

УДК 347.734(477)

С. В. Глібко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Визначення правових засобів регулювання Національним банком України банківської діяльності

У сучасному господарському регулюванні банківської діяльності потребує уваги ефективність державного впливу на правовідносини, що виникають при здійсненні банківських операцій, і визначення системи правових засобів банківського регулювання з метою стабілізації банківської системи.

Мета статті — визначення ознак правових засобів банківського регулювання та їх характеристик, що визначають порядок застосування.

Дослідження та визначення засобів регулювання здійснювалося науковцями залежно від об'єкта, мети дослідження, виду правовідносин. Як засоби державного впливу фундаментально досліджені засоби господарського законодавства Г. Л. Знаменським, Б. І. Пугинський визначив цивільно-правові засоби господарських відносин, Д. П. Фьоклін аналізував засоби управлінського впливу держави, Т. А. Латковська розглядала засоби регулювання банківською діяльністю через реалізацію грошово-кредитної політики Національним банком України (далі —

НБУ), інші провідні вчені аналізували засоби у фінансових правовідносинах або в аспекті реалізації повноважень управлінської компетенції органів управління. Додаткового дослідження потребує співвіднесення засобів банківського регулювання з державним регулюванням господарської діяльності та вплив загальногосподарського визначення орієнтованості правових засобів.

Загальне поняття правового засобу та його видів регулювання можливо сформулювати на підставі функціональної його характеристики в системі елементів механізму господарсько-правового регулювання. Характер засобів державного регулювання господарської діяльності підкреслюється їх розумінням як правових регуляторів виробничого процесу¹. Введення поняття «правовий засіб», зазначає Б. І. Пугинський, має сенс з метою відмежування правових норм, інститутів, правовідносин від таких реалій, які не укладаються у зміст традиційних термінів²; правові засоби він визначає як сполучення (комбінацію) юридично значущих дій, які здійснюються з дозволим ступенем розсуду та служать досягненню їх цілей (інтересів), що не суперечать законодавству та інтересам суспільства, а в більш вузькому значенні правові засоби можуть розглядатися як юридичні способи вирішення суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей (інтересів)³. Категорія правового засобу та перелік (на наш погляд, необмежений) засобів державного регулювання господарської діяльності передбачена ст. 12 Господарського кодексу України (далі — ГКУ)⁴, а умови, обсяги, сфери, порядок їх застосування встановлюються ГКУ та іншими законодавчими актами. Г. Л. Знаменський поділяв засоби по відношенню до цілей на внутрішні (власне правові, у тому числі методи правового регулювання) та зовнішні

¹ Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / кол. авт. : Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Шербіна та ін.; за заг. ред. В. К. Мамутова. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 31.

² Пугинский, Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. — М. : Юрид. лит. — 1984. — С. 85.

³ Там само. — С. 87.

⁴ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

(державні та політичні інститути, спеціальна організаційна діяльність органів управління і суб'єктів господарювання)¹. Цивільно-правова характеристика правових засобів, надана Б. І. Пугинським, не відносить їх до компетенції державних органів². Д. П. Фьоклін класифікацію фінансових інструментів (частину яких ми вважаємо господарськими засобами) державного регулювання банківських інститутів здійснює залежно від того, у складі якого методу вони використовуються: методи, які держава використовує як *монополіст*, — превентивні інструменти центрального банку, фінансові нормативи, норми мінімальних резервів, норми відрахувань до резервних та інших обов'язкових фондів банків, примусові інструменти інших державних органів влади, податки, внески цільових фондів, інші обов'язкові внески та збори, норми відрахувань до фонду гарантування вкладів, штрафні санкції, і методи, які держава використовує як *рівноправний суб'єкт* ринкової економіки, — загальні інструменти центрального банку, процентні ставки, валютні резерви, державні цінні папери, непримусові інструменти інших органів державної влади, видатки державного бюджету, внески до фонду страхування банківських установ³. На наш погляд, така класифікація не має відмінностей, тому що в обох випадках названі інструментами засоби є імперативними і їх можуть застосовувати тільки державні органи, але з різницею в чинниках, на підставі яких реалізуються засоби. Так, встановлення резервування і застосування права визначати процентні ставки відносяться до компетенції НБУ, мають загальну основу — владні повноваження, здійснюються монополярно, а існуюча різниця у формі реалізації — наявності господарського договору в певних випадках (на-

¹ Знаменский, Г. Л. Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства / Г. Л. Знаменский. — Киев, 1980. — С. 58–59.

² Пугинский, Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. — М. : Юрид. лит. — 1984. — С. 91.

³ Фьоклін, Д. П. Регулюючий вплив держави на функціонування банківських інститутів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д. П. Фьоклін ; Донец. держ. ун-т упр. М-ва освіти і науки України. — Донецьк, 2006. — С. 12.

приклад, рефінансування) не впливає на характеристику як класифікаційна ознака. За словами І. Л. Бачило, якщо функції вказують, що робить орган, то його правомочності виявляють, яким способом, якими правовими засобами та шляхами забезпечується виконання функцій¹. І. Л. Бачило також зазначила, що окремого закріплення потребують повноваження органу, якщо функції реалізуються повністю без видання нормативного акта². На наш погляд, таке правове закріплення не може бути застосоване при регламентуванні банківської системи, тому що відсутній обов'язковий елемент управлінської системи — адміністративна підпорядкованість банків суб'єкту управлінської діяльності — НБУ. У зв'язку з цим при виконанні дій з боку НБУ як адміністративних функцій завжди буде виникати втручання в підприємницьку діяльність банків, що тягне за собою обов'язкове регламентування компетенції в нормативному акті — як у законі, так і підзаконному акті НБУ. З урахуванням послідовності категорій державного впливу: принципи — мета — функція — повноваження — засіб, не всі функції НБУ відображені в правових засобах впливу безпосередньо і прямо на об'єкт регулювання — на банківську систему або *на банківську діяльність*. Так, здійснення НБУ *управління золотовалютними резервами* як правовий засіб стосується окремих банків тільки у випадку залучення (участі) останніх до названих операцій, але впливатиме на всі банки, у тому числі шляхом коливання обсягів ресурсів на кредитному і грошовому ринку. З приводу цього питання зазначено, що елементами компетенції органу управління виступають не самі функції, а покладені на орган права та обов'язки виконувати певні функції та комплекс конкретних повноважень, необхідних для реалізації функцій³. Тому можна вказати на таку ознаку господарського засобу банківського регулювання НБУ, як *відповідність засо-*

¹ Бачило, І. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. — М. : Юрид. лит., 1976. — С. 52.

² Там само — С. 78.

³ Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект) / В. Б. Аверьянов, В. Н. Селиванов, В. И. Семчик и др. — Киев, Наукова думка, 1982. — С. 191.

бу визначеним законом функції та компетенції державного органу. У зв'язку з тим, що застосування владних повноважень, обсяг і реалізація господарської компетенції визначаються Конституцією України та законами (частини 2, 3 ст. 8, ч. 4 ст. 19 ГКУ), необхідно відмітити таку ознаку правового засобу НБУ — урегульованість правового засобу Конституцією України, законами та іншими нормативними актами, прийнятими відповідно до законів.

Для розкриття правових зв'язків засобів регулювання з іншими категоріями правового регулювання необхідно врахувати теоретичні дослідження, які показують взаємозалежність юридичних норм, інститутів, категорій. Так, А. М. Васильєв відобразив функціональний категорійний ряд у правовому регулюванні таким чином: правові принципи — правотворчість — правові норми — юридичні факти — правовідносини — суб'єктивне право — юридичний обов'язок — індивідуальні акти реалізації прав і обов'язків — правопорядок¹. При класифікації засобів необхідно також враховувати суб'єктно-об'єктний склад регулювання і також його мету, тому що цілеспрямованість застосування і зв'язок засобів мотивовані поставленими завданнями в правовому регулюванні і, використавши наведений підхід до побудови логічної послідовності елементів, можна вказати на обов'язковий зв'язок між такими елементами в правовому регулюванні: мета — засоби — об'єкт — результат. Таке групування дасть змогу виділити прогалини в реалізації функцій, тому що саме функції визначають перелік і зміст засобів, і способи усунення недоліків регулювання. У цьому аспекті слід погодитися з Г. Л. Знаменським, який зазначив теоретичну діалектику взаємозв'язку усіх складових понять в єдиному циклі «ціль — засіб — результат» і що між ціллю та результатом не може бути повної тотожності².

¹ Васильєв, А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. — М. : Юрид. лит., 1976. — С. 214.

² Знаменский, Г. Л. Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства / Г. Л. Знаменский. — Киев, 1980. — С. 79.

При визначенні правових засобів регулювання важливе їх доповнення та взаємовплив. Функціональність всіх правових категорій та зв'язків між елементами механізму господарсько-правового регулювання потребує передбачити всі дієві зв'язки і відобразити їх щодо досліджуваного нами регулювання банківської діяльності. Тому ознакою засобу є *спрямованість засобу на досягнення функціональних цілей НБУ та банківського регулювання і те, що його застосування здійснюється в сукупності з іншими засобами регулювання*. Зовнішній прояв засобів державного регулювання — це норми права, нормативні акти, локальні нормативні акти, індивідуальні акти уповноважених органів, їх юридичні дії. Але джерела правового регулювання банківської діяльності не завжди можуть за своїм обсягом та змістом збігатися з проявом засобів державного регулювання. Крім того, при визначенні правових засобів регулювання необхідно встановлювати відповідний механізм сприйняття такого регулювання банками, який складається не тільки з обов'язку виконувати встановлені вимоги, але й передбачати компенсаційний механізм наслідків втручання державного регулювання, який повинен функціонувати одночасно з урахуванням меж втручання в діяльність банків. У зв'язку з цим засіб впливу характеризується *відповідністю господарському порядку, засадам підприємницької діяльності і кореспондує правам і обов'язкам банків*.

Якщо оперувати термінологією, передбаченою ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність»¹ (далі — Закон «Про банки»), то правові засоби регулювання саме банківської діяльності необхідно класифікувати як адміністративні та індикативні. Такий поділ, можна припустити, побудований на порядку застосування засобів — або безумовні методи впливу, або також безумовні, але як показники (індикатори) для впливу на банківську діяльність, що по суті не дає належної правової характеристики, тому що такі розбіжності адекватно характеризують засоби стосовно порядку застосування тільки фінансового регулювання одночасно до двох об'єктів — банківської системи та грошово-

¹ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 1–2, ч. 1. — Ст. 1.

кредитної системи, а не окремого об'єкта господарського регулювання — банківської діяльності.

Разом з тим окремим засобом регулювання банківської діяльності з боку НБУ, який виходить за межі ст. 66 Закону «Про банки», необхідно вважати прийняття ним нормативних актів, матеріальні норми яких мають господарський чи цивільний характер, які приймаються з питань здійснення банківських операцій і не регламентують адміністративних та організаційно-господарських відносин у сфері банківського регулювання та нагляду. Так, наприклад, відповідно до ст. 339 ГКУ банківські операції провадяться в порядку, встановленому НБУ, порядок здійснення безготівкових розрахунків регулюється Цивільним кодексом України (далі — ЦКУ)¹, законом та банківськими правилами (ст. 1088 ЦКУ), у ст. 51 Закону «Про банки» встановлено, що банківські розрахунки проводяться згідно із правилами, встановленими нормативно-правовими актами НБУ, види безготівкових розрахунків визначаються законами та прийнятими на їх основі нормативно-правовими актами НБУ, а форми розрахункових документів, документів на переказ готівки для банків, а також міжбанківських розрахункових документів встановлюються НБУ (ст. 4, 17 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»²).

Не можна вважати окремим правовим засобом «встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків», тому що вони вводяться НБУ при прийнятті нормативних актів з приводу всіх функцій та правових засобів банківського регулювання. Також надання рекомендацій щодо діяльності банків як засіб регулювання має не обов'язковий характер і фактично не прямо впливає на зміст організаційно-господарських відносин між НБУ та банками, який підтверджується саме роз'ясненням застосування окремих нормативних актів або виходить за рамки організаційно-господарських відносин, наприклад, якщо НБУ пропонує певні методи організації внутрішньогосподарських відносин, і тому не може вважатися адміністративним методом впливу.

¹ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

² Там само. — 2001. — № 20. — Ст. 828.

Реєстрація банків і ліцензування їх діяльності регламентуються Законом «Про банки», Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців»¹, Положенням про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень, затвердженим Постановою Правління Національного банку України (далі — ПП НБУ) № 375 від 31.08.2001 р.² та Положенням про порядок видачі банкам банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій, затвердженим ПП НБУ № 275 від 17.07.2001 р.³ Існуючи невідповідності щодо реєстрації банків у названих нормативних актах не усунуті, накреслені тільки тимчасові шляхи виходу із суперечності в листі Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва і НБУ № 3805/№ 40-110/1841-5454 від 29.05.2007 р.⁴ При розгляді проблем реєстрації та ліцензування банків доцільно розглядати названі процедури як регулювання статутної діяльності суб'єкта підприємництва, що повинно відповідати основам, передбаченим ч. 2. ст. 14, ст. 6 ГКУ. Разом з тим необхідно враховувати наукові погляди дослідників фінансового права, економістів. Так, НБУ визнається одним із органів реєстрації фінансових установ — банків, а державні реєстратори завершують процедуру державної реєстрації фінансових установ, і за ними, на думку І. А. Шамрай, необхідно залишити лише функцію засвідчення факту створення нової фінансової установи в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців⁵. Р. А. Гриценко пропонує при організації структури банківського нагляду, виходячи

¹ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 25. — Ст. 1172.

² Там само. — 2001. — № 44. — Ст. 1991.

³ Там само. — № 34. — Ст. 1601.

⁴ Офіц. вісн. нормат.-прав. актів з митної справи, фінансів, податків та бух. обліку. — 2007. — № 24.

⁵ Шамрай, І. А. Правові основи створення фінансових установ в Україні та ліцензування їх операцій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. А. Шамрай ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2007. — С. 17.

з аналізу його функцій, відокремити НБУ та його окремі структури по функціях таким чином: НБУ — нормативно-правова функція, орган банківського нагляду — контрольно-спостережна, агентство реєстрації та ліцензування — регулятивна¹. Іншою є позиція А. П. Яценюка, відповідно до якої ліцензування і реєстрація банків є формою нагляду, що є і вступним контролем².

Нагляд за діяльністю банків НБУ здійснюється на підставі статей 67, 71, 72, 73 Закону «Про банки», Декретом Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»³ (далі — Декрет КМУ № 15-93), Положення про планування та порядок проведення інспекційних перевірок, затвердженого ПП НБУ № 276 від 17.07.2001 р.⁴, іншими нормативними актами НБУ.

Індикативне регулювання відповідно до ст. 66 Закону «Про НБУ», як і адміністративне, є формою регулювання з характером управлінського впливу НБУ на банківську діяльність. Одночасно назване у ст. 66 Закону України «Про банки» індикативним, регулювання НБУ віднесено до основних *економічних засобів і методів грошово-кредитної політики* (ст. 25 Закону «Про НБУ») для регулювання обсягу грошової маси через: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; 2) процентну політику; 3) рефінансування комерційних банків; 4) управління золотовалютними резервами; 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу; 7) емісію власних боргових

¹ Гриценко, Р. А. Організація та функціонування банківського нагляду : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / Р. А. Гриценко ; Ін-т екон. прогнозування НАН України. — К., 2001. — С. 13.

² Яценюк, А. П. Організація системи банківського нагляду і регулювання в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / А. П. Яценюк ; Укр. акад. банк. справи. — Суми, 2004. — С. 8.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 17. — Ст. 184.

⁴ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 34. — Ст. 1602.

зобов'язань та операції з ними. Відповідно до ст. 1 Закону «Про НБУ» основні засади грошово-кредитної політики є комплексом змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість НБУ з допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу та кредитування економіки.

На підставі сказаного, ознаками засобів регулювання необхідно виділити: *урегульованість засобу Конституцією України, законами та іншими нормативними актами, прийнятими відповідно до законів; відповідність господарському порядку, засадам підприємницької діяльності, правам і обов'язкам банків; спрямованість засобу на досягнення функціональних цілей НБУ та банківського регулювання і те, що застосування засобу здійснюється в сукупності з іншими засобами регулювання; відповідність засобу визначеним законом функції та компетенції державного органу.*

Характеризуючи функціональний зміст засобів, можна дати таке їх визначення: засоби регулювання банківської діяльності НБУ є заходами, способами дій, які застосовуються самостійно або в сукупності, ґрунтуються на Конституції України, господарському правопорядку та засадах підприємницької діяльності, відповідають передбаченим законами функціям і компетенції НБУ і спрямовані на досягнення функціональних цілей НБУ.

Подальшого дослідження потребує визначення меж регламентування обмежень банківської діяльності та їх співвідношення з основами підприємництва і принципами господарського права, вплив інструментів грошово-кредитної політики НБУ на банківську діяльність.