

М.В. ПЛОТНИКОВА. ІНДИВІДУАЛЬНІ ПРАВОВІ АКТИ НБУ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ

Робиться спроба охарактеризувати індивідуальні правові акти Національного банку України, які виступають формою регулювання діяльності банків в Україні.

Ключові слова: форми державного регулювання, правовий акт, індивідуальні акти Національного банку України.

Делается попытка охарактеризовать индивидуальные правовые акты Национального банка Украины, которые выступают формой регулирования деятельности банков в Украине.

Ключевые слова: формы государственного регулирования, правовой акт, индивидуальные акты Национального банка Украины.

Author has analyzed the individual acts of the National bank of Ukraine as state regulation forms of the banks activity in Ukraine.

Key words: form of the state regulation, legal act, individual acts of the National bank of Ukraine.

Державне 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 з ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (далі Закон про банки) в формі адміністративного та індикативного регулювання². 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. 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 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 акту, як Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні.

Таким чином, 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

© ПЛОТНИКОВА Марія Володимирівна – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, асистент Української академії банківської справи НБУ

суб'єктом права і мають офіційний характер та обов'язкову силу, виражають владні веління та спрямовані на врегулювання суспільних відносин⁵.

За допомогою нормативних правових актів здійснюється нормативне регулювання, що є дуже важливою функцією Нацбанку. Однак і індивідуальні акти, що видаються Нацбанком, мають важливе значення в регулюванні діяльності банківських установ в Україні, а 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 правових актів Нацбанку України.

Реалізуючи свої повноваження, Нацбанк видає і індивідуальні правові акти: постанови, розпорядження, рішення, роз'яснення тощо. Індивідуальні акти визначаються як юридичні документи, розраховані на чітко визначений індивідуальний випадок та адресований конкретно визначеним суб'єктам⁶. Індивідуальні правові акти Нацбанку, залежно від мети їх видання, стосуються або його діяльності, або безпосередньо комерційних банків. До актів, що визначають діяльність Нацбанку відноситься, наприклад, Постанова Правління Національного банку України від 6 серпня 2009 р. № 466, якою затверджено План додаткових заходів Національного банку України щодо забезпечення стабільності грошової одиниці України та банківської системи. Причому дана група правових актів опосередковано впливає на врегулювання індивідуальних випадків з комерційними банками. Наприклад, Постанова Правління від 6 серпня 2009 року № 463, в якій визначається граничний ліміт на вивезення за межі України валюти України на 2009 рік, у межах якого Національний банк України надавав у 2009 р. спеціальні дозволи уповноваженим банкам.

Друга група індивідуальних актів – це рішення, які стосуються видачі ліцензій, дозволів, застосування заходів впливу до банківських установ тощо. Для характеристики індивідуальних актів Нацбанку слід чітко визначити суб'єктів, уповноважених їх видавати. Так, індивідуальні акти Нацбанку приймаються Правлінням, Радою НБУ, Головою НБУ, створеними ним органами, самостійними структурними підрозділами центрального апарату Нацбанку, територіальними управліннями.

Індивідуальні правові акти Правління приймаються у зв'язку з оперативним управлінням банківською системою або реалізацією функції банківського нагляду. Якщо останні, в основному, пов'язані з застосуванням заходів впливу, то правовий статус перших неоднозначний. Так, вони є реакцією Правління на стан економіки або банківської системи, що оформлюється прийняттям Постанов суперечливого змісту. Наприклад, Постанова Правління № 319 від 11.10.2008 р.⁷ (втратила чинність згідно з Постановою Правління № 413 від 04.12.2008), прийнята для нейтралізації впливу зовнішньої фінансової кризи, в п. 2.5 містила вимогу для банків виконувати зобов'язання за всіма типами договорів із залучення коштів лише у разі настання строку завершення зобов'язань, що суперечило цивільному законодавству. А також інші постанови, які в основному мають назву «Про окремі питання діяльності банків» або «Про деякі питання регулювання грошово-кредитного ринку», які не відповідають ознакам індивідуальних правових актів, тому що фактично містять розпорядження, призначені невизначеному колу суб'єктів, які не вичерпуються одноразовим застосуванням, а також зачіпають права та інтереси громадян, гарантовані Конституцією та законами України.

Серед них Постанова Правління № 421 від 22.07.2009 р.⁸, в якій банкам, що мають збитки, забороняється придбавати недержавні цінні папери від свого імені, що також є правилом поведінки. Банківські установи виконують дане положення, навіть поширюючи дані настанови на правовідносини, що виникли до прийняття вказаного акту, обґрунтовуючи цим не виконання взятих зобов'язань за господарськими договорами. Щодо розв'язання спорів з цих питань, то, слід зазначити, що суди не беруть до уваги приписи даних правових актів Нацбанку, тому що вони, на їх думку, не є індивідуальними актами застосування заходів впливу відповідно до Закону про банки, а також не набули статусу нормативного акту через відсутність реєстрації в Мін'юсті. Слід додати, що правові акти такого характеру не публікуються в офіційних виданнях, хоча в своїх листах Нацбанк наголошує на дотриманні вимог, що містяться в цих постановах.

Виходячи із специфіки правового статусу Нацбанку, серед правових актів, що видає Правління, виділяється група актів, що мають особливий характер. Вони містять рекомендації до бажаної поведінки, не набувають характеру нормативних актів, а також позбавлені ознак актів, що містять індивідуальні розпорядження. Наприклад, Постанова Правління від 3 червня 2009 р. № 328 «Про заходи щодо забезпечення погашення кредитів» містить рекомендації Нацбанку на основі банківської практики та світового досвіду щодо діяльності банків для забезпечення їх стабільності, створення сприятливих умов для виконання позичальниками зобов'язань за кредитами, своєчасного виконання банками зобов'язань перед вкладниками і кредиторами тощо. Причому слід відмітити таку невідповідність законодавству: Нацбанк, вносячи зміни до цієї Постанови (№ 328), визнає її нормативною (назва змінюючого акту – «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України»). І це не єдиний приклад, коли Нацбанк вносячи зміни до своїх правових актів, називає їх нормативними, хоча вони такими не є, зважаючи на відсутність державної реєстрації. На нашу думку, для більш досконалого регулювання діяльності банків Нацбанк, видаючи правові акти, повинен безпомилково розмежовувати індивідуальні розпорядчі акти і правові акти, що містять обов'язкові для виконання правила поведінки, а для цього необхідно виробити чіткі критерії, які дозволять це зробити, та закріпити їх на законодавчому рівні. Також слід законодавчо закріпити основні ознаки правових актів, що містять лише рекомендації, визначити з якою метою вони видаються, їх юридичну силу і, відповідно, правові наслідки, які вони можуть мати.

Що стосується рішень Ради НБУ, то, відповідно до ст. 9 Закону «Про НБУ», вона визначає засади діяльності Правління та здійснює контроль за тим, як вони дотримуються. Самі рішення Ради НБУ використовуються для реалізації Правлінням, в основному, монетарної політики. Мабуть найважливішим правовим актом Ради НБУ є затвердження Основних засад грошово-кредитної політики. Основні засади грошово-кредитної політики є специфічним правовим актом, тому що містять прогностичні макроекономічні показники та рекомендують певні заходи монетарної політики, спрямовані на забезпечення стабільності національної грошової одиниці, сприяння відновленню економіки та стійкості банківської системи. На основі даних рекомендацій Правління буде здійснювати свою монетарну політику, що буде відбиватися і на регулюванні діяльності банків.

Частина рішень Ради НБУ стосується фінансово-господарської діяльності самого Нацбанку, наприклад, затвердження кошторису доходів і витрат, затвердженні звіту про виконання кошторису, прийняття рішення про збільшення статут-

ного капіталу Нацбанку, затвердження рішень Правління про участь у міжнародних фінансових організаціях. Цікавим є такий правовий акт Ради НБУ як рішення про застосування відкладального вето щодо рішень Правління. Пункт 11 ч. 1 ст. 9 Закону «Про НБУ» визначає підстави для такого рішення, але всі вони пов'язані з реалізацією монетарної політики. Тому можна зробити висновок, що рішення, що приймає Рада НБУ, для безпосереднього регулювання діяльності комерційних банків не використовуються.

Голова НБУ діє від імені Нацбанку і представляє його інтереси без доручення у відносинах з органами державної влади, з банками, фінансовими та кредитними установами, міжнародними організаціями, іншими установами і організаціями (п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону «Про НБУ»). Тому рішення, прийняті ним в межах його компетенції, теж слід вважати правовими актами Нацбанку, наприклад, рішення Голови НБУ про проведення позапланової перевірки банку. Проте не всі правові акти, що видає Голова НБУ, спрямовані на регулювання діяльності комерційних банків. Так, вони більшою мірою стосуються організації діяльності самого Нацбанку, наприклад рішення про призначення або звільнення директорів департаментів, присвоєння рангів державного службовця, окрім першої категорії та ін.

В нормативно-правових актах Нацбанку зустрічається вказівка на те, що певні питання затверджуються наказом Нацбанку. Прикладом може слугувати Наказ від 12 травня 2009 р. № 78 «Про затвердження складу Комітету з питань аудиту банків». Проте неоднозначним вбачається питання чи приймаються ці рішення одноосібно Головою НБУ чи колегіально Правлінням. На основі аналізу п. 4 ч. 1 ст. 19 Закону «Про НБУ», в якій визначається, що Голова НБУ підписує протоколи, постанови Правління, накази та розпорядження, а також угоди, що укладаються Нацбанком, можна зробити висновок, що Правлінням накази та розпорядження не приймаються. На нашу думку, така назва як Наказ Нацбанку, є не досить вдалою, тому що їх можна сплутати з наказами, що приймаються в рамках трудового законодавства. А одноособові рішення, які Голова НБУ приймає в межах своєї компетенції краще видавати у формі Розпоряджень Голови НБУ.

Щодо самостійних структурних підрозділів центрального апарату Нацбанку та його територіальних управлінь, то їх індивідуальні приписи видаються переважно на підставі Постанови Правління № 369.

Слід також згадати й індивідуальні акти, що приймають створені Нацбанком органи, наприклад, Комісія Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків вправі приймати рішення про надання ліцензій на здійснення банківських операцій новоствореним банкам, про розширення переліку банківських операцій існуючим банкам, рішення щодо відкликання ліцензій на здійснення банківських операцій, рішення про заборону або обмеження проведення банками операцій, рішення щодо переведення комерційних банків у режим фінансового оздоровлення та інші. Серед даного виду правових актів теж зустрічаються такі, що не відповідають доктринальному розумінню індивідуального правового акту, які також можна було б віднести до актів рекомендаційного характеру. Наприклад, рішенням Комітету з питань аудиту банків № 13 від 20.07.2009 банкам рекомендується при укладанні договорів на проведення щорічного аудиту обирати такі аудиторські фірми, що відповідають зазначеним критеріям. Хоча в другому пункті цього рішення визначається, що банки мають враховувати дані рекомендації і переукласти уже укладені договори, якщо обрана ними аудиторська компанія не відповідає вимогам. Таким чином, при встановленні обов'язку в своїй діяльності керуватися рекомендаціями втрачається сама природа рекомендації.

Отже, державне регулювання діяльності банків Нацбанком здійснюється через використання такої форми вираження своїх наказів, як правові акти. Індивідуальні акти, що видаються Нацбанком, мають важливе значення в регулюванні діяльності банківських установ в Україні. Залежно від мети їх видання вони стосуються або безпосередньо комерційних банків, або діяльності самого Нацбанку (причому дана група опосередковано впливає на врегулювання індивідуальних випадків з комерційними банками).

Залежно від суб'єктів, уповноважених їх видавати індивідуальні акти Нацбанку діляться на акти Правління, Ради НБУ, Голови НБУ, створених ним органів, самостійних структурних підрозділів центрального апарату Нацбанку, територіальних управлінь. Індивідуальні правові акти Правління приймаються у зв'язку з оперативним управлінням банківською системою або реалізацією функції банківського нагляду. Індивідуальні акти оперативного управління банківською системою є реакцією Правління на стан економіки або банківської системи. Однак вони, по суті, не належать до індивідуальних правових актів, тому що не відповідають їх ознакам, а також не набули статусу нормативних через відсутність реєстрації в Мін'юсті та не публікуються в офіційних виданнях. Причому до цієї групи можна віднести і деякі правові акти створених Нацбанком органів. Виходячи із специфіки правового статусу Нацбанку, такі правові акти слід виділити в окрему групу, законодавчо закріпити їх основні ознаки, визначити, з якою метою вони видаються, їх юридичну силу і, відповідно, правові наслідки, які вони можуть мати. На нашу думку, також слід точніше визначити в Законі критерії, які дозволять однозначно відмежувати нормативні акти Нацбанку від індивідуальних, закріпити їх на законодавчому рівні, що дозволить вирішити проблеми правозастосування.

З приводу правових актів Ради НБУ слід зазначити, що для безпосереднього регулювання діяльності комерційних банків вони не використовуються. Частина прийнятих Головою НБУ правових актів є індивідуальними правовими актами Нацбанку, що використовуються для регулювання діяльності банків в Україні. Також, слід зазначити, що одноособові рішення, які Голова НБУ приймає в межах своєї компетенції краще видавати у формі Розпоряджень Голови НБУ, а не Наказів Нацбанку. Щодо самостійних структурних підрозділів центрального апарату Нацбанку, створених Нацбанком органів та територіальних управлінь Нацбанку, то їх індивідуальні приписи видаються переважно у зв'язку з застосуванням до банків заходів впливу.

1. Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238. 2. 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. 3. *Назребельний В.П.* Форма // Юридична енциклопедія. – К., 1998. – Т. 6. – 2004. – С. 294. 4. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови. 170 000 слів / ред. В. Т. Бусел. – К. – Ірпінь: Перун, 2002. – С. 1179. 5. *Мурашин О.Г.* До питання про поняття правового акта // Підприємство, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 8. 6. *Бобровник С.В.* Індивідуальний акт // Юридична енциклопедія. – Т. 2. – К., 1999. – С. 679. 7. *Постанова* Правління НБУ від 11 жовтня 2008 р. № 319 «Про додаткові заходи щодо діяльності банків» // Українська інвестиційна газета. – 2008. – 12. – № 47. 8. *Постанова* Правління НБУ від 22 липня 2009 р. № 421 «Про окремі питання щодо діяльності банків в період фінансово-економічної кризи» // Українська інвестиційна газета. – 2009. – № 35.