

УДК 34

Сенчак І. І.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри муніципального права
та адміністративно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»*

Войчишин О. В.

*студент Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»*

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ОЦІНКА СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Сьогодні одним із ключових елементів фінансової системи кожної країни є банківський сектор. Стабільна банківська система є основою будь-якої економіки та запорукою її інтенсивного, стратегічного розвитку; вона визначає активність і роль держави у світових інтеграційних процесах. В умовах глобалізації саме банки здатні мобілізувати і акумулювати фінансові ресурси для їх інвестування в економіку та забезпечувати міжнародне економічне співробітництво. З огляду на таку важливість, діяльність банків підлягає державному регулюванню.

© Сенчак І. І., Войчишин О. В., 2016

© Національний університет «Острозька академія», 2016

-
- Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

Однак, банківську систему України не можна віднести до категорії стабільних та надійних. Протягом останніх 2 років банківський сектор зазнав чергової кризи, як наслідок, в цей період більше 60 банків було ліквідовано. Більше того, євроінтеграційний вектор розвитку, обраний Україною, передбачає впровадження ряду стандартів, у тому числі у фінансовій та банківській системах. У зв'язку з цими факторами постає необхідність реформування адміністративного регулювання банківської діяльності як одного з ключових факторів сталості банківської системи.

Аналіз останніх досліджень. Сфера адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні постійно була об'єктом досліджень вітчизняних вчених. Зокрема, її дослідженням займалися І. І. Д'яконова, Б. П. Адамик, О. І. Хабюк, М. В. Плотнікова, В. В. Коваленко та інші. В розрізі державного регулювання здійснювалось дослідження і окремих форм адміністративного регулювання – реєстрація та ліквідація банків, застосування санкцій, однак комплексного фінансово-правового дослідження адміністративного регулювання банківської діяльності не здійснювалось. Як наслідок, необґрунтовано мало уваги приділяється дослідженню таких форм адміністративного регулювання як надання рекомендацій банкам, нагляд за діяльністю банків, взаємозв'язок усіх форм адміністративного регулювання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми та формулювання цілей статті. Нemoжливим вбачається здійснити удосконалення вищевказаного інституту без всебічного його аналізу та виявлення проблемних питань. У контексті відсутності досліджень адміністративного регулювання банківської діяльності саме в умовах кризи банківського сектору 2014-2016 років, суперечливості та динамічності банківського законодавства головною метою статті є

-
- Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

виявлення недоліків адміністративного регулювання банківської діяльності, які перешкоджають його ефективному застосуванню.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлено, що Національний банк України (далі – НБУ) здійснює державне регулювання діяльності банків у формі адміністративного та індикативного регулювання.[1] Водночас, в нормах Закону України «Про Національний банк України» визначена основна мета банківського регулювання – забезпечення безпеки та фінансової стабільності банківської системи; захист інтересів вкладників і кредиторів.[2]

В доктринальних джерелах науковці по різному формулюють сутність адміністративного регулювання. Б.П. Адамик вважає, що в основу адміністративного регулювання покладено використання засобів впливу переважно організаційно-владного характеру.[3] На думку І. І. Д'яконової, адміністративне регулювання – це методи прямого управління з боку держави на банківську систему, переважно за допомогою нормативно-правових актів НБУ.[4, С.46] Однак, зміст адміністративного регулювання банківської діяльності зводиться до того, що рішення, прийняті в його межах, носять обов'язковий характер, побудовані на владі, відповідальності. Тобто, реалізуючи свої повноваження у сфері адміністративного регулювання банківської діяльності, центральний банк перебуває у владних (управлінських) відносинах з іншими банками.

До суб'єктів адміністративного регулювання банківської діяльності належать Верховна Рада України, оскільки саме нормами законів встановлюються форми банківського регулювання, та НБУ, який через свої структурні підрозділи безпосередньо реалізує всі, визначені у ст. 66 Закону

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

України «Про банки та банківську діяльність», види адміністративного регулювання.

Постановою Правління НБУ №470 від 09.11.1998 р. передбачено функціонування Комісії НБУ з питань нагляду та регулювання банківської діяльності – органу, спеціально створеного для проведення скоординованої, зваженої та послідовної політики щодо здійснення нагляду за діяльністю банків в Україні, який має повноваження: приймати рішення про реєстрацію банків; приймати рішення про надання банкам ліцензій та розширення діючих; приймати рішення про застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства; призупиняти ліцензії та обмежувати банківські операції; приймати участь у ліквідації та оздоровленні банків. [5]

Не можна не враховувати вплив на стан адміністративного регулювання банківської діяльності правового статусу НБУ, як головного регулятора. Наприклад, існує проблема із незалежністю НБУ. Оскільки, фактично голова НБУ, який призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, зазнає політичного тиску зі сторони Президента. У зв'язку з цим його рішення можуть носити не економічно та юридично обґрунтований характер, а бути проявом чистієї політичної волі. На недостатню незалежність центрального банку вказує й оцінка його правового статусу за міжнародним індексами, зокрема індексом GMT (розроблений вченими Грілі, Масціандрі, Табелліні). Даний індекс включає в себе 2 підіндекси – політичної та економічної незалежності. [6, С. 85-86] За результатами оцінки за цим індексом Україна займає одне із останніх місць серед країн колишнього Радянського Союзу.

Якщо проблема економічної незалежності НБУ була частково подолана із прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України» від 18.06.2015 року, який встановив заборону встановлення сум обов'язкового перерахування до держбюджету коштів від НБУ [7], то проблема політичної незалежності залишається нагальною і такою, що потребує вирішення.

Таким чином, адміністративне регулювання банківської діяльності ми визначаємо як діяльність державних органів (Національного банку України та його структурних підрозділів), пов'язану із прямим впливом за допомогою організаційно-владних засобів на діяльність банків з метою забезпечення стабільності та фінансової безпеки банківської системи, захисту прав кредиторів і вкладників.

Стаття 66 Закону України «Про банки та банківську діяльність» передбачає, що адміністративне регулювання, як форма здійснення НБУ державного регулювання діяльності банків, існує в таких видах:

- 1) реєстрація банків і ліцензування їх діяльності;
- 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;
- 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- 4) нагляд за діяльністю банків;
- 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків. [1]

Значення реєстрації та ліцензування банків як I етапу адміністративного регулювання банківської діяльності полягає у якомога ранньому виявленню потенційно проблемних банків з метою недопущення їх негативного впливу як на окремих вкладників, так і на банківську систему в цілому. Ця діяльність центрального банку детально регламентована Законом України «Про банки та банківську діяльність» та Постановою Правління НБУ №306 від 08.09.2011 р.

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

Особливу увагу варто звернути на розмір статутного капіталу. Згідно ст. 31 ЗУ «Про банки та банківську діяльність» мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не може бути меншим 500 мільйонів гривень. Ця норма є відносно новою, оскільки з 2010 року до 2014 року розмір мінімального статутного капіталу становив 120 мільйонів гривень. Також постановою Правління Національного банку України «Про приведення статутного капіталу банків у відповідність до мінімально встановленого розміру», банки, статутний капітал яких є меншим 500 мільйонів гривень, зобов'язані поетапно до 2024 року привести його у відповідність до законодавства. [8] Дані зміни обумовлені кризовими явищами в економіці України та намаганням НБУ стабілізувати роботу банків шляхом їх укрупнення та є практичним прикладом адміністративного регулювання банківської діяльності.

Вимоги та обмеження щодо діяльності банків встановлюються НБУ фактично при прийнятті нормативно-правових актів із приводу всіх форм банківського регулювання.^[9, С.598] Даний вид адміністративного регулювання банківської діяльності носить найбільш загальний характер. Його зміст полягає у встановленні правил поведінки для суб'єктів банківських правовідносин.

Норма, яка дозволяє НБУ встановлювати вимоги та обмеження щодо діяльності банків, широко застосовується у судовій практиці. Так, у постанові Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 5 квітня 2005 р., встановлено, що визначення максимального розміру суми емітованої банком наперед оплаченої платіжної картки є не обмеженням прав позивача, а реалізацією НБУ своїх повноважень щодо державного регулювання діяльності банків – встановлення вимог та

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

обмежень щодо діяльності банків, як це передбачено п. 2 ст. 66 ЗУ «Про банки та банківську діяльність». [10]

З однієї сторони такий вид регулювання дає можливість НБУ ефективно та мобільно реагувати на зміни у банківських відносинах й усувати будь які загрози банківській системі шляхом видачі різних актів банківського регулювання. Однак, з іншої сторони, загальний спосіб формулювання даного виду адміністративного регулювання може створювати умови для зловживання цим повноваженням зі сторони НБУ і нести загрозу законним правам та інтересам банків й інших учасників відносин.

Хоча ст. 66 ЗУ «Про Національний банк України» забороняє НБУ вимагати від банків виконання операцій та інших дій, не передбачених законами України та нормативними актами Національного банку, проте, використовуючи такий вид адміністративного регулювання банківської діяльності як встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків, НБУ може обходити цю норму, легалізуючи її.

Тому постає необхідність судового нагляду, який, при визначені законності того чи іншого акту, насамперед, повинен виходити із мети банківського регулювання – фінансової стабільності та безпеки банківської системи, захисту інтересів вкладників та кредиторів.

Стаття 71 Закону України «Про банки та банківську діяльність» дозволяє Національному банку застосовувати 14 різних заходів впливу (санкцій). [1] На нашу думку, і кількість, і запропоновані у законі види санкцій дозволяють центральному банку адекватно реагувати на порушення у банківській сфері та приводити поведінку банків до вимог законодавства. Однак, незважаючи на широке коло повноважень щодо накладення санкцій, останні підлягають нераціональному застосуванню зі

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

сторони Національного банку України. Наприклад, несвоєчасне та непослідовне застосування заходів впливу центральним банком щодо ПАТ «КБ «Надра» протягом 2014-2016 років призвело до значних витрат з бюджету. [11]

У системі адміністративного регулювання банківської діяльності нагляд за діяльністю банків займає важливе місце, так як без його реалізації стає неможливим застосовувати заходи впливу до банків.

Даний вид спостереження, який фактично є моніторингом діяльності банківських установ, може проводитися у формі інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду згідно ч. 11 ст. 67 ЗУ «Про банки та банківську діяльність».[1] Порядок проведення перевірок регулюється постановою Національного банку України №276 від 17.07.2011 р. Різниця між інспекційними перевірками та безвиїзним наглядом полягає у тому, що останній вид нагляду проводиться виключно на підставі поданої банком фінансової та статистичної звітності. В той час як інспекції проводяться безпосередньо на об'єкті нагляду – в банку, філії іноземного банку, учасника банківської групи.

В Україні, за даними звіту Національного банку України, за 2014 рік було проведено 585 інспекційних перевірок 98 банків-юридичних осіб та 127 інспекційних перевірок їхніх відокремлених підрозділів. З них – 184 планові перевірки та 72 – позапланові, а також 329 перевірок стану об'єктів застави (нерухомого майна) за кредитами, наданими Національним банком України. В той же час, було складено лише 39 актів безвиїзного нагляду. Така кількість виїзних перевірок вказує на явний дисбаланс методів нагляду за діяльністю банків. [12]

Рекомендації є особливим видом адміністративного регулювання – вони не мають обов'язкового характеру і Національний банк України лише

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

рекомендує їх дотримуватись. Однак, як відмічає М.В. Плотнікова, банки дотримуються норм, які містяться у рекомендаціях, а іноді навіть імплементують їх у внутрішню нормативну базу. [13]

Висновки: Адміністративне регулювання банківської діяльності є системою, яка складається із послідовних, взаємопов'язаних видів діяльності: встановленні вимог та обмежень, реєстрації банків і ліцензуванні їх діяльності, нагляду за діяльністю банків, застосуванні за результатами нагляду санкцій або наданні рекомендацій.

За значенням для банківського регулювання види адміністративного регулювання можна розділити на 2 категорії: основні та допоміжні. Основними є такі види діяльності як реєстрація та ліцензування банків, проведення моніторингу діяльності банків, застосування санкцій. Комплекс цих заходів дозволяє створити вертикаль влади та підпорядкування, яка є основою для адміністративного регулювання. Постійну увагу варто приділяти заходам впливу та вдосконалювати їх відповідно до розвитку банківських відносин.

Допоміжними є рекомендації стосовно діяльності банків та встановлення вимог і обмежень щодо діяльності банків. Незважаючи на допоміжний характер цих заходів, вони потребують більш активного їх розроблення та впровадження у регулятивну діяльність.

Стан адміністративного регулювання банківської діяльності в цілому можна охарактеризувати як добре розвинений з точки зору наявності нормативної бази для його проведення. НБУ володіє широким колом повноважень щодо можливості впливати на діяльність банків. Проте очевидно, що криза банківського сектору України вказує на неефективне банківське регулювання.

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

На нашу думку, проблема лежить в площині управлінського характеру. Як приклад, нераціональне використання безвізного нагляду та інспекційних перевірок, їх явний дисбаланс веде до несвоєчасного виявлення проблем і зменшує ефективність заходів впливу. Поясненням, чому ефективна з правової точки зору система реєстрації та ліцензування банків не досягає своєї мети і допускає вразливі банки до діяльності, може бути корупційна складова та необхідність посилення незалежності НБУ.

Список використаних джерел

1. Про банки та банківську діяльність від 07.12.2000 р. : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
2. Про Національний банк України від 20.05.1999 р. : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14/para626#n626>
3. Адамик, Б.П. Інституційна організація державного регулювання діяльності банків в Україні та проблеми її координації : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gisap.eu/ru/node/460>
4. Д'яконова І. І. Особливості сучасного стану державного регулювання банківської діяльності / Д'яконова І. І., Мордань Є. Ю. // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць. – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – Вип. 31. – С. 46-51.
5. Положення про Комісію Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків: Постанова Правління НБУ №470 від 09.11.1998 р.: : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0470500-98>

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

6. Непрядкіна Н.В. Незалежність центральних банків країн СНД / Н.В. Непрядкіна – Економічний форум, 2014. – С. 81-90.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України: Закон України від 18.06.2015 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/541-19>.
8. Про приведення статутного капіталу банків у відповідність до мінімально встановленого розміру : Постанова Правління НБУ № 464 від 06.08.2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0464500-14>.
9. Задихайло Д.В. Господарське право. Підручник /Д.В. Задихайло. – Харків: Право, 2012. – 598 с.
10. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 5 квітня 2005 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/4C6344EF33360623C32570E3004D26C0>
11. Про ліквідацію та відкликання банківської ліцензії ПАТ «КБ «Надра»: Постанова Правління НБУ №356 від 04.06.2015 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=18030257.
12. Річний звіт Національного банку України за 2011 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=17568764>.
13. Плотнікова М. В. Проблема правового регулювання рекомендаційної діяльності Національного Банку України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/11268/1/plotnikova_KS2013.docx.

▪ Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

Сенчак І., Войчишин О.

Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні

У статті досліджено адміністративне регулювання банківської діяльності в Україні, проаналізовано його види. Здійснено спробу виявити проблемні аспекти адміністративного регулювання банківської діяльності в контексті кризи у банківському секторі 2014-2016 років.

Ключові слова: банківське регулювання, банк, Національний банк України.

Сенчак И., Войчишин А.

Финансово-правовая оценка состояния административного регулирования банковской деятельности в Украине

В статье исследовано административное регулирование банковской деятельности в Украине, проанализированы его виды. Предпринята попытка выявить проблемные аспекты административного регулирования банковской деятельности в контексте кризиса в банковском секторе 2014-2016 годов.

Ключевые слова: банковское регулирование, банк, Национальный банк Украины.

Senchak I., Voichyshyn O.

Financial and legal evaluation of administrative banking regulation in Ukraine

In the article has been researched administrative supervision of banking activity in Ukraine, and its kind has been analyzed. Attempted to reveal problem

-
- Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.

aspects of administrative supervision of banking activity in context of crisis in banking sphere in 2014-2016.

Key words: *banking supervision, bank, National bank of Ukraine.*

-
- Фінансово-правова оцінка стану адміністративного регулювання банківської діяльності в Україні / І. І. Сенчак, О. В. Войчишин // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16siidvu.pdf>.