

*М.В. Плотнікова, 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*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ

У статті робиться спроба визначити основні характеристики нормативно-правових актів Національного банку України, які виступають формою регулювання діяльності банків в Україні.

Ключові слова: державне регулювання діяльності банків, форми державного регулювання, способи державного регулювання, правовий акт, нормативно-правові акти Національного банку України

Постановка проблеми. ¹Державне регулювання діяльності банків відповідно до ст. 61 Закону України “Про Національний банк України” [1] (далі – Закон “Про НБУ”) здійснює Національний банк України (далі – Нацбанк). Реалізує він його згідно зі ст. 66 Закону України “Про банки і банківську діяльність” (далі Закон про банки) у формі адміністративного та індикативного регулювання [2]. Закон оперує поняттям “форма”, хоча, на нашу думку, в даній нормі визначаються різні способи державного регулювання. Так, якщо звернутися до значень цих категорій, то “форма – це зовнішній вигляд, обрис речі, дії тощо або зовнішній вираз певного змісту” [3]. Тоді як “спосіб – це певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось” [4, с. 1179]. Наприклад, регулювання шляхом встановлення обов’язкових економічних нормативів є способом, а формою є затвердження нормативного акта Нацбанку – Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні (Постанова Правління від 28 серпня 2001 року № 368 [5]). Такий спосіб як нагляд за діяльністю банків реалізується за допомогою таких форм, як прийняття рішення про розподіл компетенції підрозділів Нацбанку в сфері банківського нагляду, затвердження плану перевірок банківських установ, прийняття рішення про проведення позапланової перевірки, прийняття рішення про застосування заходів впливу тощо. Способи державного регулювання діяльності банків зовнішнім виразом, тобто формою можуть мати не тільки рішення, спрямовані на розв’язання конкретної ситуації, тобто не тільки індивідуальні правові акти, але й нормативні.

Таким чином, можна говорити про те, що формою зовнішнього вираження державного регулювання діяльності банків виступають різні за юридичними властивостями правові акти, які видає Нацбанк. Щоправда, термін “правовий акт” в правовій літературі використовується в різних значеннях. В даному дослідженні під правовими актами розуміємо письмові документи, що приймаються Нацбанком як правомочним суб’єктом права і мають офіційний характер та обов’язкову силу, виражають владні веління та спрямовані на врегулювання суспільних відносин [6, с. 8].

Правові акти за юридичними властивостями можуть бути нормативними та індивідуальними. Важливість нормативно-правових актів Нацбанку в регулюванні діяльності банківських установ в Україні, їх велика кількість та різноманіття зумовлюють необхідність їхньої характеристики. Аналіз цієї форми державного регулювання діяльності банків дасть можливість в майбутньому визначити неузгодженості українського банківського законодавства та вирішити проблеми, пов’язані з реалізацією та виконанням нормативно-правових актів Нацбанку.

Метою даної статті є визначення основних характеристик нормативно-правових актів Нацбанку, які виступають формою регулювання діяльності банків в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що увага дослідників приділяється насамперед визначенню правового статусу Нацбанку (Є.О. Алісов, Я.О. Берназюк, І.Б. Заверуха, Л.К. Воронова, Є.В. Карманов, А.Т. Ковальчук, В.Л. Кротюк, Т.А. Латковська, О.П. Орлюк, А.О. Селіванов та ін.). Вказані вчені визначають правотворчість як елемент правового статусу, а також характеризують регулюючу функцію Нацбанку. Питання сутності правових актів розглядали в своїх працях Л.М. Горбунова, І.К. Залюбовська, В.К. Колпаков, І. В. Куценко, О.Г. Мурашин, Н.М. Пархоменко та інші. Однак сучасні дослідження в цілому не

характеризують саме нормативно-правові акти Національного банку, а тому не дають можливості скласти про них цілісне уявлення.

Виклад основного матеріалу. Виконання регулюючих, контрольних й обслуговуючих функцій Нацбанку здійснюється шляхом прийняття рішень Радою Нацбанку (далі – Рада НБУ), Правлінням Нацбанку (далі – Правління) або Головою Правління Нацбанку (далі – Голова НБУ). Відповідно до розподілу повноважень між керівними органами Нацбанку, визначеного в Законі “Про НБУ”, регулювання діяльності банків насамперед здійснюється шляхом прийняття рішень саме Правлінням.

В юридичній енциклопедії нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права [7]. Відповідно визначаються і ознаки правового акта, що має: характер нормативного відображення волі уповноваженого суб’єкта, обов’язковість для виконання, документарну форму закріплення, забезпеченість державним примусом. Розглянемо основні риси нормативно-правових актів Нацбанку.

Відповідно до ст. 56 Закону “Про НБУ” нормативно-правові акти Нацбанку приймаються виключно у формі постанов Правління, якими затверджуються інструкції, положення, правила. Нормативно-правові акти Нацбанк видає з питань, віднесених до його повноважень, вони є обов’язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

Згідно зі ст. 16 Закону “Про НБУ” Правління є колегіальним органом, порядок роботи якого визначається Регламентом Правління, затвердженим ним самим же. Закон “Про НБУ” не визначає кількісного складу Правління і відносить вирішення цього питання до компетенції Ради НБУ. Також Закон “Про НБУ” не визначає і порядку прийняття рішень Правлінням, за винятком ч. 5 ст. 13, в якій визначаються умови подолання відкладального вето Ради НБУ, проте воно застосовується до питань, з яких нормативні акти не видаються.

Для більш детального аналізу цього питання варто звернутися до досвіду інших країн. Так, наприклад, у Банківському кодексі Республіки Беларусь (ст. 63) встановлюється правомочність правління Національного банку Республіки Беларусь при прийнятті рішень [8]. А в Російській Федерації Федеральний Закон “Про Центральний банк Російської Федерації” від 27.06.2002 визначає і кількісний склад Ради директорів (ст. 15), і умови легітимності її рішень (ст. 16) [9]. На нашу думку, для більш детального регулювання правотворчої функції Нацбанку до ст. 17 Закону “Про НБУ” доцільно було б включити другу частину такого змісту: “Правління Національного банку України приймає рішення простою більшістю голосів від затвердженого Радою Національного банку складу Правління”.

Цікавим при аналізі нормотворчої діяльності Нацбанку є також факт того, що її регулювання відбувається на підставі власної ж інструкції, яка до того ж відповідно до Постанови Правління від 10 лютого 1997 року № 31 має гриф “Для внутрішнього користування” [10]. Зазначимо, що, на нашу думку, ст. 56 Закону “Про НБУ” має більш детально ніж зараз визначати порядок прийняття, державної реєстрації та оприлюднення нормативних актів Нацбанку.

Відповідно до ч. 3 ст. 56 Закону “Про НБУ” нормативно-правові акти Нацбанку підлягають обов’язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України (далі – Мін’юст) та набувають чинності відповідно до законодавства України. Причому досі немає єдиного підходу до визначення терміна “законодавство”, а в літературі здебільшого для цього звертаються до рішення Конституційного суду від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98, проте його резолютивна частина стосується лише ст. 21 Кодексу законів про працю [11], тому немає підстав застосовувати його до всіх правовідносин.

Що ж стосується державної реєстрації та порядку набрання чинності підзаконними нормативно-правовими актами, то зараз це питання врегульоване Указом Президента від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 [12], однак він поширюється лише на нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади, до яких Національний банк не належить. Єдиний документ, що встановлює порядок здійснення державної реєстрації підзаконних нормативних актів Нацбанку – це Наказ Мін’юсту від 12.04.2005 № 34/5 “Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів” [14]. Питання ж набрання чинності нормативно-правовими актами Нацбанку законодавством не визначається. Час, з якого набере чинності нормативно-правовий акт Нацбанку, визначається в самому правовому акті.

Відповідно до Наказу Мін'юсту № 34/5 він здійснює також і правову експертизу нормативного акта, поданого на державну реєстрацію, однак виникає невпевненість щодо кваліфікованості його працівників в даній сфері. В літературі висловлюється думка, що слід запровадити і спеціальну нормотворчу експертизу проектів підзаконних нормативно-правових актів у галузі фінансового, банківського права, з метою недопущення негативних для фінансової системи наслідків, і пропонується її проведення покласти на спеціальну міжвідомчу експертну групу з фахівців відповідних департаментів Міністерства юстиції України, Національного банку України та Державної податкової адміністрації України [13, с. 110-111].

Міністерство юстиції, на підставі Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731, визначає також чи відповідають українському законодавству уже прийняті нормативні акти, в результаті чого приймається рішення про скасування державної реєстрації нормативно-правового акта. Слід зазначити, що наведений у п. 17 вказаного Положення перелік підстав для скасування рішення про державну реєстрацію нормативного акта не є вичерпним, що можна відмітити як значний недолік цього акта.

Як приклад такої діяльності Мін'юсту можна навести Наказ від 27.12.2009 № 360/5 [15], який скасовує державну реєстрацію п. 2 Постанови Правління від 09.11.2006 № 428. В даному випадку скасування державної реєстрації відбулося у зв'язку з внесенням змін до Закону про банки і невнесенням одночасних змін до Постанови Правління, чим допускалося неоднозначне тлумачення і застосування законодавства. Хоча і тут є проблема правозастосування, тому що зазначена Постанова Кабінету Міністрів України № 731, як видно з назви, регулює питання набуття чинності і скасування нормативних актів лише міністерств та інших органів виконавчої влади, до яких Нацбанк відповідно до Закону "Про НБУ" не належить. Згаданий уже наказ № 34/5, в якому визначається порядок державної реєстрації актів Нацбанку, порядку і підстав скасування державної реєстрації не містить. Тому на практиці маємо здійснення Мін'юстом дій, що виходять за межі його компетенції.

Здійснюючи характеристику нормативних актів Нацбанку, слід торкнутися і питання їх юридичної сили та місця в системі нормативно-правових актів України. Зрозуміло, що нормативні акти Нацбанку є підзаконними, проте чітко визначення питання як саме вони співвідносяться з нормативними актами інших органів влади, зокрема Кабінету Міністрів України, Президента України, центральних органів виконавчої влади, важливе для регулювання банківських відносин.

Для визначення системи, видів та ієрархії нормативно-правових актів уже не вперше робиться спроба прийняти Закон "Про нормативно-правові акти". Так, в законопроекті від 21.01.2008 № 1343-1, який було прийнято 1 жовтня 2008 року Верховною Радою як Закон № 615-VI, як і в попередніх, робиться спроба комплексно врегулювати питання, пов'язані з нормотворчою діяльністю в Україні. Проте із значними зауваженнями Президент наклав на нього вето, з урахуванням деяких пропозицій Президента Закон знову був прийнятий 18 листопада 2009 року за № 1729-VI [16]. Слід зазначити, що нормативні акти Нацбанку окремо в ньому не характеризуються. На основі аналізу даного закону випливає, що вони належать до групи актів інших державних органів, які відповідно до законодавства є суб'єктами нормотворення, а юридичну силу їм пропонується надати меншу ніж накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що, на нашу думку, є помилковим.

В юридичній літературі щодо спроб прийняти Закон "Про нормативно-правові акти" висловлюються різні думки. В цілому можна погодитися з позицією А.М. Мірошніченко та Ю.Ю. Попова, що не потрібен закон, який би визначав ієрархію нормативних актів, яка уже визначена в Конституції. А також з тим, що важливіше врегулювати на законодавчому рівні порядок доведення законів та інших нормативно-правових актів до відома населення та порядок реєстрації нормативно-правових актів [17, с. 370]. Хоча при визначенні місця нормативно-правових актів Нацбанку в системі підзаконних нормативних актів Конституція чіткої відповіді не дає, що зумовлено особливим статусом самого Нацбанку. Колізії, які можуть виникати і в зв'язку з застосуванням нормативно-правових актів Нацбанку, варто розв'язувати за принципом пріоритету спеціальної норми, а в сфері банківських відносин такою майже завжди буде норма, встановлена Нацбанком.

У зв'язку з тим, що законодавство передбачає також і можливість видання спільних актів НБУ та інших органів державної влади (наприклад, Кабінету Міністрів України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку), також потребує розв'язання питання співвідношення

нормативних актів Нацбанку з нормативними актами інших органів влади. До речі, в законодавстві не визначається також і порядок спільної нормотворчої діяльності. В.Л. Кротюк пропонує в таких випадках приймати нормативний акт іншим органом державної влади і погоджувати його з Нацбанком [18, с. 63], однак є питання, щодо яких такий порядок застосовувати недоцільно.

На нашу думку, юридична сила постанов Правління, якими затверджуються нормативні акти Нацбанку, має дорівнювати юридичній силі рішень такого колегіального органу, як Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 116 Конституції України забезпечує проведення фінансової політики, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України [19]. Однак в такому випадку незрозуміло, чи є можливість прийняття спільного нормативного акта двох органів (наприклад, Нацбанку та ДКЦПФР), рішення яких мають різну юридичну силу.

Характеризуючи нормативні акти Нацбанку, слід відмітити таку невідповідність законодавству: Нацбанк відносить до нормативних свої правові акти, які не набули такого статусу. Так, наприклад, Постанова Правління від 5 березня 2010 р. № 115 “Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України” вносить насправді зміни до двох правових актів, які не були зареєстровані в Міністерстві юстиції, як того вимагає ст. 56 Закону “Про НБУ”. Цей приклад є не єдиним, і слід зазначити, що такі правові акти містять більше рекомендацій до бажаної поведінки, ніж правових приписів, вони не набули характеру нормативних актів, а також позбавлені ознак актів, що містять індивідуальні розпорядження. Причому в своїх листах Нацбанк вимагає від банків дотримання вимог, що містяться в цих постановах, хоча ст. 63 Закону “Про НБУ” містить норму про те, що він не має права вимагати виконання операцій та інших дій, не передбачених законами України та нормативними актами Нацбанку. На нашу думку, слід законодавчо закріпити основні ознаки таких правових актів, визначити з якою метою вони видаються, їх юридичну силу і, відповідно, правові наслідки, які вони можуть мати.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що формою зовнішнього вираження діяльності Нацбанку по здійсненню державного регулювання діяльності банків виступають його різні за юридичними властивостями правові акти. Велике значення для регулювання діяльності банків мають нормативно-правові акти Нацбанку. Причому Закон “Про НБУ” не визначає ані порядку прийняття рішень Правлінням при затвердженні нормативних актів Нацбанку, ані порядку державної реєстрації, ані порядку оприлюднення нормативних актів Нацбанку. Адже на нормативні акти Нацбанку не поширюється дія Указу Президента № 493/92, хоча фактично застосовуються норми, ним встановлені.

Також слід відмітити, що Мін’юст скасовує державну реєстрацію нормативно-правових актів Нацбанку на підставі акта, дія якого також на них не поширюється. Тому, на нашу думку, ст. 56 Закону “Про НБУ” має більш детально ніж зараз регламентувати порядок набуття чинності нормативно-правових актів Нацбанку.

Потребує додаткового дослідження питання видання Нацбанком актів, реєстрація яких в Мін’юсті не здійснюється, а ознак нормативних чи індивідуальних актів не має, хоча виконання від банків вимагається.

Прийняття Закону від 18 листопада 2009 р. № 1729-VI, на нашу думку, є помилковим, тому що він не вирішує всіх проблем, пов’язаних з виданням та набуттям чинності підзаконних нормативних актів. Даний Закон не дає чіткої відповіді щодо місця нормативно-правових актів Нацбанку в системі підзаконних нормативних актів. Не дає відповідь на це питання і Конституція України, але колізії, які можуть виникати у зв’язку з їх застосуванням, найпростіше розв’язувати за принципом пріоритету спеціальної норми.

Список літератури

1. Про Національний банк України : закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29 (23.07.99). – Ст. 238.
2. Про банки і банківську діяльність : закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6 (09.02.2001). – Ст. 30.
3. Нагребельний В. П. Форма / Нагребельний В. П. // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / НАНУ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 6 : Т-Я. – 2004. – С. 294.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 170 000 слів / ред. В. Т. Бусел. – К. – Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.

5. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні : постанова Правління Національного банку України від 28 серпня 2001 року № 368 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 40. – Ст. 1813.
6. Мурашин О. Г. До питання про поняття правового акта / О. Г. Мурашин // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №12. – С. 7–9.
7. Бобровник С. В. Нормативно-правовий акт / С. В. Бобровник, В. П. Нагребельний // Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 4 : Н-П / НАНУ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. – С. 192.
8. Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbrb.by/legislation/code.asp>
9. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный Закон от 27.06.2002 [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://duma.consultant.ru/doc.asp?ID=13087&PSC=1&PT=1&Page=17>.
10. Про заходи щодо підвищення рівня підготовки та забезпечення державної реєстрації нормативних актів Національного банку України : Постанова Правління Національного банку України від 10 лютого 1997 року № 31// Офіційний вісник України. – 1997. – № 9. – Ст. 67.
11. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32 (27.08.98). – Ст. 1209.
12. Указ Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 // Голос України. – 1992. – 10 (08.10.92). – № 192.
13. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
14. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції від 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15 (29.04.2005). – Ст. 799.
15. Про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта : наказ Міністерства юстиції від 27.12.2009 № 360/5// Офіційний вісник України. – 2009. – № 21 (30.03.2009). – С. 110.
16. Про нормативно-правові акти : закон України від 18 листопада 2009 року № 1729-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України : Законотворча діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31416&pf35401=155342
17. Мірошніченко А. М. Чи потрібен Закон України “Про нормативно-правові акти”? / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362-372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09-mamnpa.pdf>.
18. Кротюк В. Л. Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз / В. Л. Кротюк. – К. : Ін Юре, 2000. – 248 с.
19. Конституція України. – К. : Велес, 2007. – 48 с.

Summary

An author notes that the legal acts of NBU are the form of the state regulation of banks. She gives it a shot to define main descriptions of Law acts of National Bank of Ukraine.

Отримано 31.05.2010

Плотнікова, М.В. Нормативно-правові акти Національного банку України як форма державного регулювання діяльності банків [Текст] / М.В. Плотнікова // Правовий вісник Української академії банківської справи. - 2010. - N 1. - С. 31-35.