

## ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ БАНКІВ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена аналізу чинного законодавства України, яке закріплює правове становище Національного банку України. Увага приділяється повноваженням центробанку щодо можливості впливати на стан правового закріплення, охорони та захисту законних фінансових інтересів держави та контрагентів банку. Аналізовані правомочності центрального банку країни розкриваються з урахуванням того, що він не є органом державної влади, а функціонує як особливий центральний орган державного управління. В роботі обґрунтовано, що законодавство України надає правові можливості Національному банку бути ключовим суб'єктом забезпечення фінансової безпеки банків в Україні.*

**Ключові слова:** Національний банк України, фінансова безпека банків, правовий статус центробанку, функції центробанку.

*Статья посвящена анализу действующего законодательства Украины, которое закрепляет правовое положение Национального банка Украины. Внимание уделяется полномочиям центробанка влиять на состояние правового закрепления, охраны и защиты законных финансовых интересов государства и контрагентов банка. Рассматриваемые правомочия центрального банка страны раскрываются с учетом того, что он не является органом государственной власти, а функционирует как особый центральный орган государственного управления. В работе обосновано, что законодательство Украины предоставляет правовые возможности Национальному банку быть ключевым субъектом обеспечения финансовой безопасности банков в Украине.*

**Ключевые слова:** Национальный банк Украины, финансовая безопасность банков, правовой статус центробанка, функции центробанка.

*This article analyzes the current legislation of Ukraine, which establishes the legal status of the National Bank of Ukraine. Attention is paid to the authority of the central bank the possibility to influence the state of legal consolidation, protection and legitimate financial interests of the state and the bank counterparties. Analyzed eligibility central bank disclosed on the basis that it is not a government agency and operates as a special central government. The work proved that the legislation Ukraine provides legal possibilities NBU to be key actors to ensure the financial security of banks in Ukraine.*

**Key words:** National Bank of Ukraine, the financial security of banks, the central bank legal status, functions sentrobanku.

Функціонування та здійснення банківської діяльності будь-якої країни світу неможливе без організації роботи центрального банку держави. Такий орган наділяється низкою виключних повноважень у регулюванні банківської діяльності, і Національний банк України (НБУ) не є виключенням. Однак, на тлі перманентних фінансових криз та нестабільності у світі, все частіше на центробанки покладається роль ключового регулятора фінансової безпеки всієї банківської системи та кожного окремого банку зокрема. Виконуючи своє призначення основного регулятора банківської діяльності, центробанки виконують регуляторні та нормотворчі функції спрямовані на закріплення економічних нормативів та правових умов забезпечення фінансової безпеки банків в країні.

Метою цієї статті є виявлення правових можливостей Національного банку України виступати регулятором фінансової безпеки банків. Основні висновки статті ґрунтуються на аналізі чинного законодавства та його правових можливостей. При цьому, емпіричною та науково-теоретичною базою роботи стали Закони України, підзаконні акти Кабінету міністрів України та Національного банку України, фінансово-банківська статистика, судові акти Адміністративних судів України та

праці таких науковців, як Віннік Г., Зозуля І., Костюченко О., Крилова В., Лур'є Г., Малюков В., Мустафаєва Д., Шулік В. та інших вчених.

Так, відповідно до ст. 99 Конституції України, основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці, а сам банк є центральним банком держави [1]. З метою виконання основної функції центробанку держави цей орган наділений низкою інших функцій та повноваженнями, які загалом визначають його правовий статус закріплений спеціальним Законом України «Про Національний банк України». Згідно зі ст. 2 зазначеного закону, НБУ є особливим центральним органом державного управління. У ст. 6 закону про центральний банк закріплено, що при виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цілі, визначеної у частині другій цієї статті (підтримка цінової стабільності в державі). У ст. 7 цього ж закону закріплена ще 31 функція НБУ, що деталізує основу функцію НБУ [2].

Аналіз функцій НБУ дає підставу стверджувати, що їх можна згрупувати таким чином:

1. Правотворча функція, що реалізується через прийняття нормативно-правових актів НБУ та внесення у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України.

2. Регуляторна функція, що включає виконання державних функцій щодо реалізації державної політики зокрема грошово-кредитної, представлення інтересів України в центральних банках зарубіжних країн, здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків, здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основ, методологічне забезпечення банківської діяльності тощо. При цьому, приписи ст. 61 про центробанк закріплюють, що регуляторні функції НБУ здійснюються у формах визначених законом про банки, як безпосередньо, так і через створені центробанком органів банківського нагляду. Тобто у частині нагляду НБУ має право запроваджувати будь-які незаборонені законом форми діяльності. А це, у свою чергу, забезпечує правову можливість оперативного реагувати на існуючі та можливі загрози та небезпеки у сфері фінансової безпеки банків та банківської системи України в цілому адміністративними методами.

3. Операційні функції центробанку, що включають монопольну емісію національної валюти України та організацію готівкового грошового обігу; НБУ виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування; визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює та забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування, розвиток створених ним платіжних та облікових систем, контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами тощо.

Групування функцій НБУ у запропонованому вигляді, на наш погляд, дозволяє виділити основні напрями діяльності центрального банку та характеризує правові можливості цього органу забезпечувати фінансову безпеку банківської системи в цілому та окремих банків. Однак, методологічно важливим для розуміння правових можливостей НБУ у сфері фінансової безпеки банків є аналіз його правового становища за чинним законодавством України.

Так, специфіка правового становища НБУ криється у тому, що цей орган не належить до органів державної влади, однак його повноваження, як органу державного управління надають йому права і на видання нормативно-правових актів Національного банку, які є обов'язковими для виконання, і на встановлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; НБУ також, встановлює економічні нормативи для банків. Не менш принциповими є й приписи ст. 15 закону про НБУ у частині права на застосування заходів впливу (санкцій) до банків та інших осіб, діяльність яких перевіряється Національним

банком відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» та інших законів України [2]. Тобто, на законодавчому рівні передбачено широкі повноваження НБУ щодо регулювання та нагляду за здійсненням банківської діяльності, що в цілому і надає нам підставу стверджувати, що НБУ є основним регулятором забезпечення фінансової безпеки банків та вітчизняної банківської системи в цілому.

Аналізуючи роль Національного банку України в забезпеченні фінансової безпеки банківської системи банків, важливо розуміти, що банківська діяльність є невід'ємною складовою життєдіяльності держави. При цьому, дестабілізація фінансової безпеки банків неминуче позначатиметься на усіх інших видах фінансової безпеки в державі. Так, у банківській системі на рахунках клієнтів відбувається обіг грошей та їх накопичення. Через банківську систему в національну економіку потрапляють іноземні інвестиції та кредитні кошти залучені державою. Рух грошових потоків у банківській системі підлягає фінансовому моніторингу і, врешті-решт, захищеність капіталу, розміщеного в банках, суттєво впливає на рівень довіри до фінансової системи країни в цілому.

О.П. Орлюк, характеризуючи банківську діяльність як елемент фінансової діяльності, пише: «Складність при дослідженні суті банківської діяльності полягає в тому, що вона охоплює обіг як державних, так і приватних фінансів, причому зв'язок між ними часто є міцним і нерозривним. Суть фінансової діяльності держави саме в банківській сфері полягає в тому, щоб, урахувавши закони ринкової економіки, впливати на розвиток кредитно-фінансових інститутів, сприяти отриманню ними прибутків, а завдяки цьому – підтримувати стабільність усієї кредитно-банківської системи та довіру до неї з боку населення. І водночас – здійснювати державний вплив через банківську систему на економічний розвиток суб'єктів господарювання і впливати на зростання обсягу державних фінансів та їх подальший обіг у фінансовій сфері» [3, с. 13]. Отже, специфіка відносин, що виникають, змінюються та припиняються у банках в процесі обігу грошових коштів полягає у тому, що такі відносини мають і приватний і публічний характер. Так, ті відносини, які виникають між центробанком і банками, мають публічний характер, а ті, що стосуються відносин між банками та їхніми контрагентами, мають приватний характер.

Тут важливо усвідомити, що відносини «банк – клієнт» будуються на основі чинного законодавства, де переважають диспозитивні норми, а сутність відносин полягає в отриманні прибутку від використання функцій грошей та їх обігу в банку. На противагу цьому, відносини між НБУ і банками побудовані переважно на імперативних нормах, а сутністю цих відносин є контроль за дотриманням банками банківського законодавства та економічних нормативів з метою забезпечення стабільності банківської системи і, як підсумок цього, стабільність грошової одиниці та захищеність банків від фінансових небезпек та загроз. Саме в цій групі відносин провідна роль належить адміністративно-правовому регулюванню фінансової безпеки банківської системи в цілому, зокрема, й шляхом прийняття управлінських рішень Національним банком.

Розглянемо, які правомочності має центральний банк України як центральний орган державного управління. Так, відповідно до закону про центральний банк [2], правомочності цього органу реалізуються згідно зі спеціальним законом «Про Національний банк України» його структурою до якої входять центральний апарат, відокремлені підрозділи та юридичні особи, створені Національним банком для забезпечення його діяльності, які здійснюють діяльність виключно в межах завдань та функцій Національного банку, встановлених законом [2]. Огляд структури центробанку дає підстави для висновку, що реалізуються повноважень Національного банку має чітке розмежування між його органами і структурними підрозділами.

Так, повноваженнями владного характеру наділені Правління Національного банку України, Рада Національного банку і Голова Національного банку України.

При цьому Правління Національного банку формується з працівників Національного банку України. Правління Національного банку, будучи колегіальним органом, складається з шести осіб: Голови Національного банку, першого заступника та заступників Голови Національного банку. Правління Національного банку очолює Голова Національного банку.

Відповідно до ст. 100 Конституції України, Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням [1]. Також законодавством

передбачено, що Рада Національного банку здійснює нагляд за системою внутрішнього контролю Національного банку [2]. Таким чином, Рада НБУ є найвищим колегіальним органом центробанку, який формує засади грошово-кредитної політики в державі, і яку в подальшому проваджує НБУ в процесі своєї діяльності з метою забезпечення стабільності.

Рада Національного банку складається із членів Ради, до її складу входять члени призначені парламентом та Президентом України. Верховна Рада України призначає чотирьох членів Ради Національного банку шляхом прийняття відповідної постанови. Президент України призначає чотирьох членів Ради Національного банку шляхом видання відповідного указу. Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради Національного банку за посадою. Ст. 10 закону про НБУ закріплює, що призначення на посади та звільнення з посад членів Ради Національного банку здійснюється таким чином, щоб було забезпечено можливість проведення засідань Ради Національного банку відповідно до вимог законодавства. Також до повноважень Ради Національного банку належить утворення Аудиторського комітету з метою оцінки надійності та результативності системи внутрішнього контролю в Національному банку, повноти та достовірності річної фінансової звітності Національного банку. Цей комітет є консультативним робочим органом Ради Національного банку та діє на підставі положення, що затверджується Радою Національного банку (ст. 13-1 Закону «Про Національний банк України»). Кількість членів Аудиторського комітету не може бути більшою ніж п'ять осіб [2].

Тобто Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України» від 18.06.2015 р. [4] було створено механізм контролю за діяльністю НБУ, що у повній мірі є виправданим та вірним.

Діючим законодавством встановлено, що структура НБУ побудована за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. При цьому, як показує аналіз повноважень органів НБУ законодавче їх розмежування закріплено у такий спосіб, який не дозволяє концентрувати різнопланові владні повноваження в окремого органу чи структурного підрозділу.

Так, у процесі нормотворення беруть участь структурні підрозділи НБУ, однак право видавати нормативно-правові акти Національного банку надано Правлінню Національного банку України. Встановлення економічних нормативів для банків також є повноваженням Правління НБУ. Рада НБУ, у свою чергу, є органом, який розробляє, а відповідно визначає основні засади грошово-кредитної політики, що надає цьому органу можливість впливати на стратегію діяльності НБУ. Голова НБУ, відповідаючи за діяльність НБУ і виконання ним своїх функцій, забезпечує виконання завдань, покладених на центробанк.

На наш погляд, робота Ради НБУ дає можливість політичного впливу на центральний банк України. Враховуючи той факт, що Рада НБУ формується Президентом та парламентом, це дає підставу говорити, що рішення Ради, у певній мірі, можуть бути політично мотивованими рішеннями. До того ж ст. 13 названого закону зобов'язує Правління НБУ до обов'язкового виконання рішень Ради НБУ з питань визначених пунктами 3, 4, 6, 8-10, 12, 15, 17, 18, 20 статті 9 Закону про центробанк. В контексті цього слід наголосити, що питання політичного впливу на діяльність НБУ є дискусійним, однак в кризових умовах політичний вплив, на наш погляд, має бути мінімальним. Ми вважаємо, що у кризових умовах центральний банк країни має працювати швидко приймаючи рішення щодо забезпечення фінансової безпеки банківської системи та окремих банків, зокрема і застосовуючи з цією метою адміністративні методи регулювання банківської діяльності, а політичний тиск на посадових осіб НБУ, за таких умов, може уповільнювати життєво важливі процеси щодо кризового регулювання діяльністю банків та системи в цілому.

У той же час НБУ при здійсненні наглядової діяльності на підставі статті 74 Закону України «Про банки і банківську діяльність» має право застосувати заходи впливу (санкції) за порушення банківського законодавства [5]. Це доводить також виконання НБУ повноважень щодо охорони та захисту прав та законних фінансових інтересів держави та кредиторів і вкладників банків. Такі повноваження реалізуються через здійснення контролю за дотриманням банками чинного законодавства з правом застосування широкого спектра санкцій до банків за порушення банківського законодавства.



Заходи впливу можуть бути застосовані як до банку – юридичної особи, так і до керівників та службових осіб банку, фізичних осіб – власників істотної участі. Штрафи на них накладаються в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення. Застосування заходів впливу здійснюється на підставі результатів (матеріалів): інспекційних перевірок діяльності банків; перевірок банків та / або безвізного нагляду з питань фінансового моніторингу; аналізу дотримання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо; перевірок діяльності банків аудиторськими фірмами, які мають право відповідно до законодавства України на проведення аудиторських перевірок банків; перевірок дотримання банками валютного законодавства; контролю за усуненням банками виявлених в їхній діяльності порушень, відповідністю ділової репутації керівників банків вимогам законодавства України [6]. Серед позитивних змін законодавства необхідно відмітити, що відповідно до Постанови Правління НБУ від 19.08.2016 р. деталізовано умови застосування заходів впливу до філій іноземних банків [7].

Окремо необхідно відмітити, що законодавством, а саме ст. 74 Закону України «Про банки і банківську діяльність» Рішенням НБУ щодо накладення штрафу, як одного з видів серед заходів впливу, надано статус виконавчого документу, який має юридичну силу з дня його прийняття. У разі добровільного невиконання прийнятого рішення воно передається для примусового виконання до органів державної виконавчої служби України.

Останнім часом (2014-2015 рр.) [8, 9, 10, 11] стаття 73 «Заходи впливу» закону про банки зазнала значних змін, які полягають у посиленні відповідальності банків, власників істотної участі та посадовими особами банків, зокрема і щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Це у певній мірі пояснюється існуванням на території України збройного конфлікту, та спрямовано на вжиття заходів впливу до банків, які у своїй діяльності підтримують незаконні збройні формування на територіях України, які є тимчасово окупованим та непідконтрольними владі. Ключовими у такій діяльності НБУ є рішення щодо застосування заходів впливу у вигляді обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснених банком операцій, у тому числі із пов'язаними з банками особами [5].

Такі зміни у банківське законодавство є виправданими та необхідним, але слід наголосити, що для своєчасного виявлення названих порушень система фінансового моніторингу та контролю за діяльністю банків має працювати безперебійно та у подальшому кожне порушення повинно здійснювати механізм невідворотності відповідальності, зокрема щодо фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

Тимчасова заборона права голосу також є дієвим заходом впливу на порушників банківського законодавства та законодавства про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Цей захід дозволяє НБУ, тимчасово до усунення порушення, впливати на посадову особу банку або власника істотної участі та в адміністративному порядку скеровувати його дію на усунення порушення та (або) відновлення порушених прав та законних фінансових інтересів держави, кредиторів та вкладників банку.

В цілому, вважаємо, що останні зміни у банківському законодавстві, надають можливість НБУ адміністративними методами впливати на банки та інших осіб, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ з метою забезпечення виконання банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ, економічних нормативів та інших приписів центробанку, зокрема у частині забезпечення фінансової безпеки адміністративними засобами.

Аналізуючи правомочності НБУ щодо застосування заходів впливу на банки та інших осіб, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ, слід зазначити, що відповідно до законодавства від 02.08.2016 р передбачено, що рішення про застосування заходу впливу до банку приймають Правління НБУ або Комітет з питань нагляду та регулювання діяльності банків, нагляду (оверсайту) платіжних систем відповідно до Положення про застосування Національним банком України заходів впливу [12]. Тобто, якщо раніше за законодавством [6] рішення приймало виключно Правління НБУ, то сьогодні передбачено альтернативу стосовно органу уповноваженого застосовувати заходи впливу. Ми вважаємо, що таке управлінське рішення є виправданим, і надає можливість оперативно застосовувати

санкції до порушників законодавства у банківській сфері. Також закладена у законодавстві модуль дозволяє уникнути суб'єктивізму у прийнятті таких рішень, і у разі свідомої бездіяльності одного органу притягнути до відповідальності винних осіб за рішенням іншого органу який має повноваження накладати відповідні санкції. На нашу думку, цей новий підхід до застосування заходів впливу на порушників законодавства у банківській сфері утворює певний баланс між органами НБУ, які мають право застосовувати заходи впливу.

Вищевикладене дає підставу стверджувати, що діяльність НБУ, як особливого центрального органу державного управління, охоплює весь цикл управлінських дій та рішень у банківській діяльності, зокрема і щодо вжиття заходів протидії існуючим та імовірним небезпекам та загрозам у сфері фінансової безпеки. Таке правове положення НБУ надає йому правову можливість закріплювати умови здійснення банківської діяльності, аналізувати результати діяльності та давати їм оцінку, здійснювати нагляд і контроль за її реалізацією, корегувати власні дії та дії суб'єктів, що здійснюють банківську діяльність, застосовувати заходи впливу до порушників банківського законодавства. Все це і є процесом адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки банків. В аспекті забезпечення фінансової безпеки банків і банківської системи, можна констатувати, що центральний банк України має можливість передбачити загрози фінансовій безпеці, у максимально стислі строки взяти під контроль такі загрози, а в разі їх настання вжити заходів протидії загрозам та негативним явищам. Централізація управління в Національному банку є необхідною умовою його функціонування як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки в банківській системі України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України: редакція від 30.09.2016 р. // Відом. Верх. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 24. – Ст. 1087.
3. Орлюк О. П. Правові проблеми організації та діяльності банківської системи України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. П. Орлюк. – Харків, 2003. – 39 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України: Закон України від 18.06.2015 р. № 541-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 55. – Ст. 1785.
5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
6. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: Постанова Правління НБУ від 17.08.2012 № 346 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 72. – Ст. 2906.
7. Про затвердження Змін до Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: Постанова Правління НБУ від 19.08.2016 р. № 374 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 72. – Ст. 2431
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи: Закон України від 04.07.2014р. № 1586-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 56. – Ст. 1525.
9. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 90. – Ст. 2576.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб: Закон України від 02.03.2015 р. № 218-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 20. – Ст. 548.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку: Закон України від 16.07.2015 р. № 629-VII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 64. – Ст. 2106.
12. Про внесення змін до Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: Постанова Правління НБУ від 02.08.2016 р. № 365 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 67. – Ст. 2255.