

4. Про доступ до публічної інформації Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-УІ // Відомості Верховної Ради - 2011. - № 32. - Ст. 314. - Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip/

5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХН// Відомості Верховної Ради України - 1992. - № 48. - Ст.650. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України - 1997. - № 24. Ст. 170. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%O1%80>.

*М. В. Плотнікова,
здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України, асистент кафедри цивільно-правових
дисциплін
та банківського права
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-ПІ Національний банк України (далі - НБУ) здійснює державне регулювання банківських послуг. Загальні засади регулювання діяльності банків визначені в Законі України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-ХІV та Законі України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. №2121-111.

Впливаючи на діяльність банків за допомогою імперативних приписів, виражених у власних нормативно-правових актах, НБУ добивається від банків встановленої моделі поведінки, що має результатом досягнення стабільності і довіри до банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів, забезпечення безперебійної роботи банківського сектору. Однак для стимулювання ефективності ринку банківських послуг необхідно використовувати-

ти і інші правові форми. Слід погодитися з В. Д. Чернадчуком, який відмічає, що ускладнення суспільних взаємозв'язків, зростання рівня самостійності суб'єктів фінансових відносин зумовлює використання у фінансово-правовому регулюванні інших методів окрім методу владних приписів, в тому числі методу рекомендацій [2, С. 37]. О. П. Орлюк також вважає метод рекомендації другорядним методом фінансово-правового регулювання, що притаманний зокрема і банківським відносинам [4, С. 97].

Українське банківське законодавство серед способів державного регулювання діяльності банків передбачає й надання рекомендацій банкам щодо їх діяльності. Повноваження НБУ надавати рекомендації для банків визначені в ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність». У зв'язку з тим, що порядку реалізації цього способу регулювання не встановлено, вважаємо за потрібне охарактеризувати діяльність НБУ по наданню рекомендацій щодо діяльності банків.

Розглядаючи правові акти, які видає НБУ, слід виділити документи, які називаються «рекомендації» чи «методичні рекомендації», що виконують роль орієнтиру, моделі поведінки в різних випадках, яка не обов'язково але бажаною. Так, наприклад, Постановою Правління НБУ від 08.09.2008 р. № 271 були схвалені «Методичні рекомендації щодо планування в банках України заходів на випадок виникнення непередбачених обставин»; Постановою Правління НБУ від 6 серпня 2009 р. № 461 «Про заходи щодо забезпечення погашення кредитів» - «Рекомендації щодо роботи банків з позичальниками - фізичними особами, які мають заборгованість за споживчими кредитами та потрапили в скрутне фінансове становище»; Постановою Правління НБУ від 06.08.2009 р. № 460 - «Методичні рекомендації щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України» та інші.

Відповідно пп. «д» п. 3.4. Розділу III «Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації», затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [3] на державну реєстрацію не подаються акти рекомендаційного характеру. У зв'язку з тим, що дані акти не проходять державної реєстрації, вони, відповідно, офіційно не публікуються.

Способом доведення їх до адресатів є надсилання до банків з супровідними листами.

Аналіз змісту листів НБУ свідчить, що в них самих також висловлюються рекомендації щодо поведінки банківських установ. Наприклад, у Листі Департаменту фінансового моніторингу НБУ «Щодо розгляду документів для отримання дозволу на врахування залучених коштів на умовах субординованого боргу до капіталу банку» від 15.11.2012 р. № 48-104/2619-10845 за результатами розгляду документів, що подаються банками для надання дозволів, НБУ надав рекомендації для банків щодо підготовки відповідних документів, які допоможуть оптимізувати процедуру та терміни їх розгляду. В Листі НБУ від 09.08.2012 р. № 18-311/ 4607-7991 висловлено рекомендації банкам в своїх внутрішніх документах з питань здійснення фінансового моніторингу самостійно визначити документи, що посвідчують особу, для дотримання вимог щодо ідентифікації клієнта банківської установи. Наведені приклади свідчать, що НБУ активно використовує метод рекомендацій, застосовуючи таку форму вираження свого рішення як лист, а самі рекомендації стосуються організації роботи банків.

Правову позицію стосовно листів, виданих центральними органами влади надало Міністерство юстиції України в Листі від 22.04.2011 № 6785-0-26-11-8.2 [1]. Зокрема в ньому зазначено, що листи міністерств, інших центральних органів влади - це службова кореспонденція, вони не є нормативно-правовими актами, можуть носити лише роз'яснювальний характер і не повинні містити нових правових норм, які зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Українське законодавство не встановлює порядку та форми реалізації надання рекомендацій органами влади, проте вважаємо безсумнівним, що будь-яке волевиявлення НБУ, яке має юридичні наслідки для банківських установ, повинно виражатися у прийнятті відповідного правового акту, юридична форма вираження якого не повинна допускати змішування цього виду правового акту з іншими. Отже за змістом та правовими властивостями серед всіх правових актів НБУ можна виокремити такий їх вид як рекомендаційний акт НБУ.

В юридичній енциклопедії немає визначення рекомендаційного акту, однак є визначення рекомендаційної норми як різновиду регулятивних норм права, які вказують на бажаний розвиток суспільних відносин. Наявність рекомендаційних норм, зокрема в умовах розвитку ринкових відносин, є свідченням демократизації методів, процесів правового регулювання економіки з боку держави і зміцнення господарської та організаційної самостійності суб'єктів підприємницької діяльності [5]. Як слушно вказує Ю. О. Тихомиров «показовим є процес більш м'якого юридичного впливу на сферу господарювання, коли правові акти запроваджують рекомендації для об'єктів управління, розширюючи альтернативи прийнятих ними рішень» [6, С. 43]. Отже, видаючи рекомендаційні акти, НБУ повідомляє учасників банківських відносин про бажану поведінку, не встановлюючи її як загальнообов'язкове правило. Банк зобов'язаний розглянути дану рекомендацію, і вирішити застосовувати, наведені в ній норми або не застосовувати. Застосування таких рекомендацій на практиці сприятиме банкам у забезпеченні їх стабільної діяльності, підвищенні їх рейтингів, конкурентоспроможності тощо.

Таким чином рекомендаційну діяльність НБУ можна визначити як діяльність НБУ, спрямовану на надання рекомендацій (порад) щодо найбільш оптимальних та раціональних дій в процесі надання банківських послуг.

Характеризуючи результати рекомендаційної діяльності НБУ, слід зазначити, що рекомендаційна діяльність НБУ виконує не найбільшу за обсягом, але важливу за значенням роль при здійсненні державного регулювання діяльності банків в Україні. Результатом рекомендаційної діяльності є видані рекомендаційні акти НБУ, які на даний час не мають єдиного порядку видання і юридичної форми вираження. Однією з проблем, що виникають на практиці, є також те, що НБУ, не зважаючи на значення рекомендаційних норм, вимагає дотримання наданих рекомендацій.

Рекомендаційний акт НБУ можна визначити як схвалений НБУ правовий акт, в якому містяться рекомендації для банків щодо найбільш оптимальних та раціональних дій в процесі надання банківських послуг.

Аналіз правових актів НБУ рекомендаційного характеру дозволив виділити дві групи таких актів: 1) акти схвалені Постановами

Правління НБУ, в назві яких відображено їх рекомендаційний характер; 2) рекомендації сформульовані в листах НБУ. Однак, на наш погляд, існуюча ситуація є порушенням правил юридичної техніки, тому що використовувати метод рекомендацій слід в однаковій формі - схвалювати рішенням Правління НБУ «Рекомендації» або «Методичні рекомендації». Листи органу влади не є правовими актами і не можуть містити норми права, навіть рекомендаційного характеру. Тому для впорядкування процедур ініціювання, підготовки та видання рекомендаційних актів НБУ слід закріпити відповідні положення в окремій Постанові Правління НБУ. Слід також, на наш погляд, передбачити в Законі України «Про Національний банк України» обов'язкову публікацію рекомендаційних актів НБУ в офіційному виданні НБУ та/або на офіційному сайті НБУ. Наведені пропозиції дадуть можливість удосконалити рекомендаційну діяльність НБУ та уникати на практиці деяких проблем, пов'язаних з виконанням його рішень.

Список використаних джерел:

1. Лист Міністерства юстиції України від 22.04.2011 N 6785-0-26-11-8.2 [Електронний ресурс] // Професійні юридична система Мега-НАУ [сайт]. - Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/7uicHI154.4803.0>. - Назва з екрана.
2. *Нагребельний В. П.* Фінансове право. Загальна частина : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос ; за заг. ред. В. П. Нагребельного. - Суми : Університетська книга, 2004. - 320 с.
3. Наказ Міністерства юстиції № 34/5 від 12.04.2005 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» // Офіційний вісник України. - 2005. - № 15 (29.04.2005). - Ст. 799.
4. *Орлюк О. П.* Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк ; Мін-во освіти і науки. - К. : Юрінком Інтер, 2010. - 808 с.
5. *Пархоменко Н. М.* Рекомендаційна норма / Н. М. Пархоменко, І. А. Тимченко // Юридична енциклопедія: енциклопедія : в 6 т. - Т. 5 : П-С / Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; ред. Ю. С. Шемшученко. - К.: Укр. енциклопедія ім. М.П.Бажана, 2003. - С. 283.
6. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. - М. : [Юринформцентр], 2001. - 652 [4] с.

Плотнікова, М.В. Проблеми правового регулювання рекомендаційної діяльності Національного банку України / М.В. Плотнікова // Адміністративне право України в контексті європейського досвіду: зб. матеріалів круглого столу "Адміністративне право як галузь права, галузь законодавства та навчальна дисципліна в контексті європейського досвіду (16 травня 2013 р., м. Київ)". - Харків, 2013. - С. 178-182.