

УДК 347.734(477)

БАНКІВСЬКА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ

Плотнікова М.В., к. ю. н.,
старший викладач

кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права
ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»

У статті охарактеризовано правові засади забезпечення стабільності банківської системи України. Зокрема визначено зміст поняття «банківська система», визначено критерії її стабільності, проаналізовано чинне банківське законодавство щодо повноважень державних органів з оцінки стабільності банківської системи та впливу на неї з метою досягнення стабільності.

Ключові слова: банківська система, стабільність банківської системи, державне регулювання діяльності банків, Національний банк України, Рада з фінансової стабільності.

В статье охарактеризованы правовые основы обеспечения стабильности банковской системы Украины. В частности определено содержание понятия «банковская система», определены критерии ее стабильности, проанализировано действующее банковское законодательство касательно полномочий государственных органов по оценке стабильности банковской системы и воздействия на нее с целью достижения стабильности.

Ключевые слова: банковская система, стабильность банковской системы, государственное регулирование деятельности банков, Национальный банк Украины, Совет по финансовой стабильности.

Plotnikova M.V. BANKING SYSTEM OF UKRAINE: LEGAL BASES STABILITY ENSURING

Legal principles ensuring the stability of the banking system of Ukraine are characterized in the article. The author defines maintenance of concept the banking system and proposes to establish the criteria for its stability. The existing banking legislation is analyzed and powers of public authorities to assess the stability of the banking system and the impact on it in order to achieve stability characterized.

Key words: banking system, stability of the banking system, state regulation of banking, National Bank of Ukraine, Council of the Financial Stability.

Постановка проблеми. Багато дослідників банківської діяльності як аксіому зазначають, що надійна та стабільна банківська система є запорукою сталого розвитку економіки країни. У сфері банківської діяльності тісно переплітаються інтереси численних суб'єктів, зокрема кредиторів, вкладників банків, власників банків, споживачів банківських послуг, держави тощо, саме тому в будь-якій країні банківська система є об'єктом державно-владного впливу. В Україні повноваження щодо державного регулювання діяльності банків відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [1] покладається на Національний банк України (далі – НБУ).

Основна функція НБУ закріплена у ст. 99 Конституції України і полягає в забезпеченні стабільності національної грошової одиниці [2]. За наслідками світової економічної кризи в Україні було переосмислено її зміст, і у 2010 році до ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» [3] були внесені зміни щодо її реалізації. Наприклад, при виконанні своєї основної функції НБУ має виходити з пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі, сприяти стабільності банківської системи і

додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримувати економічну політику Кабінету Міністрів України. Причому в законі визначено пріоритети за кожним з названих напрямків діяльності НБУ і стабільність банківської системи повинна забезпечуватися так, щоб це передусім не заважало виконанню основної функції НБУ, а вже потім – забезпеченню цінової стабільності в державі. Якщо поняття «цінова стабільність» в Законі України «Про Національний банк України» визначено, то поняття «стабільність банківської системи» в українському банківському законодавстві залишається не розтлумаченим, не визначеними є і критерії такої стабільності, хоча для характеристики повноважень НБУ ця категорія використовується і в банківському законодавстві, і в юридичній науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стабільність банківської системи є предметом великої кількості досліджень вчених економістів, які характеризують зміст фінансової стабільності в банківській системі, методи оцінки та показники фінансової стійкості банків і банківської системи в цілому, роль центрального банку в забезпеченні фінансової і банківської стабільнос-



ті. В юридичній науковій літературі в цілому правовий статус і окремі напрямки діяльності НБУ стали предметом досліджень багатьох вітчизняних вчених, серед яких Є.О. Алісов, Я.О. Берназюк, Ю.В. Ващенко, І.В. Ветрова, Д.О. Гетманцев, І.Б. Заверуха, Є.В. Карманов, А.Т. Ковальчук, О.А. Костюченко, В.Л. Кротюк, Т.А. Латковська, О.В. Лещенко, В.П. Нагребельний, О.П. Орлюк, А.О. Селіванов та інші. Більшість вчених, які характеризують зміст банківського нагляду, вказують на те, що досягнення стабільності банківської системи є метою здійснення банківського нагляду. О.П. Орлюк, досліджуючи теоретичні питання банківського законодавства зазначила, що на банківське законодавство покладається завдання більш або менш адекватно виразити внутрішню суть банківської системи, забезпечити її стабільність [4, с. 45.]. Однак вивченню правових засад забезпечення стабільності банківської системи належної уваги не приділено. Відсутність таких досліджень, на нашу думку, не дозволяє ґрунтовно розкрити зміст основної функції НБУ та охарактеризувати основні його повноваження, тим більше, що відповідно до ст. 7-1 Закону України «Про Національний банк України» за наявності ознак нестабільності банківської системи НБУ наділяється додатковими повноваженнями, що покликані забезпечити її стабільність.

Метою статті є визначення поняття стабільності банківської системи та правових засад її забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для визначення змісту поняття «стабільність банківської системи» доцільно зупинитися на характеристиці окремих складових цього поняття. Стосовно змісту поняття «банківська система» слід зазначити, що в чинному українському законодавстві поняття банківської системи розкривається в Законі України «Про банки і банківську діяльність» шляхом визначення структури банківської системи. Відповідно до ст. 4 закону банківська система України складається з НБУ та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до положень цього закону та інших законів України [5]. Таке ж визначення міститься у ст. 334 Господарського кодексу України [6]. Дослідники у сфері банківського права, як правило, вказують на те, що це визначення не охоплює всіх елементів банківської системи та характер взаємозв'язків між елементами такої системи. Тому що система – це сукупність елементів, які перебувають між собою у відносинах та утворюють певну цілісність, єдність [7, с. 427]. Проте єдиного підходу до визначення поняття банківської системи в укра-

їнській фінансово-правовій науці не має. Найбільш обґрунтованим вбачається підхід до визначення банківської системи, сформульований Д.О. Гетманцевим, а саме – це складова кредитної системи держави, що включає в себе НБУ, інші банки (резиденти та нерезиденти, зареєстровані у встановленому законодавством порядку на території України) та небанківські фінансові установи, виключною діяльністю яких є прийняття вкладів, розміщення кредитів або ведення рахунків клієнтів, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, банківську інфраструктуру, а також зв'язки та взаємовідносини між ними [8, с. 25]. За структурою банківську систему України прийнято вважати дворівневою, яка передбачає як горизонтальні, так і вертикальні відносини між її складовими. Наприклад, зв'язки банків між собою реалізуються на договірній основі, а відносини між НБУ і банками, а також Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та банками складаються у зв'язку зі здійсненням регулювання та контролю за їх діяльністю.

«Стабільність» в українській мові – це властивість за значенням «стабільний», що має такі значення: сталий, незмінний, стійкий [9, с. 1 381]. Проте для характеристики стабільності системи недостатньо пояснити зміст зазначеного слова, насамперед слід з'ясувати, яким чином може діяти система. Аналіз системи передбачає визначення її стану та особливостей функціонування. Стан системи характеризується наявністю зафіксованих в часі властивостей системи, ознак цих властивостей і визначених кількісних значень цих ознак [10, с. 94]. Особливості функціонування системи описуються за допомогою понять поведінка системи, рівновага системи, стійкість системи. Зокрема, поведінка системи передбачає зміну її стану. А поняття рівноваги визначається як здатність системи, за умови відсутності зовнішніх збурюючих впливів (або постійних впливів), зберігати свою поведінку стільки, скільки це буде потрібно. Під стійкістю розуміють здатність системи повертатися у стан рівноваги після того, як вона була з цього стану виведена під впливом зовнішніх збурювальних впливів [10, с. 96].

Отже, якщо система здатна перебувати в стані рівноваги, то вона є стабільною. Як уже зазначалося, цей аспект широко висвітлено в економічній літературі, і на основі такого підходу під стабільністю банківської системи найчастіше розуміється її здатність протистояти зовнішнім та внутрішнім впливам, зберігаючи стійку рівновагу і надійність протягом часу [11, с. 75]. Для більш повної характеристики цього по-

няття слід додати, що банківська система повинна бути здатною забезпечувати виконання покладених на неї функцій.

Характеризуючи правові засади забезпечення стабільності банківської системи, потрібно дати відповідь на питання: 1) які суб'єкти вправі визначати, стабільна банківська система чи ні; 2) на підставі яких критеріїв може бути зроблено висновок про наявність або відсутність рівноваги системи та її нездатність виконувати покладені на неї функції?

Забезпечення стабільності та надійності банківської системи в Україні, на думку А.О. Селіванова, відбувається за допомогою методів, таких як встановлення нормативів достатності капіталу, ліквідності балансу комерційного банку та розміру ризику на одного позичальника, страхування банківських депозитів та ін. [12, с. 28–29.]. Нормативно це закріплюється в ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність», в якій визначено способи адміністративного та індикативного регулювання, за допомогою яких досягається стабільність банківської системи, і які є шляхами здійснення державного регулювання діяльності банків.

Стабільність банківської системи забезпечується також і наявністю банківського нагляду, який відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національний банк України» здійснюється з метою забезпечення стабільності банківської системи і захисту інтересів вкладників та кредиторів банку. Досягнення стабільності банківської системи є не тільки складовою метою здійснення банківського нагляду, а також складовою стратегічної мети здійснення державного регулювання діяльності банків в Україні. Шляхи, якими повинна ця мета досягатися, НБУ визначає щорічно в Основних засадах грошово-кредитної політики, які містять тактичні кроки щодо виконання функцій НБУ. Зокрема, в Основних засадах грошово-кредитної політики на 2015 р. НБУ визначив, що напрямками, які забезпечують стабільність банківської системи, є підтримка ліквідності банківських установ, посилення кредитного та інвестиційного потенціалу банків [13].

Відповідно до ч. 1 ст. 55 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд) та НБУ співпрацюють з метою забезпечення стабільності банківської системи України і захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків. Цим же законом визначено і загальні засади їх співпраці, а саме: Фонд та НБУ своєчасно повідомлятимуть один одному про будь-які спостереження та висновки щодо діяльності банків, які є необхідними для виконан-

ня покладених на них обов'язків. НБУ має протягом 10 днів з дня отримання відповідної інформації від Фонду надати йому ж перелік заходів, які планує вжити НБУ до банку, щодо якого виявлені ризики за результатами його діяльності. Фонд та НБУ з метою співпраці та координації своєї діяльності проведуть оперативні наради не рідше одного разу на квартал або частіше на вимогу одного з керівників цих органів. Фонд та НБУ мають право порушувати питання про необхідність внесення змін до нормативно-правових актів один одного [14]. Однак зазначені заходи стосуються аналізу діяльності окремих банків як елементів банківської системи, а не системи в цілому, тому вважати Фонд органом, який забезпечує стабільність банківської системи, на нашу думку, не можна.

Отже, відповідно до українського законодавства напрямки роботи з досягнення стабільності банківської системи; ризики, які можуть впливати на досягнення показників стабільної банківської системи, визначає виключно НБУ, забезпечення системи також покладається на НБУ.

Щодо питання оцінки стабільності банківської системи, то таким правом наділяється ще один новий для державного механізму України орган – Рада з фінансової стабільності. Так, у грудні 2014 р. текст Закону України «Про Національний банк України» був доповнений ст. 7-1, яка визначає особливості забезпечення стабільності банківської системи. Відповідно до ч. 2 ст. 7-1 Закону України «Про Національний банк України» наявність ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни, підтверджується відповідним рішенням Ради з фінансової стабільності. Повноваження цього органу визначені указом Президента України від 24.03.2015 р. № 170/2015 [15], згідно з яким Рада з фінансової стабільності виявляє, аналізує, здійснює оцінку та моніторинг поточних та потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз та системних ризиків для фінансової системи держави з метою виявлення ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави, причому такі її рішення мають рекомендаційний характер.

Рішення Ради з фінансової стабільності про підтвердження наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави, є підставою для використання НБУ права визначати тимчасові особли-



вості регулювання та нагляду за банками. Таке право надане НБУ відповідно до ч. 1 ст. 7-1 Закону України «Про Національний банк України», зокрема, за наявності таких ознак він має право визначати особливості підтримання ліквідності банків, застосування економічних нормативів, формування та використання резервів для відшкодування можливих втрат за активними операціями банків, запроваджувати обмеження на їх діяльність, зокрема й обмежувати або забороняти видачу коштів з поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій з вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей.

Більшість з наведених повноважень НБУ для забезпечення стабільності банківської системи за умови її нестійкого фінансового стану заперечень не викликає. Проте таке повноваження, яке стосується обмеження чи заборони видачі коштів з поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб, на наш погляд, суперечить положенням глав 71 та 72 Цивільного кодексу України [16]. Банки не зможуть посилатися на обмеження, запроваджені Національним банком України, при виконанні своїх договірних зобов'язань, тому що договірні правовідносини з клієнтами не можуть змінюватися на підставі факту запровадження такого обмеження. Тому наявна колізія банківського і цивільного законодавства потребує свого нормативного вирішення.

Вивчаючи нормативне регулювання забезпечення стабільності банківської системи, слід також зазначити, що Президент України з метою створення правових умов для виконання НБУ своїх конституційних завдань як центрального банку держави, який має суттєвий вплив на фінансову стабільність у державі, а також з метою приведення окремих положень Закону України «Про Національний банк України» відповідно до європейської практики та взятими українською стороною зобов'язаннями перед Міжнародним валютним фондом вніс до Верховної Ради України законопроект № 2742 від 27.04.2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України». Цим законопроектом пропонується ст. 1 Закону України «Про Національний банк України» доповнити терміном «фінансова стабільність – стан фінансової системи, в якому вона здатна належним чином забезпечити можливість ефективно виконувати свої ключові функції, такі як фінансове посередництво та забез-

печення здійснення платежів, і таким чином сприяти стійкому економічному зростанню, а також протистояти негативному впливу кризових явищ на економіку». Законопроект також пропонується викласти ч. 3 ст. 6 Закону «Про Національний банк України», яка стосується реалізації основної функції НБУ у такій редакції: «Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, зокрема стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цілі, визначеної у частині другій цієї статті» та додати до переліку інших функцій НБУ, визначених у ст. 7 закону, функцію «здійснення аналізу стану фінансової системи щодо фінансової стабільності» [17].

Запропоновані законопроект № 2742 зміни, на нашу думку, не є достатніми і породжують багато запитань. По-перше, в цілому визначення в законодавстві фінансової стабільності можна вважати позитивним, проте невідомо, що законодавець розуміє під фінансовою системою, як вона співвідноситься з банківською системою, кредитною системою. По-друге, чи повинен НБУ оцінювати стабільність діяльності всіх фінансових посередників, якщо відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» він має право здійснювати державне регулювання тільки діяльності банків. По-третє, на підставі яких даних НБУ повинен оцінювати стан фінансової системи, такий як стабільність. По-четверте, цим законопроектом не визначається зміст поняття стабільності банківської системи або те, на підставі яких критеріїв можна оцінити її наявність чи відсутність.

Питання, на підставі яких критеріїв може бути зроблено висновок про наявність або відсутність рівноваги банківської системи та її нездатність виконувати покладені на неї функції, ні в банківському законодавстві, ні в нормативно-правових актах Національного банку України не визначено, як і ознаки нестійкого фінансового стану банківської системи, наявність яких надає додаткові повноваження НБУ. Такі критерії доцільно визначити на рівні закону, ними, наприклад, можуть бути неплатоспроможність певної частини банків, які є складовими банківської системи України; неплатоспроможність одного системоутворюючого банку; значне зниження обсягу прибутків банків; певний показник збитковості банків; значна кількість порушень, допущених банками, що може бути загрозою для їх надійності та можливості виконати певний показник своїх зобов'язань; стабільна діяльність певної частки банківських установ тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз банківського законодавства дає підстави зазначити, що законодавчого визначення поняття «стабільність банківської системи» або критеріїв її визначення немає. Забезпечення стабільності банківської системи покладається в Україні на НБУ. Для забезпечення стабільності банківської системи він співпрацює з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Способи забезпечення стабільності банківської системи визначені в Законі України «Про Національний банк України» та Законі України «Про банки і банківську діяльність», які фактично реалізуються шляхом здійснення державного регулювання діяльності банків.

Законодавством визначено два режими забезпечення: загальні умови і особливий період (за наявності ознак нестійкого стану фінансової системи). Повноваження підтвердити наявність ознак нестійкого стану фінансової системи покладаються на колегіальний орган – Раду з фінансової стабільності. В такий особливий період НБУ надаються додаткові повноваження, реалізація яких повинна сприяти досягненню рівноваги в роботі банківської системи, причому зазначені норми суперечать положенням Цивільного Кодексу України, тому обов'язково слід усунути зазначену колізію щодо права НБУ забороняти видачу коштів з поточних та вкладних (депозитних) рахунків фізичних та юридичних осіб.

Підсумовуючи слід зазначити, що якщо стан нестабільності банківської системи надає додаткові повноваження НБУ, то банківське законодавство потребує закріплення самого поняття стабільності банківської системи або її критеріїв. Стабільність банківської системи можна визначити як стан банківської системи, в якому вона здатна протистояти зовнішнім та внутрішнім впливам, зберігаючи можливість ефективно виконувати свої функції. Щодо критеріїв, на підставі яких можна визначити стабільна банківська система чи ні, то для формулювання більш конкретних пропозицій потрібно провести ґрунтовніше дослідження всіх аспектів функціонування банківської системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
2. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 29.01.2015 р. : офіц. текст. – К. : Паливода А.В., 2015. – 64 с.
3. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
4. Орлюк О.П. Правові проблеми організації та діяльності банківської системи України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.П. Орлюк. – Х., 2003. – 381 с.
5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121 III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
6. Господарський кодекс України : станом на 02.03.15. – К. : ЦУЛ, 2015. – 142 с.
7. Философский словарь / под. ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Изд-во полит. лит., 1986. – 580 с.
8. Гетманцев Д.О. Банківське право України : навч. посіб. / Д.О. Гетманцев, Н.Г. Шукліна. – Київ : Центр учбової літератури, 2007. – 344 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 слів / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : Перун, 2005. – 1 728 с.
10. Старіш О.Г. Системологія : підруч. / О.Г. Старіш. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 232 с.
11. Барановський О.І. Стейкість банківської системи України / О.І. Барановський // Фінанси України. – 2007. – № 9. – С. 75–87.
12. Банківське право України : навч. посіб. / [А.М. Жуков, А.Ю. Іоффе, В.Л. Кротюк та ін.] ; ред. А.О. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2000. – 384 с.
13. Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2015 рік : рішення Ради Національного банку України від 11.09.2014 р. № 28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/file/text/26/f431178n9.pdf>.
14. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 р. № 4 452 VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 50. – Ст. 564.
15. Про Раду з фінансової стабільності : указ Президента України від 24.03.2015 р. № 170/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/170/2015>.
16. Цивільний кодекс України : станом на 02.03.2015. – К. : ЦУЛ, 2015. – 270 с.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України : проект закону від 27.04.2015 р. № 2 742 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54947&pf35401=339910>.