

УДК [336.711:351.822](477)

*М. В. Плавнікова, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права  
ДВНЗ "Українська академія банківської справи Національного банку України",  
здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## ПРАВОВА ФОРМА РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

*В статті досліджується регуляторні акти Національного банку України як правову форму його регуляторної діяльності.*

*Ключові слова: регуляторна діяльність, Національний банк України, регуляторний акт Національного банку України, нормативно-правовий акт Національного банку України.*

*В статье исследуются регуляторные акты Национального банка Украины как правовая форма его регуляторной деятельности.*

*Ключевые слова: регуляторная деятельность, Национальный банк Украины, регуляторный акт Национального банка Украины, нормативно-правовой акт Национального банка Украины.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 21 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [1] сфери відповідальності щодо регулювання ринків фінансових послуг розподіляються таким чином: діяльність банків регулюється Національним банком України (далі Нацбанк), діяльність небанківських фінансових установ – Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг; діяльність учасників ринку цінних паперів – Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Відповідно до вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [2] Нацбанк входить до переліку органів, які здійснюють регуляторну діяльність. Аналізуючи зазначені Закон та Закон України "Про Національний банк України" [4] можна виявити відмінності регуляторної діяльності Нацбанку у порівнянні з іншими регуляторними органами.

Згідно з абз. 6 ст. 1 вказаного Закону регуляторна діяльність – це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Що ж до визначення поняття "регуляторний акт", то відповідно до абз. 2 ст. 1 цього ж Закону регуляторний акт – це: 1) прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-

правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; 2) прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, зміщує чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

**Аналіз останніх досліджень.** Якщо аналізувати сучасну наукову юридичну літературу, то слід зазначити, що питанню регуляторних актів Нацбанку належить уваги не приділяється. В основному дослідження стосуються регуляторної політики взагалі [5] або її особливостей в окремих сферах [6, 7].

Слід зазначити, що Т. М. Кравцова, досліджуючи адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання, розглянула регуляторні акти як неодмінну правову форму регуляторної діяльності органів виконавчої влади у сфері господарювання. Однак, даючи характеристику різних за юридичною природою регуляторних актів, вона їх ділить на акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади [8, с. 19], не виділяючи в окрему групу регуляторні акти Нацбанку.

© М. В. Плавнікова, 2011

Дослідники методів, форм та особливостей державного регулювання саме банківської діяльності на даний час належної уваги регуляторним актам Нацбанку теж не приділяють.

У зв'язку з специфікою банківської діяльності і особливим правовим статусом самого Нацбанку його регуляторні акти теж мають свої особливості. Тому метою далого дослідження є характеристика регуляторних актів Нацбанку як правової форми його регуляторної діяльності Нацбанку.

**Виклад основного матеріалу.** Як впливає з визначення регуляторної діяльності, яке надається в Законі України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", правової форми регуляторної діяльності є прийняті регуляторними органами правові акти, що мають ознаки регуляторних актів. Визначимо особливості, встановлені українським законодавством для регуляторних актів Нацбанку.

Згідно з ч. 3 ст. 36 Закону України "Про Національний банк України" нормативно-правові акти Нацбанку, які відповідно до закону є регуляторними, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Щодо сфери дії цього Закону України, то в ст. 3 зазначається, що його дія не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України "Про Національний банк України", і мають ознаки регуляторного акту.

Питання, яким можуть бути пріоритетні регуляторні акти Нацбанку, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та ст. 7 Закону України "Про Національний банк України", це:

- правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна в банках;
- система, порядок і форми платежів між банками;
- напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення, координація та контроль створення електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;

- погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, ведення Державного реєстру банків, Реєстру аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків;
- сертифікація тимчасових адміністраторів і ліквідаторів банку;
- інкасація та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видання ліцензій на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей.

На нашу думку, цей перелік функцій не повною мірою відображає суть регуляторної діяльності, яка здійснюється Нацбанком. Підтвердженням цього є ст. 3 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", а якій говориться, що дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів Національного банку України, за винятком уже зазначеного переліку. Чим фактично визнається, що Нацбанк здійснює регуляторну діяльність і по зазначених функціях.

Так, наприклад, функція банківського регулювання відповідно до абз. 4 ст. 1 Закону України "Про Національний банк України" полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. Очевидно, що втілюватися вона повинна проведенням регуляторної діяльності шляхом прийняття відповідних правових актів. Так само як і функція організації системи рефінансування реалізується на підставі Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України [9], функція валютного регулювання – на підставі Положення про валютний контроль [10].

Таким чином, можна говорити про те, що Нацбанк приймає регуляторні акти двох видів: ті, які передбачають особливий порядок розробки, розгляду та оприлюднення, тобто на які поширюється дія Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"; та ті, які приймаються в загальному порядку.

Розглянемо, який порядок встановлено для розробки та прийняття актів Нацбанку, на які поширюється дія закону про регуляторну політику. Відповідно до ст. 7-13 Закону "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та Закону "Про Національний банк України" регуляторний акт Нацбанку повинен пройти такі етапи.

- включення до плану діяльності Нацбанку з підготовки проєктів регуляторних актів (план оприлюднюється не пізніш як у десятиденний строк після його затвердження або впровадження відповідних змін);
- підготовку аналізу регуляторного впливу регуляторного акта;
- оприлюднення проєкту регуляторного акта замісто одержання зауважень і пропозицій у виданні Нацбанку або на своїй офіційній сторінці в мережі Інтернет;
- затвердження регуляторного акта Правлінням Нацбанку простою більшістю голосів, за умови, якщо на засіданні присутні не менше 2/3 від його складу;
- державна реєстрація регуляторного акта;
- офіційне оприлюднення регуляторного акта (в "Офіційному віснику" та у газеті "Урядовий кур'єр" не пізніш як у десятиденний строк після їх державної реєстрації);
- відстеження результативності регуляторного акта (последовно здійснюються базове, поточне та періодичне відстеження відповідно до методики, затвердженої спільно з Кабінетом Міністрів України та Національним банком України).

Те, що не для всіх нормативно-правових актів Нацбанку, які приймаються на виконання завдань в ст. 7 Закону України "Про Національний банк України" функцій, встановлено особливий порядок підготовки, має і позитивні, і негативні сторони. По суті законодавець надав Нацбанку право оперативної реагувати на сталовище у фінансовому секторі та приймати рішення, регулюючи діяльність банків без особливих процедур. В той же час банки порівняно з іншими суб'єктами господарювання позбавлені можливості впливати на діяльність свого регуляторного органу в процесі обговорення проєктів документів.

Спробуємо визначити ознаки нормативно-правових актів Національного банку України, на які слід поширювати дію Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Ознаки регуляторного акта в цілому визначила Т. М. Кравцова, а саме: він приймається уповноваженими регуляторними органами, перелік яких чітко визначено в законодавстві України; містить у собі загальнообов'язкові правила поведінки у сфері господарської діяльності та державного регулювання господарювання; приписи, що містяться у ньому, є вираженням державної волі; регуляторний акт містить нові норми права чи змінює, скасовує чиші норми права, спрямовані на регулювання господарських відносин та адміністративних від-

носин між регуляторними органами або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання; приймається із додержанням певної процедури, метою якої є забезпечення здійснення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності; має зовнішню форму у вигляді певного письмового документа: нормативно-правового акта (наказ, постанови тощо) чи офіційного документа певного органу виконавчої влади (директивні листи, стандарти, технічні умови тощо); регуляторний акт застосовується неодноразово; регуляторний акт є неперсоніфікованим, адресується до невизначеного кола осіб – суб'єктів господарювання [8, с. 18–19].

Щодо регуляторних актів Національного банку, то, насамперед, нормативно-правовий акт в цілому або окремі його положення має бути спрямований на правове регулювання банківських відносин, а також адміністративних відносин між Нацбанком (іншими органами державної влади) та банками. Другу частину визначення регуляторного акта, що містить ознаки інших офіційних письмових документів, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, пожеливо від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом. Для характеристики регуляторних актів Нацбанку не беремо до уваги на підставі вже вказуваної ч. 3 ст. 56 Закону України "Про Національний банк України".

Отже, на нашу думку, ознаками регуляторного акта Нацбанку, на який поширюється дія Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", є:

- прийняття відповідно до ст. 17 і ст. 56 Закону України "Про Національний банк" та з додержанням процедури, визначеної в ст. 7-9 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" нормативно-правового акта Нацбанку;
- наявність в ньому норм, що регулюють діяльність банків, а також їх адміністративних відносин з Нацбанком;
- спрямованість на виконання функцій Нацбанку, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України "Про Національний банк України".

**Висновки.** Викладене вище дає підстави говорити про те, що правовою формою здійснення державної регуляторної політики щодо діяльності банків, є регуляторні акти Нацбанку. Однак, на нашу думку, встановлені законодавством критерії, які визначають чи належить нормативний акт Нацбанку до регуляторних, не охоплюють патеж-

ного кола питань, які по суті є втіленням регуляторної політики Нацбанку. Тому можна стверджувати, що лише частина регуляторної діяльності Нацбанку врегульована Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". На дані правові акти поширюються правила щодо розробки, прийняття та оприлюднення, встановлені вказаним Законом.

З одного боку, то, що не на всі нормативні акти, що приймаються для здійснення державного

регулювання діяльності банків в Україні, поширюється дія Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", має позитивне значення, адже дозволяє Нацбанку оперативніше реагувати на зміни в банківському секторі. З іншого боку, регулювання банківської сфери порівняно з іншими видами господарювання швидко змінюється, до чого банкам доводиться пристосовуватися, адже на ці зміни вони не мають можливості впливати.

#### Список літератури

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 9 (27.02.2004). – Ст. 79.
3. Про банки і банківську діяльність : закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
4. Про Національний банк України : закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
5. Юлдашев О. Регуляторна політика як напрям державного управління / О. Юлдашев, О. Антонов // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 4. – С. 80–89.
6. Сальман І. Ю. Сутність та характеристика державної регуляторної політики / І. Ю. Сальман // Право і безпека. – 2009. – № 4. – С. 6–9.
7. Срошньо Б. В. Регуляторна політика у сфері страхування: [щодо правового регулювання страхової діяльності] / Б. В. Срошньо // Матні і сердечний бізнес (право, держава, економіка) 2009. № 3/4. С. 110–111.
8. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, спец. : 12.00.07 / Тетяна Миколаївна Кравцова. – Х., 2004. – 36 с.
9. Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків, затверджене Постановою Правління № 259 від 30.04.2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 34. – Ст. 1174.
10. Положення про валютний контроль, затверджене Постановою Правління від 08.02.2000 № 49 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 573.

#### Summary

Author researched regulatory acts of the National Bank of Ukraine as a legal form of its regulatory activities

Отримано 24.10.2011