

---

УДК 351.82:336.711

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

## **ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ В УКРАЇНІ**

*В статті з'ясовується суть поняття державне регулювання діяльності банків в Україні. Характеризуються мета державного регулювання та визначаються форми його здійснення.*

*Ключові слова: державне регулювання, діяльність банків, Національний банк України*

*В статті вивчається суть поняття государственное регулирование деятельности банков в Украине. Характеризуется цель государственного регулирования, и определяются формы его осуществления.*

*Ключевые слова: государственное регулирование, деятельность банков, Национальный банк Украины*

Стаття 47 Закону України “Про банки і банківську діяльність” [11] визначає перелік операцій, які можуть здійснювати в своїй діяльності банки. До них відносяться власне банківські операції; інші операції та угоди, що

---

<sup>1</sup>© М.В. Плотнікова, 2011

не потребують додаткових дозволів, наприклад, надання гарантій, порук за грошовими зобов'язаннями; та операції, здійснення яких потребує письмового дозволу Національного банку України (далі – Нацбанк), наприклад, діяльність з ведення реєстрів власників іменних цінних паперів. Банківська система, як сукупність Нацбанку та банківських установ, які здійснюють зазначені операції, об'єктивно потребує регулювання з боку держави. Адже в гонитві за прибутком банківські установи можуть здійснювати більш ризиковані операції, що може призвести до негативних наслідків, навіть до банкрутства. Тоді несприятливий вплив здійснюється як на розрахункові відносини, так і на пропозицію кредитних коштів, отже проблеми в діяльності окремих банківських установ не можуть проходити безслідно для економіки як окремого регіону, так і країни в цілому.

Згідно з ст. 61 Закону України “Про Національний банк України” [2] державне регулювання діяльності банків здійснює Нацбанк. Визначення поняття державного регулювання діяльності банків законодавство не містить. Ст. 1 Закону України “Про Національний банк України” містить визначення банківське регулювання, як однієї із функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. А ст. 66 Закону України “Про банки і банківську діяльність” визначає форми, в яких здійснюється державне регулювання діяльності банків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Характеристиці державного регулювання в банківській сфері присвячені праці багатьох дослідників, зокрема: Є.О. Алісова, А.Ф. Бадтиева, Я.А. Гейвандова, І.Б. Заверухи, Л.К. Воронової, В.Л. Кротюка, Т.А. Латковської, О.П. Орлюк, О.М. Пастушенко, А.О. Селіванова, Г.Ю. Шемшученко та ін. Однак слід звернути увагу на те, що в літературі частіше характеризуються такі поняття як регулювання банківської діяльності [3; 44] чи окремих її аспектів [5] або регулювання банківської системи [6]. В нормативних актах Нацбанку реалізуючи ст. 66 Закону України “Про банки і банківську діяльність” застосовуються саме поняття “регулювання діяльності банків”. На нашу думку, поняття “діяльність банків” ширше за обсягом, адже характеризує всі аспекти

функціонування такого специфічного суб'єкта господарювання як банк. Тому, розглядаючи регулюючий вплив з боку держави на дану сферу суспільних відносин, варто говорити саме про державне регулювання діяльності банків.

Отже, з'ясування суті державного регулювання діяльності банків, його мети та форм здійснення є **метою** даного дослідження.

Перед тим, як визначити поняття державне регулювання діяльності банків, слід звернутися до визначення поняття державне регулювання в цілому.

В науці державного управління державне регулювання визначається як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [7, с. 47].

В правовій науці, державне регулювання – це здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [8, с. 118].

Є.Б. Кубко зазначає, що державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Саме тому, на його думку, державне регулювання не можливе без державного управління [9, с. 66]. Тому, спираючись на розуміння управління, що склалося в науці адміністративного права [10, с. 74-75], можна стверджувати, що вплив на ті суспільні відносини, що є його об'єктом, полягає:

- по перше, в орієнтуванні суб'єктів цих суспільних відносин, тобто визначенні перспектив розвитку відносин, а також на основі прогнозів і планів здійснення нормативного регулювання та загального методичного керівництва;
- по-друге, в забезпеченні функціонування системи – це кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне забезпечення тощо;
- по-третє, власне в оперативному управлінні системою, що включає безпосереднє регулювання, облік, контроль, оцінку правильності діяльності суб'єктів.

Отже нам для з'ясування суті державного регулювання діяльності банків слід визначити через яких суб'єктів та яким чином здійснюється цей вплив в Україні.

Як зазначає О.А. Костюченко, ефективне функціонування банківської системи України неможливе без визначення правового статусу суб'єктів кредитної системи та детального регламентування різних аспектів банківської діяльності [11, с. 13] і, що для нормальної діяльності банківської системи країни велике значення має існування належної законодавчої бази, яка б регулювала правовий статус банків і банківську діяльність у відповідних сферах [11, с. 43].

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України встановлюється виключно законами. Тобто можна стверджувати, що загальне орієнтування суб'єктів та нормативне регулювання діяльності банків належить до виключної компетенції Верховної Ради України. І вже на основі прийнятих Цивільного і Господарського кодексів, Законів України “Про Національний банк України”, “Про банки і банківську діяльність”, “Про платіжні системи та переказ коштів в Україні”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”, “Про акціонерні товариства”, здійснюється підзаконне регулювання діяльності банків в Україні.

Відповідно до ст. 99 Конституції України забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією Нацбанку. Забезпечення цієї стабільності здійснюється шляхом постійного здійснення Нацбанком грошово-кредитної політики. Яка реалізується в тому числі і через встановлення правил для банків, інформаційного забезпечення їх діяльності, здійснення безпосереднього регулювання, контролю, оцінки правильності їх діяльності. В цілому ж політика у сфері грошового обігу та кредиту має велике значення для кожної країни, оскільки шляхом регулювання пропозиції грошей вона спрямована на забезпечення ефективного функціонування економіки, її ключовими цілями є цінова стабільність, стабільність обмінного курсу, зростання економіки, забезпечення зайнятості, збалансування платіжного балансу,

зростання добробуту населення тощо. Цих результатів реальніше досягнути, здійснюючи оперативне керівництво системою, що і покладається українським законодавством на Нацбанк. Крім того, відповідно до Закону “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [12] були розподілені повноваження державних органів у сфері регулювання різних секторів грошового ринку. Відповідно до ст. 21 вказаного Закону регулювання ринку банківських послуг здійснює Національний банк України.

Отже, основні повноваження здійснювати державне регулювання діяльності банків в межах визначених Верховною Радою належать саме Нацбанку. На основі Законів України “Про Національний банк” та “Про банки і банківську діяльність” має право конкретизувати та визначати механізми реалізації прав та обов'язків банків, наприклад, визначати правила здійснення банківських операцій, визначати порядок і форми платежів між банками, визначати норми обов'язкових резервів тощо. Реалізуючи такі свої повноваження Нацбанк здійснює нормативне регулювання, визначає перспективи розвитку цієї сфери. А тепер, із поверненням до первісної редакції Конституції України, коли Нацбанку повернули право законодавчої ініціативи, він також має право свої пропозиції та перспективне бачення діяльності банків втілювати і в законопроектах.

Окрім здійснення нормативного регулювання Нацбанк забезпечує можливість функціонування банків, зокрема, він виступає кредитором останньої інстанції для банків, створює, координує електронні платіжні засоби, платіжні системи, бере участь у підготовці кадрів для банківської системи, надає рекомендації щодо діяльності банків тощо.

І вже на основі законів та власних нормативних актів Нацбанк безпосередньо управляє діяльністю банків, а саме: здійснює державну реєстрацію банків, видає ліцензії, надає дозволи, контролює дотримання банківського законодавства та економічних нормативів, відкликає банківську ліцензію та ін.

До речі, в Законі України “Про Національний банк України”, в ст. 1 нормативно визначається поняття банківського регулювання як одна з функцій Нацбанку, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. Хоча дане визначення звучує

розуміння регулювання лише до встановлення правових норм для діяльності банків, відкидаючи, наприклад, такі способи здійснення регулювання діяльності банків як реєстрація і ліцензування банків, нагляд за їх діяльністю, рефінансування банків тощо.

Таким чином, можна визначити, що загальне державне регулювання діяльності банків в Україні здійснює Верховна Рада України, а спеціальне – Національний банк України.

Визначивши суб'єктів, які здійснюють державне регулювання діяльності банків, визначимо, що є його метою. Необхідність застосування державного регулювання банківської діяльності А.О. Селіванов пояснює потребою ввести у ці відносини правовий порядок, який передбачав закріплення правового статусу НБУ, його відносини з Кабінетом Міністрів, комерційними банками та іншими кредитними установами, порядок їх утворення та здійснення ними банківських та небанківських угод, різноманітних банківських операцій [13, с. 16].

Метою в філософії визнається усвідомлення результату, на досягнення якого спрямовані дії [14, с. 534]. Якщо характеризувати мету державного регулювання, що спрямоване на діяльність банків, то слід зазначити, що діяльність банків відбивається на стані економіки країни в цілому. Банки є джерелом кредитних коштів, що важливо для розвитку підприємництва. Їх безпомилкове та оперативне здійснення розрахунків між суб'єктами господарювання пришвидшує господарський обіг. Найменша нестабільність викликає паніку клієнтів банку і призводить до скорочення банківських резервів та пропозиції грошей. Суспільство зацікавлене в стабільній та безперебійній роботі всієї банківської системи, адже це є запорукою сталого розвитку економіки і продовження благополучного існування держави в цілому. Отже, на нашу думку, метою здійснення державного регулювання діяльності банків слід вважати безперебійне і надійне функціонування банківської системи, яке б забезпечувало сталий розвиток економіки.

Щодо форм, в яких здійснюється державне регулювання діяльності банків, розглянемо це питання на основі аналізу повноважень Нацбанку. Згідно з ст. 66 Закону України “Про банки і банківську діяльність” державне регулювання діяльності банків здійснюється в формі адміністративного та індикативного регулювання [1]. 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” [15]. Тоді як “спосіб – це певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось” [16, с. 1179]. Наприклад, реєстрація та ліцензування банків є способом, а формою є прийняття рішення Національним банком про здійснення реєстрації або видачу ліцензії комерційному банку. Або 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. Такий спосіб індикативного регулювання як встановлення обов'язкових економічних нормативів зовнішньо виражається прийняттям такого нормативного акту як Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні.

Таким чином, можна говорити про те, що формою зовнішнього вираження державного регулювання діяльності банків, яке здійснюється Нацбанком, виступають різні за юридичними властивостями його правові акти.

Що ж до державного регулювання банківської сфери Верховною Радою, то формою вираження її компетенції також є правові акти, наприклад, Закон України “Про банки і банківську діяльність” або Постанова Верховної Ради про призначення на посаду Голови Нацбанку.

**Висновки.** Викладене дає підстави стверджувати, що вплив держави на діяльність банків має характер регулювання. Державне регулювання діяльності банків являє собою вплив на діяльність банків, який від імені держави здійснюють уповноважені державні органи, що полягає в здійсненні нормативного регулювання основ їх діяльності, забезпеченні можливості їх функціонування та реалізації безпосереднього регулювання в цій сфері.

Державне регулювання діяльності банків реалізується на двох рівнях. Загальне регулювання здійснює Верховна Рада України у

формі законів та постанов. Спеціальне регулювання діяльності банків від імені держави здійснює Нацбанк. Формою регулювання в цьому випадку виступають його нормативні та

індивідуальні акти. Метою державного регулювання діяльності банків є безперервне і надійне функціонування банківської системи, яке б забезпечувало сталий розвиток економіки.

### *Список літератури*

1. Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6 (09.02.2001). – Ст. 30.
2. Закон України “Про Національний банк України” від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29 (23.07.99). – Ст. 238.
3. Бадтиев А. Ф. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности : диссерт. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право / Бадтиев Азамат Феликсович. – М., 2005. – 203 с.
4. Гейвандов Я. А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретические и организационно-правовой анализ). : Дис. ... докт. юрид. наук / Гейвандов Я.А. – Санкт-Петербург, 1997. – 355 с.
5. Шемшученко Г. Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс] / Г.Ю. Шемшученко; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2005. – 20 с. – укр.
6. Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс] / Т.А. Латковська; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 36 с. – укр.
7. Малиновський, В.Я. Словник термінів і понять з державного управління/ В. Я. Малиновський. - К.: Атіка, 2005. - 240 с.
8. Нагребельний В.П. Державне регулювання / В. П. Нагребельний, М. В. Оніщук // Юридична енциклопедія: енциклопедія : в 6 т. – Т. 2 : Д-Й / Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М.П.Бажана, 1999. – С. 118-119.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: У 2 т. Т. 1: Загальна частина: підручник/ НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; ред. В. Б. Авер'янов. - К.: Юридична думка, 2004. - 584 с.
10. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
11. Костяченко О.А. Банківське право : підручник. – 3-тє вид. – К. : А.С.К., 2003. – 928 с.
12. Закон України “Про державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1 (04.01.2002). – Ст. 1.
13. Банківське право України : навчальний посібник / А. М. Жуков, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк та ін. ; ред. А. О. Селіванов ; НБУ. – К.: Ін Юре, 2000. – 384 с.
14. Философский словарь / под. ред. И. Т. Фролова. – изд. 5-е. – М. : Изд-во политической литературы, 1986. – 580 с.
15. Нагребельний В. П. Форма / Нагребельний В. П. // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / НАНУ, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 6 : Т-Я. – 2004. – С. 294.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 170 000 слів / ред. В. Т. Бусел. – К. – Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.

### *Summary*

Author attempts to define denotation of the state regulation of banks activity in Ukraine. Purpose and forms of the state regulation of banks activity is characterized.

**Key words:** state regulation, banks activity, National bank of Ukraine