, таково: центральные банки появились в силу необходимости стимулировать экономический рост посредством денежно-кредитного регулирования, обеспечивать эффективный надзор за банковской деятельностью, содействовать промышленному подъему и поддержанию оптимального уровня деловой активности.

Причина появления центральных банков в большинстве европейских государств намного проще – это необходимость решить проблему

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

финансирования бюджетного дефицита. В начале XXI века, оглядываясь на предшествующую банковскую историю, мы можем с достаточной долей уверенности говорить, что если бы в свое время в чью-то светлую голову не пришла мысль о возможности выпускать банкноты для финансирования государственных расходов, то, может быть, наше сегодняшнее убеждение, что Центральный банк является монопольной организацией по выпуску денег, не было бы столь незыблемым.

Эмиссионная монополия – вот основная причина появления центральных банков в большинстве стран мира. В своей работе «Происхождение центральных банков» В. Смит отмечает: «Вердикт, вынесенный в результате дискуссий о судьбе эмиссионного бизнеса, оказался в пользу единообразия и монополии, а не конкуренции. После этого превосходство централизованной системы над ее альтернативой превратилось в догму, никогда более не подвергавшуюся обсуждению, а выбор в ее пользу при создании всех последующих центральных банков уже не вызывал ни вопросов, ни комментариев» [2]. История возникновения центральных банков – явное тому доказательство.

Приведем несколько примеров: здесь и далее в качестве примеров используется статистический и фактический материал, изложенный в трудах русских ученых XIX–XX веков (см., например: [3–6]).

Обратимся к опыту *Великобритании*. Король Карл II, перестав в 1672 г. платить по своим обязательствам, на длительный период подорвал доверие частных эмиссионных банков к системе государственного кредита. В условиях войны с Францией в конце XVII века перед английским королем Вильямом III встала серьезная задача любой ценой изыскать средства на финансирование военной кампании. Из всех предложенных схем была выбрана самая простая: шотландец В. Патерсон предложил не занимать средства у частных банков на невыгодных условиях, а учредить акционерную компанию с правом эмиссии банкнот – Банк Англии.

В 1694 г. Банку Англии было предоставлено эмиссионное право в размере его уставного капитала, а уже в ближайшее время все расчеты правительства должны были осуществляться через него. Банк Англии прошел нелегкий путь, прежде чем стал полноценным Центральным банком страны. Сохраняя самые тесные отношения с правительством (банку было дано право дополнительной эмиссии в обмен на кредитование государственной власти), Банк Англии добился принятия закона об учреждении частных банков только по решению парламента, получил монопольное право управлять государственным долгом, добился запрета эмиссии векселей до востребования и на срок менее полугода частными банками.

Только в 1812 г. банкноты Банка Англии были объявлены законным платежным средством, при этом в стране еще сохранялась частная эмиссионная система. В 1844 г., в результате принятия банковского акта Роберта Пиля, за Банком Англии было закреплено монопольное право эмиссии на сумму 14 млн фунтов стерлингов. Вся эмиссия сверх данной суммы должна была обеспечиваться драгоценным металлом.

Во *Франции*, после краха системы Джона Ло в 1716 г., не было учреждено ни одного эмиссионного банка вплоть до 1776 г. Первым эмиссионным банком

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

стал банк «Кэс Д'Эсконт», основанный министром финансов Франции. Банк, естественно, был вынужден кредитовать правительство. Вскоре известие о предоставлении правительству крупного займа вызвало массовое предъявление банкнот к размену со стороны населения, в результате чего банк обанкротился.

Реально эмиссионные банки во Франции стали появляться с 1797 г. Однако стремление Наполеона к централизации власти привело к тому, что в 1800 г. был создан Банк Франции, вскоре получивший монополию на эмиссию банкнот. Начиная с 1804 г. банк начал кредитовать правительство, проводя необеспеченную эмиссию.

Первым полноценным эмиссионным банком *Германии* стал Берлинский королевский банк – государственный банк, основанный Фридрихом Великим в 1765 г. Будучи тесно связанным с правительством, Берлинский королевский банк понес большие потери в силу необходимости кредитовать власть в период Наполеоновских войн. В 1846 г. он был преобразован в Прусский банк с участием в его капитале как правительства, так и частных акционеров. Эмиссионное право банка было ограниченным, а сумма банкнот в обращении должна была на треть покрываться металлическим резервом.

Россию также можно отнести к тем государствам, в которых централизация банковской деятельности началась вследствие роста бюджетных проблем. Потребности государства значительно увеличились к периоду Русско-турецкой войны (1768–1774), однако ввиду роста социальной напряженности, вызванной повышением налогов, выход виделся в учреждении банков с правом выпуска банкнот. В 1768 г. князю Вяземскому было поручено составить проект банка, который мог бы отвечать поставленной цели: «...Для начинающей войны на расходы первой кампании учредить бумажные ассигнации, утвердя к ним точно ту же доверенность, какая есть к настоящим деньгам...» [3. С. 59].

Указ об учреждении ассигнационных банков был издан в начале 1769 г. Помимо финансирования военных расходов, ассигнационные банки должны были контролировать денежное обращение и содействовать облегчению торговых оборотов. Банкам был установлен предел эмиссии банкнот в 1 млн р. ассигнациями под 100%-ное обеспечение медью, что было нарушено во время все той же Русско-турецкой войны.

Начало интенсивного выпуска ассигнаций привело к тому, что уже в 1770 г. в столицах произошло снижение их стоимости. Указом Екатерины II количество ассигнаций, «из банков в казенные места и в публику выдаваемых», было ограничено до 20 млн р.

В 1786 г. был учрежден единый Государственный ассигнационный банк, наделенный правом совершения ряда таких банковских операций, как эмиссия на сумму 100 млн р. (из них 30 млн было использовано на финансирование бюджетного дефицита), осуществление купли-продажи меди, золота и серебра в России и за ее пределами, учет векселей, приобретение капиталов и хранение их за границей для оказания поддержки внешней торговле.

Однако в стране продолжалась инфляция, выражавшаяся в падении курса ассигнаций, и в 1797 г. впервые были предприняты меры по

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

поддержанию их курса – попытка выкупать ассигнации за золото и серебро, которая не принесла, правда, реальных результатов. К началу 1810-х годов ситуация резко ухудшилась. Ассигнаций было выпущено уже на сумму 668 млн р., что заставило правительство задуматься о необходимости внесения изменений в денежную систему России.

В 1860 г. было решено учредить Государственный банк, который должен был работать на новых началах, регулировать денежно-кредитное обращение и в качестве органа краткосрочного кредитования содействовать развитию народного хозяйства. Однако и этому учреждению не удалось избежать ошибок своих предшественников. Практика финансирования бюджетного дефицита продолжалась в несколько иных формах, а именно: посредством приобретения государственных ценных бумаг при первичном размещении, что представляло собой не что иное, как скрытый кредит правительству.

Надеемся, что столь пространный исторический экскурс позволил нам доказать заявленный выше тезис. Подытожим вышесказанное.

Главный орган банковского регулирования – Центральный банк – исторически появился исключительно с целью формирования государственной эмиссионной монополии (по сути, посредством ее принудительного отъема у частных кредитных организаций, обладающих эмиссионным правом) и решения этим способом бюджетных проблем государственной власти.

Российский опыт строительства централизованной банковской системы еще более уникален. Если во всем мире изначально эмиссионной функцией обладала частная банковская система, а впоследствии эта функция закреплялась за государством, то в России к моменту образования первого государственного эмиссионного банка частных и коммерческих банков просто не существовало. Российский центральный банк в лице Государственного ассигнационного банка (до 1817 г.), Государственного коммерческого банка (1817–1860), а потом и Государственного банка Российской империи был не только эмиссионным монополистом, но и выполнял банковские операции, традиционно присущие в развитых странах коммерческим банкам (например, выдача ссуды физическим и юридическим лицам, прием вкладов, ряд операций с ценными бумагами). Как видим, специфика российского опыта регулирования банковской деятельности заключается в том, что регулятор и объект регулирования более 80 лет существовали в одном лице.

Как мы убедились на опыте других стран, изначально никаких благих общественно значимых целей (таких, как стимулирование экономического роста, содействие развитию национальной банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов) даже не подразумевалось. В какой же период были заложены основы системы регулирования банковской деятельности? История дает нам ответ на этот вопрос.

Монополизация эмиссионной деятельности, кроме очевидных преимуществ, несла для государства и огромную ответственность. Что означала монополия? По сути, хозяйствующим субъектам навязывалось обязательное использование в сделках, сбережениях денежной единицы

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

конкретного банка (государственного эмиссионного), которая получила название законного платежного средства и подделка которого каралась по всей строгости закона. Ответственность же заключалась в том, что необходимо было гарантировать стоимость официальной денежной единицы. Таким образом, почти все государства попали в естественную ловушку: соблазн использовать эмиссионное право в чрезмерных количествах неизбежно означал девальвацию, а значит, недоверие и недовольство хозяйствующих субъектов.

Таким образом, важнейшим стимулом формирования системы государственного регулирования банковской деятельности стала *потребность государства в управлении стоимостью национальной денежной единицы*, динамика курса которой оказывала влияние на деятельность хозяйствующих субъектов.

Этапы развития (эволюция) системы банковского регулирования в России и странах с развитой рыночной экономикой сгруппированы в нижеследующей таблице.

Этапы развития системы регулирования банковской деятельности в России и развитых западных странах

1-й этап	2-й этап	3-й этап	4-й этап
<i>Страны с развитой рыночной экономикой</i>			
Появление частных коммерческих банков, осуществляющих эмиссию банкнот	Монополизация эмиссионной операции государственным банком	Появление необходимости регулировать объемы эмиссии и банковскую деятельность	Формирование двухуровневой системы с соответствующими целями и функциями
<i>Россия</i>			
Создание государственного банка – эмиссионного монополиста, производящего коммерческие банковские операции	Передача основного объема коммерческих операций частным банкам	Появление необходимости регулировать объемы эмиссии и банковскую деятельность	Формирование двухуровневой системы с соответствующими целями и функциями

Существенное продвижение по пути формирования системы государственного регулирования банковской деятельности было вызвано необходимостью защищать интересы вкладчиков и кредиторов частных кредитных организаций. Весьма показателен пример Российской империи, с 1860 г. проводившей активную банковскую политику поддержки правительством частных кредитных учреждений. Государственный банк производил переучет вексельных портфелей банков, выдавал бессрочные ссуды, кредитовал банки в виде специальных текущих счетов. Частные банки были освобождены от всех видов налогов (кроме уплаты гильдейских повинностей). Рост числа банков, значительные размеры привлеченных средств, рискованное размещение ресурсов и слабое развитие производительных сил в стране привели к системному банковскому кризису.

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Перед Государственным банком встала задача – осуществлять мероприятия, обеспечивающие стабильность банковской системы.

Следующий вывод заключается в том, что необходимость организации системы регулирования банковской деятельности была окончательно осознана *после серии банковских кризисов*, выразившихся в массовом изъятии вкладов и, вследствие невозможности удовлетворить все требования банками, в массовых недовольствах банковской и государственной властью в стране.

И самое главное: система государственного регулирования банковской деятельности – *это результат нежелания органов власти свою власть потерять*. Не оставалось ничего другого, как приступить к формированию системы регулирования банковской деятельности, носящей защитный и регулирующий характер для экономики. По сути, подошли к классическому варианту, известному в теории функций государства с древнейших времен, но, как видим, в сфере банковской прошедшему несколько иной путь становления.

Обобщим вышесказанное об истории развития банковской деятельности.

1. Появление Центрального банка и системы регулирования банковской деятельности не было единым процессом и не обусловлено одной причиной. Центральный государственный банк появился вследствие изъятия эмиссионной функции у частного банковского сектора. В ходе присвоения эмиссионной монополии единственное направление регулирования банковской деятельности – это сама же эмиссия.

2. Появление системы регулирования банковской деятельности – более поздний процесс, начавшийся вследствие таких причин, как банковские паники и необходимость управлять стоимостью национальной валюты, монополию на выпуск которой государство присвоило себя и навязало всем хозяйствующим субъектам. Проще говоря, регулирование появилось в силу нежелания государственной власти терять власть.

3. Россия повторила шаблон, по которому Центральный банк появился для решения бюджетных проблем государственной власти. Однако уникальность российского пути состоит в том, что вместе с эмиссионной монополией главный и единственный банк страны почти на 85 лет взял на себя проведение всех коммерческих банковских операций. Роль государства в развитии банковской системы России не просто велика, но на начальном этапе нашей банковской истории – всеобъемлюща.

4. В результате сложного и длительного исторического развития (по несколько сотен лет даже в самых развитых странах) в системе государственного регулирования банковской деятельности воплотились типичные функции, присущие государству как институту: защитная (толчком к ее развитию стали банковские паники и необходимость поддерживать курс валюты, эмиссию которой государство объявило своей монополией) и регулирующая (осознание факта, что деньги влияют на темпы и направление экономического развития страны). Только с конца XIX века начинает формироваться система регулирования банковской деятельности.

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Литература

1. *Масленников В.В., Соколов Ю.А.* Национальная банковская система. М.: Элит-2000, 2002. С. 7.
2. *Смит В.* Происхождение центральных банков // www.omenus.net/library/smith.html.
3. *Судейкин В.* Государственный банк: исследование его устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891.
4. *Сланский Е.Н.* Государственный банк: краткий очерк деятельности за 1860–1910 гг. СПб., 1910.
5. *Гурьев А. Н.* К реформе Государственного банка. СПб., 1893.
6. *Петлин Н.С.* Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. СПб., 1892.

* * * * *

