

0-66

О. П. Орлюк

БАНКІВСЬКА СИСТЕМА УКРАЇНИ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ



О. П. Орлюк

**БАНКІВСЬКА
СИСТЕМА УКРАЇНИ
ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Київ
Юрінком Інтер
2003

Рецензенти:

Кузнецова Н.С., доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України;

Кубко Є.Б., доктор юридичних наук, член-кореспондент АПрН України, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Орлюк О.П.

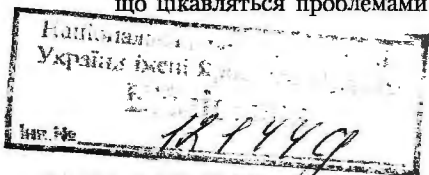
О-66 Банківська система України. Правові засади організації. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 240 с.

ISBN 966-667-090-9

У монографії на підставі аналізу теоретико-методологічних розробок та норм чинного законодавства як України, так і зарубіжних країн розглядається поняття банківської системи як складової фінансової системи держави, її економіко-правові принципи та характеристики. Розкриваються функції банківської системи та визначальні риси банківської діяльності. Здійснюється загальна характеристика складових елементів банківської системи та їх класифікація. Автор визначає основні риси, притаманні організації та функціонуванню банківського сектора; аналізує правові засади взаємодії окремих елементів банківської системи. На підставі аналізу норм чинного законодавства України та законодавств економічно розвинених країн розкриваються основні принципи організації й діяльності Національного банку України.

Для викладачів та студентів юридичних та економічних навчальних закладів, працівників банківського сектора та читачів, що цікавляться проблемами банківського права.

ББК 67.9(4УКР)304.2+67.304.2



© Орлюк О.П., 2003

© Художнє оформлення
Юрінком Інтер, 2003

ISBN 966-667-090-9

ПЕРЕДМОВА

Сьогодні незаперечним є твердження, що особливе місце в системі публічного права незалежної держави повинні займати фінансові і банківські інститути, без яких сформувати інфраструктуру ринкової економіки неможливо, як і неможливо без них інтегрувати правові та економічні структури у зовнішній світ. Наукові дослідження в сфері фінансів мають тривалу історію, і більшість теоретиків вважає початком економічної науки працю Адама Сміта «Дослідження про природу та причини багатства народу», яка була опублікована у 1776 р.

З того часу фінанси поступово зайняли провідне місце в дослідженнях представників різних галузей науки. Зокрема, в 1990 і 1997 роках лауреатами Нобелівської премії з економіки стали вчені, нагороджені нею за видатний науковий внесок у розвиток теорії і практики фінансів.

Фінансова система ототожнює сукупність ринків та інших інститутів, які використовуються для укладення фінансових угод, обміну активами та ризиками. Ця система включає в себе ринки акцій, облігацій та інших фінансових інструментів, фінансових посередників (таких як банки, страхові компанії), фірми, що пропонують фінансові послуги (фінансові та інвестиційні компанії, трасти, довірчі товариства), та органи, що регулюють діяльність усіх цих установ.

Враховуючи глобальний характер сучасних фінансів, дослідження закономірностей фінансової і банківської еволюції та їх систем є одним з найважливіших питань фінансової сфери. Фінансові ринки та посередники зв'язані між собою міжнародними телекомунікаційними мережами, що дозволяє здійснювати грошові трансферти та операції відкритого ринку цілодобово. Тому особливого значення набуває гармонізація національного законодавства, що регулює діяльність фінансових і банківських інститутів, яка визначається відповідно до міжнародних стандартів і практики Європейського Співтовариства, оскільки на сучасному етапі на порядку денному країни стоїть продовження процесу входження вітчизняних банків до світової банківської системи.

Політика, що проводиться парламентом та урядом, зокрема дії, пов'язані зі створенням повноцінної фінансово-кредитної системи, визначенням пріоритетних в цій сфері законодавчих актів, є цілком правомірною і виправданою. Не викликає заперечень той факт, що банки виступають однією з головних ланок

інфраструктури ринкової економіки, яку держава використовує для здійснення впливу на економіку. І розпочатий наприкінці 90-х років процес реформування банківської системи України та банківського законодавства також свідчить на користь необхідності формування самостійної та стабільної грошово-кредитної системи.

В сучасних умовах розвитку національної економіки регулювання банківської діяльності та організація й функціонування банківської системи країни набувають нового змісту. Таке положення нерозривно пов'язане із економічною та правовою природою визначених елементів, оскільки банківська система відноситься до центральних ланок господарського механізму ринкового типу. Тому не випадково процес економічних перетворень в Україні (як і в більшості постсоціалістичних країн) розпочався із швидкого реформування банківських інститутів та банківської системи в цілому.

Нові умови і якісно новий характер взаємодії елементів банківської системи, реформування організації діяльності Національного банку України як її центральної ланки, створення та вдосконалення системи банківського регулювання й банківського нагляду, що відповідають сучасним вимогам і забезпечують стабільне функціонування національної економіки, а також проблеми, пов'язані з правовим забезпеченням діяльності банківських установ, й спонукали безпосередньо до проведення дослідження саме в сфері організації й діяльності банківської системи України.

РОЗДІЛ І

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

ГЛАВА 1

Правові засади банківської діяльності

На сьогодні банки є одними з найстаріших і найбільших за активами фінансових посередників. Перші банки вирости з контор мінял і з'явилися в епоху Відродження в італійських містах¹. Основна функція банків полягала у наданні механізму платежів для здійснення розрахунків та клірингових операцій, що сприяло розвитку торгівлі товарами й послугами, яка переживала в той час період бурхливого розвитку. Саме поняття «банк» походить від італійського «banca» (в перекладі — «лава»), оскільки міняли обмінювали гроші, сидючи на лавах². Вони приймали грошові вклади у купців та спеціалізувалися на обміні грошей різних міст та країн. З часом міняли почали використовувати такі вклади, а також власні грошові кошти для видачі позичок і отримання відсотків, що призвело до перетворення мінял у банкірів.

Один з відомих науковців у сфері банківської діяльності професор Жан Матук, досліджуючи історію виникнення банків, відзначає, що банківські та біржові установи й механізми виникли тоді, коли гроші почали забезпечувати сферу обміну. Пізон і

¹ Хоча в науці фінансів існують теорії, згідно з якими прообразом банку можна назвати храми, що існували за часів Стародавнього Єгипту, Вавилонського царства, Римської імперії тощо. В таких храмах на тимчасове зберігання розміщувалися дорогоцінні метали та каміння заможних власників. Зазначені цінності відповідно до укладених домовленостей поверталися господарю або через певний проміжок часу, або на його першу вимогу. В окремих випадках за можливість користування цінностями у власних цілях храм міг сплатити певні кошти власникові. Тобто, це можна розглядати як аналогію із сучасними депозитами.

² Історія походження банківських установ розглянута багатьма науковцями. Див., зокрема: R. de Roover. *New Interpretations of History of Banking*. — Chicago: University of Chicago Press, 1974; Банковское дело / Под ред. О.И. Лаврушина. — М.: Банки и биржи. НКЦ, 1992. — 428 с.; Бухвальд Б. *Техника банковского дела*: Пер. с нем. — М., 1993. — 234 с.; та ін.

Форміон, геніальні раби, фінансували в Афінах епохи Демосфена «позички на велику авантюру». Козімо Медичі в широких масштабах використовував купівлю-продаж платіжних документів, банк у сучасному розумінні цього слова, отримуючи вклади та надаючи позики сильним світу цього на території Європи, подібно Жаку Керу в часи Жанни Д'Арк¹. Н.І. Тургенев у своїй праці, присвяченій дослідженню теорії податків, датував виникнення установ під назвою «банки» 1407 р. — в Генуї та 1582 р. — у Венеції. Пізніше — в 1609 р. в Амстердамі, а в 1619 р. у Гамбурзі були засновані ощадні банки².

Однак лише в ХІХ ст., з розвитком капіталізму, банк і біржа в сучасному розумінні набули справжнього розвитку. Вони дійсно стали інститутами, необхідними для виробництва вартості та її обігу, для накопичення капіталу, а також для його розподілу між секторами економіки та підприємствами. Саме за допомогою банків заощадження почали перетворюватися в капітал.

З часом розуміння банку поступово набуло нового змісту, що відображало його місце в суспільстві та економіці³. Слід відзначити також наявність різних підходів у визначенні терміна «банк» романо-германською (континентальною) та англосаксонською системами права⁴. Національні законодавства країн, що відносяться до континентальної системи права, підтримують загальний підхід у визначенні банківської установи через сукупність здійснюваних нею функцій. Як правило, під банком розуміють кредитну організацію, яка має виключне право здійснювати в сукупності такі банківські операції: залучення у вклади грошових коштів; розміщення зазначених коштів від свого імені, за свій рахунок і на власний ризик, на умовах зворотності, плат-

¹ *Матюк Ж.* Финансовые системы Франции и других стран / Под общ. ред. проф. Л.П. Павловой. — Т. 1. Банки. Книга 1. — М.: АО «Финстатинформ», 1994. — С. 7; *Бухвальд Б.* Техника банковского дела. — С. 15–24.

² *Тургенев Н.И.* Опыт теории налогов. 1818 г. // У истоков финансового права. Т. 1. (Серия «Золотые страницы российского финансового права») / Под ред. д.ю.н. А.Н. Козырина. — М.: Статут, 1998. — С. 249.

³ Проф. О.І. Лаврушин зазначав, що пізнання сутності банку, як і будь-якого іншого явища, вимагає відповіді не на питання про те, чим він займається, які операції виконує або виконував в процесі свого історичного розвитку, а про те, якими він характеризується якостями, що виражають його істотну визначеність, яка його специфіка, в чому заключається його основа і, кінець кінцем, яка внутрішня структура банку і звідси — які операції, що впливають із сутності, банк переважно повинен виконувати. — Банковское дело / Под ред. О.И. Лаврушина. — С. 5.

⁴ В юридичній науці ще з початку 90-х років триває дискусія з приводу можливості віднесення України до країн із романо-германською системою. Див., наприклад: *Позорілко В., Малишко М.* Правова система — система права — система законодавства суверенної України // Право України. — 1993 — № 9–10. — С. 10–12.

ності, строковості; відкриття та обслуговування банківських рахунків й здійснення розрахунків¹. Банківські установи, на відміну від так званих «негрошових» кредитних установ, постійно створюють фінансові активи та керують їх переміщенням.

Аналізуючи зміст поняття «банк», необхідно звернути увагу на триваючий процес гармонізації банківського законодавства (зокрема в межах Європейського Співтовариства), оскільки міжнародне співробітництво в галузі банківського регулювання передбачає наявність щонайменше двох механізмів його здійснення — інституційного та нормативного. Європейське співробітництво знайшло відображення в банківських директивах, обов'язковість яких як нормативно-правових документів мала своїм джерелом Римський договір 1957 р. про створення ЄЕС². У першу чергу мова йде про так звану першу банківську директиву — Директиву № 77/780 від 12 грудня 1977 р. «Про координацію законів, правил і адміністративних положень, що регулюють організацію і ведення бізнесу кредитних організацій», яка містить поняття кредитної організації³. Стаття 1 Директиви визначає кредитну організацію як «підприємство, чий бізнес полягає в отриманні депозитів або інших належних поверненню грошових коштів від невизначеного кола осіб та в наданні кредитів за свій рахунок». Основною метою першої директиви стало встановлення подібної системи контролю та ліцензування діяльності кредитної організації в країнах — учасниках ЄЕС. У той же час слід зауважити, що Директива лише дала загальне визначення кредитної організації, залишивши за кожною країною право встановлювати критерії для ліцензування діяльності кредитних установ.

Друга банківська директива ЄС, прийнята 15 грудня 1989 р., була покликана скасувати недоліки попереднього документа і містила три основних принципи, що виражають сучасні сутнісні елементи європейського банківського законодавства: 1) єдина банківська ліцензія, заснована на принципі взаємного визнання; 2) принцип контролю органів банківського нагляду держави походження; 3) принцип формулювання мінімальних стандартів

¹ Див., наприклад: *Le Role de la banque centrale et la politique monetaire*. Banque de France. — D.G.C.F., 1996. — № 32. — # 3.2.; *Gramlich, L.* Bundesbankgesetz, Wahrungsgesetz, Munzgesetz, Kommentar. — Munchen, 1988.

² Див., зокрема: *Ерпільева Н.Ю.* Международное банковское право. — М.: ИНФРА-М, Форум, 1998. — С. 27.

³ Official Journal of European Communities. — N L 322, 12.12.1977. — P. 30—37.

пруденційного регулювання¹. Ці норми набули подальшого розвитку в наступних банківських директивах².

На відміну від континентальної правової системи, англосаксонські країни відійшли від традиційного підходу у визначенні кредитної установи. Так, А.А.Вишневський, досліджуючи банківське право Англії, зазначає, що в англійському праві основний акцент був зміщений з поняття «банк» на регулювання власне банківської діяльності, тобто правил (умов договорів тощо), які застосовувалися в банківській практиці³. У цілому в англійському праві можна виділити три підходи до поняття «банк». Перший підхід характерний для загального права (поняття сформоване судовою практикою), другий підхід міститься в ряді спеціальних законів, що визначали поняття «банк» для цілей відповідного закону (не ставлячи завдання загального визначення даних понять). На третьому підході базуються, власне, банківські закони — Banking Act 1979 р. та Banking Act 1987 р., які зазнали, зокрема, уніфікованого впливу права Європейського Співтовариства.

Банківський бізнес у розумінні загального права характеризувався такими рисами: а) залучення депозитів від невизначеного кола осіб та розміщення отриманих коштів серед інших клієнтів з метою отримання прибутку; б) ведення поточних рахунків клієнтів, оплата чеків та зарахування коштів на рахунки клієнтів. При цьому проблема кваліфікації інституту як банківського або небанківського вирішувалася на підставі суб'єктивних критеріїв.

Перехід до поняття «банк» у власне банківських законах — законах про банківську діяльність 1979 р. та 1987 р. — розроблявся паралельно з вирішенням двох проблем, що стосувалися даного поняття. Перша проблема була пов'язана із уніфікацією банківського права в рамках Європейського Співтовариства, друга — з контролем за банківською діяльністю. Однак і досі, навіть з

¹ Official Journal of European Communities. — N L 386, 15.12.1989. — P. 1—13.

² Директива ЄС від 17 квітня 1989 р. «Про власні кошти кредитних організацій» (89/2999/ЄЕС); Директива ЄС від 18 грудня 1989 р. «Про індекси платоспроможності кредитних організацій» (89/647/ЄЕС); Директива ЄС від 6 квітня 1992 р. «Про нагляд за кредитними організаціями на консолідованій основі» (92/30/ЄЕС); Директива ЄС від 21 грудня 1992 р. «Про моніторинг і контроль за крупними кредитними ризиками кредитних організацій» (92/121/ЄЕС); Директива ЄС від 15 березня 1993 р. «Про достатність капіталу інвестиційних інститутів і кредитних організацій» (N\; /ЄЕС); Директива ЄС від 30 травня 1994 р. «Про схеми по захисту вкладів в кредитних організаціях» (94/19/ЄС); Директива ЄС від 29 червня 1995 р. «Про покращання нагляду за кредитними організаціями» (95/26/ЄС).

³ Вишневский А.А. Банковское право Англии. — М.: Статут, 2000. — С. 5—9.

прийняттям законів 1979 р. та 1987 р., відсутнє статутне визначення поняття «банк». Зокрема, згідно з законом 1979 р. особа, яка не має спеціальної ліцензії або не є визнаною банком, не має права на прийняття депозитів. Таким чином, можна констатувати, що англійське право не цікавиться вичерпним визначенням поняття банку, подібно тому, яке властиве законам країн континентальної системи.

Україна, що розглядається як країна з перехідною економікою, після проголошення незалежності одним з невідкладних і пріоритетних завдань визначила реформування банківської системи та, відповідно, розробку й прийняття національного банківського законодавства. Враховуючи наявні тенденції віднесення України до країн із континентальною системою права, законодавець зробив акценти на прийнятій останньою європейській концепції визначення поняття «банк», що з часом зазнало змін. Так, у Законі України «Про банки і банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. банками визнавалися установи, функцією яких було кредитування суб'єктів господарської діяльності та громадян за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, населення та інших кредитних ресурсів, касове і розрахункове обслуговування народного господарства, виконання валютних та інших банківських операцій¹.

Нова довгоочікувана редакція цього закону, прийнята Верховною Радою України 7 грудня 2000 р., внесла суттєві корективи в регулювання банківської справи. Однією з основних причин реформування банківської справи було спрямування державної політики на уніфікацію банківських стандартів та гармонізацію національного законодавства щодо законодавства ЄС. Відповідно до ст. 2 зазначеного закону «банк — це юридична особа, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб»². З цього визначення випливає суть банківської діяльності та її відмітні риси, розроблені теорією банківського права. *

¹ Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 25, ст.281 (із наступними змінами та доповненнями).

² Закон України «Про банки і банківську діяльність» в редакції від 7 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 5—6, ст.30.

Говорячи про банківську діяльність, яка є достатньо широким поняттям, слід розглядати і аналізувати її не відокремлено від будь-яких інших напрямів діяльності, а й як один з елементів фінансової діяльності держави. В той же час слід констатувати, що відбулася трансформація розуміння банківської діяльності теоретиками, що викликано, в першу чергу, новими економічними умовами розвитку суспільства, в тому числі відтворенням права приватної власності та розгляду її як повноцінної форми власності поряд із державною.

Якщо свого часу Є.А. Ровинський ототожнював поняття фінансових органів та кредитних установ, то сьогодні вже не виникає проблем із розділенням категорій «фінансова установа» і «кредитна організація» (про що буде йти мова нижче) як на рівні теорії банківської справи, так і на рівні законодавчого закріплення¹.

Складний комплексний характер відносин, що виникають у сфері банківської діяльності, застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання тягнуть за собою і теоретичні проблеми у дослідженні її правової природи та віднесенні до конкретної галузі права.

Широкий спектр наукових теорій відносить правовідносини, що виникають у сфері банківської діяльності, і до фінансових², і до господарських³, і до цивільних⁴. У той же час доцільно розглядати банківські відносини, що регулюються нормами права, саме як комплексний правовий інститут⁵.

Ринкова економіка породжує нові інститути, притаманні ринковим умовам господарювання, та змінює старі, що існували під час державної монополії. Змінюються принципи, на яких будуються взаємовідносини держави та її органів із суб'єктами господарської діяльності, забезпечується поступове впорядкування

¹ Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М., 1960. — С. 161.

² Гуревич Е.А. Очерки советского банковского права. — Л., 1952. — С. 16; Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. — С. 161.

³ Коган М.Л. Предприятие и банк: операции и сделки, права и обязанности. — М., 1993. — С. 3; Олейник О.М. Основы банковского права: Курс лекций. — М.: Юрист, 1997. — С. 33.

⁴ Ефимова Л.Г. Банковское право. — М., 1994. — С. 4—5.

⁵ Комплексний характер банківських відносин розкривався автором у статтях Орлюк О.П. Банківське право і банківське законодавство: співвідношення понять // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. — Київ, 2001. — № 42.; Орлюк О.П. Банківське законодавство в системі законодавства України // Ерліхівський збірник. Наукові доповіді. Випуск 3. — Чернівці: Рута, 2002. — С. 70—76.

державного регулювання господарської та підприємницької діяльності. І одним з впливових напрямів формування ринкових відносин є фінансові та банківські інститути, без яких не може бути сформована інфраструктура ринкової економіки. Розвиток кредитно-фінансових інститутів впливає як на внутрішні економічні відносини (зокрема на розвиток та інвестування виробничої сфери, на ринок цінних паперів, приватизаційні процеси тощо), так і на зовнішні, бо саме через такі кредитно-фінансові інститути і здійснюється інтегрування правових й економічних структур у світову економічну систему.

Зрозуміло, що надійно захищений, здоровий, прозорий і конкурентоспроможний банківський сектор необхідний для підтримки економічного зростання та надання все більшій кількості громадян і підприємств доступу до приватних капіталів. Зараз лише незначна частина інвестицій фінансується за рахунок банківських кредитів¹.

На створення нових правових форм фінансово-банківських інститутів впливає цілий ряд факторів: розвиток договірного права; визначення правового статусу учасників цивільних правовідносин; доступність кредитно-фінансових інститутів, зокрема банків, для всіх підприємств, організацій та населення; забезпечення поєднання приватних та державних інтересів у розвитку банківської сфери. Відповідно саме банки розглядаються як одна з головних ланок інфраструктури ринкової економіки, і саме через банки держава має можливість постійно й планомірно впливати на розвиток економіки країни. В той же час слід розуміти, що кредитно-банківська сфера є об'єктом скоєння злочинів, що набрали в останні роки значних масштабів².

Держава як організація публічної влади при реалізації своїх завдань і функцій повинна мати наявні державі фінанси. Фінансове право розглядає фінансову діяльність держави як об'єктивну необхідність, яка є процесом збирання, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів

¹ Аналогічна ситуація спостерігається і в РФ, де за статистичними даними на кінець 2001 р. лише 3% національних інвестицій здійснювалося банками // Банковский диалог между Россией и Америкой. — 15 November 2001. (Распространено Офисом международных информационных программ Государственного департамента США. Веб-сайт: <http://usinfo.state.gov>.)

² Можна назвати ряд наукових досліджень у зазначеній сфері, зокрема: Аминов Д.И., Ревин В.П. Преступность в кредитно-банковской сфере в вопросах и ответах. — М., 1997. — С. 36; Джужа О., Голосніченко Д., Чернявський С. Злочини у сфері кредитно-фінансової та банківської діяльності: кримінологічний аналіз // Право України. — 2000. — № 11. — С. 43–45; Воробей О. Підробка сучасних паперових грошових знаків // Право України. — 2001. — № 6. — С. 106–107.

грошових коштів, що забезпечують практичне виконання функцій державою¹. Фінанси виступають як система економічних відносин, які виражають утворення та використання фондів грошових коштів в інтересах забезпечення розширеного відтворення та задоволення інших суспільних потреб. Фінанси завжди пов'язані з використанням грошей та товарно-грошових відносин в процесі утворення, розподілу та перерозподілу сукупного суспільного продукту та національного доходу й забезпечення належного фінансового контролю.

Банківська діяльність є одним з елементів фінансової діяльності держави. Її складність 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. Тобто, суть фінансової діяльності держави саме в банківській сфері — враховуючи закони ринкової економіки, впливати на розвиток кредитно-фінансових інститутів, сприяти отриманню ними прибутків, а завдяки цьому — підтримувати стабільність всієї кредитно-банківської системи та довіру до неї з боку населення. І в той же час — здійснювати державний вплив через банківську систему на економічний розвиток суб'єктів господарювання та впливати на зростання обсягу державних фінансів та їх подальший обіг у фінансовій сфері².

Безпосередньо банківська діяльність розглядається як набір посередницьких операцій на грошовому ринку, який виконується спеціальними інститутами (банками) як виключна діяльність на підставі закону та під особливим наглядом держави. Відповідно банк — це будь-який фінансовий посередник, що виконує одну або декілька операцій, віднесених законом до банківської діяльності³.

Перелік усіх банківських операцій є досить широким і налічує понад 200 видів. Така широка диверсифікація операцій дозволяє банкам зберігати клієнтів і залишатися рентабельними навіть при доволі незадовільній господарській кон'юнктурі⁴.

¹ Фінансове право: Підручник / Під заг. ред. проф. Л.К. Воронової — Харків: Консум, 1998. — С. 10.

² Говорячи про державні фінанси, з якими пов'язана діяльність центрбанку, слід відмітити багатоаспектність наукових досліджень. Див., зокрема: *Гуторова Н.О.* Проблеми кримінально-правової охорони державних фінансів України: Автореф. дис. на здоб. наук. ст. докт. юрид. наук. — Харків, 2002. — С. 10—11.

³ Вступ до банківської справи / Під ред. М.І. Савлука М.І. — К.: Лібра, 1998. — С. 93.

⁴ *Уоскин В.М.* Современный коммерческий банк: управление и операции. — М.: «Все для вас», 1993. — С. 23.

В той же час банківські операції повинні відповідати декільком умовам:

- 1) вони встановлюються тільки законом;
- 2) вони виконуються виключно спеціальним інститутом — банком;
- 3) надання фінансовому посереднику статусу банку не обмежується кількістю виконуваних ним операцій.

Аналіз законодавства як українського, так і зарубіжного доводить, що про банківську діяльність слід говорити в тих випадках, коли банки або інші кредитні організації здійснюють ті або інші дії з фінансовими інструментами, в якості яких виступають гроші, цінні папери та валютні цінності. Обґрунтування аналізу зазначених фінансових інструментів в якості об'єкта банківської діяльності здійснюється багатьма науковцями. Можна згадати роботу О.М. Олейник «Основи банківського права», в якій автор зазначає, що поняття грошей слід давати через аналіз і класифікацію їх функцій. Гроші можуть розглядатися як: засіб оплати товарів і послуг (засіб обігу); засіб виміру вартості (міра вартості) й засіб збереження вартості (засіб збереження); стандартний засіб відкладних платежів й одиниці розрахунку¹.

Про банківську діяльність слід говорити тоді, коли гроші виконують функцію засобу обігу (платежу), збереження й товару (кредит), але не функції міри вартості. Гроші можуть існувати в готівковій або в безготівковій формах. Цінні папери як об'єкти банківської діяльності повинні мати грошове вираження, бути корпоративними або розрахунковими, а не товарними й мати певний мінімальний обіг. Валютні цінності повинні відповідати вимогам, що пред'являються валютним законодавством (валюта не може бути вилучена із обігу, дорогоцінні метали й каміння повинні відповідати технічному вміщенню й бути допущені до господарського обігу тощо).

Зазначені три об'єкти банківських правовідносин відображають три основні сегменти фінансового ринку, на яких працюють банки та позабанківські кредитно-фінансові установи, — ринок капіталів, ринок цінних паперів (вторинний) та валютний ринок.

Європейське банківське право, характеризуючи об'єкти банківської діяльності, також зупиняється на трьох основних групах поділу:

1. Вклади та інструменти розміщення капіталу («збереження вартості») — безпосередньо вклади (вклади до запитання, депозитні вклади), банківські цінні папери, сучасні конкуренти вкла-

¹ Олейник О.М. Основи банковского права. — С. 20.

дам та цінним паперам: заснування колективних вкладів в обігові кошти та участь цивільних товариств по вкладах в нерухомість.

2. Інструменти обігу («передача вартості») — зовнішні (готівка та безготівкові розрахунки, електронні гроші), внутрішні (операції, що виконуються в касі банку, міжбанківські перекази та кліринг).

3. Боргові та гарантійні інструменти («випередження вартості») — види заборгованості підприємств (кредити на покриття поточних видатків підприємства, кредит на придбання обладнання підприємства, фінансування експорту), надання позик особовому сектору (кредити на споживання, житлові кредити, іпотечні кредити), ксенокредити (єврокредит — зобов'язання в силу підпису небанківських агентів, банківські зобов'язання в силу підпису)¹.

Таким чином, можна говорити, що діяльність виключно із фінансовими інструментами надає банківській діяльності специфічного характеру, який є типовим і виключним лише для кредитно-фінансових установ.

М.М. Агарков зазначав, що слід розрізняти три функції, характерні для банку: 1) збирання чужих коштів; 2) надання кредиту; 3) сприяння платіжному обігу. Крім цих основних функцій банк виконує деякі інші, наприклад, в галузі товарної торгівлі (товарно-комісійні операції), торгівлі фондовими цінностями тощо². Такі функції, звичайно, впливають із аналізу операцій, здійснюваних кредитно-фінансовими посередниками. Слід відзначити, що саме позицію М.М. Агаркова вважають такою, що найбільше відповідає сучасному розумінню поняття банківської операції³.

Аналіз світової банківської практики відносить до банківської діяльності комплекс із основних трьох операцій: 1) прийняття грошових вкладів від клієнтів; 2) надання клієнтам позичок і створення нових платіжних засобів; 3) здійснення розрахунків між клієнтами.

Зазначені операції є базовими і утворюють первинну сферу банківської діяльності. Звідси впливає поняття банку в економічному розумінні — як фінансового посередника, який виконує комплекс базових операцій грошового ринку: мобілізацію коштів,

¹ Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. Т. 1. Книга 1. — С. 16.

² Агарков М.М. Основы банковского права: Курс лекций. Учение о ценных бумагах. — М.: БЕК, 1994. — С. 7.

³ Див., наприклад: Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. проф. Е.А. Суханова. — М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфо», 1997. — С. 16.

надання їх в позичку, здійснення розрахунків між економічними суб'єктами. Банківський кодекс Республіки Беларусь визначає банк як юридичну особу, що має виключне право здійснювати в сукупності такі банківські операції: 1) залучення грошових коштів фізичних і (або) юридичних осіб у вклади (депозити); 2) розміщення залучених грошових коштів від свого імені і за свій рахунок на умовах зворотності, платності та строковості; 3) відкриття та ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб¹.

Опираючись на поняття «базова операція», можна класифікувати банки на універсальні та спеціалізовані так: а) банки, що виконують всі базові операції на грошовому ринку та будь-які інші, є універсальними; б) банки, що виконують лише частину базових операцій на грошовому ринку, є спеціалізованими.

Чинне законодавство України, зокрема Закон «Про банки і банківську діяльність», дає нормативне закріплення поняття спеціалізованого банку. Відповідно до ст. 4 Закону банки в Україні можуть функціонувати як універсальні або як спеціалізовані. За спеціалізацією банки можуть бути ощадними, інвестиційними, іпотечними, розрахунковими (кліринговими)². За банком закріплено право самостійно визначати напрями своєї діяльності і спеціалізацію за видами операцій. Відповідно НБУ здійснює регулювання діяльності спеціалізованих банків через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій.

Зрозуміло, що поняття банківської діяльності не вичерпується лише переліком операцій, які виконуються на грошовому ринку. До особливостей банківської діяльності слід віднести й конструювання банківської системи, налагодження взаємодії її елементів шляхом визначення статусів і функцій окремих ланок. Можна говорити про те, що банківська діяльність — це система діючих спеціальних суб'єктів та операцій, здійснюваних ними як учасниками єдиної банківської системи з приводу грошей, цінних паперів і валютних цінностей як засобів платежу, заощадження й товару.

Банківська діяльність з правової позиції є сукупністю правових дій, що здійснюються певними суб'єктами в формі, яка вима-

¹ Научно-практический комментарий к Банковскому кодексу Республики Беларусь. В 2-х кн. Кн. 1. / В.В. Жуков, Д.А. Калимов, В.И. Киблов и др. — Мн.: Дикта, 2002. — С. 37. — Ст. 8.

² Банк набуває статусу спеціалізованого у разі, якщо понад 50 відсотків його активів є активами одного типу. В той же час банк набуває статусу спеціалізованого ощадного банку у разі, якщо понад 50 відсотків його пасивів є вкладками фізичних осіб.

гається законом або договором. У даному аспекті банківська діяльність являтиме собою систему постійно здійснюваних угод і операцій, що спрямовані на отримання прибутку¹.

Якщо говорити про банківські операції, то їм притаманна певна специфіка. На думку О.М. Олейник, дії, що виконуються внаслідок банківської операції, можна поділити на два види: 1) дії, що здійснюються в порядку реалізації прав й обов'язків сторін в конкретному правовідношенні; 2) дії, що здійснюються в силу існуючих стандартів, правил. Останні пов'язані із конкретними правовідносинами, але їх правовий режим має істотну специфіку. Вони здійснюються в інтересах як клієнтів банків, так і самих банків, і в кінцевому рахунку — всієї банківської системи. Відповідно вони підпадають під особливий нагляд держави. Характер дій не може бути змінений договором, більше того, він фактично обумовлює зміст договору, яким, по суті, сторони лише вибирають якийсь із існуючих і допустимих порядків. Але банківська угода саме й виступає мотивом або причиною здійснення таких дій.

Банківські операції мають певні спільні риси, які відмічаються фахівцями, зокрема: вони носять тривалий характер, тобто здійснюються постійно, як правило, без тимчасового обмеження; учасники банківських правовідносин знаходяться в нерівному юридичному становищі; значною мірою вони мають властивість довірчості; здійснюються за стандартними правилами (є навіть світові міжнародні стандарти банківських операцій); потребують єдності правового регулювання як на рівні національного законодавства, так і на рівні локальних актів банків².

У той же час, говорячи про діяльність банківських установ, слід розуміти, що не всі операції та угоди, здійснювані ними, є за своєю природою банківськими. Все залежить від кінцевої мети такої операції. Відкриття та обслуговування рахунків, надання кредитів, здійснення розрахунків тощо — це угоди, здійснення яких і складає безпосередній предмет діяльності банку. Одночасно банки укладають багато інших угод, зокрема придбання обладнання, офісної техніки, технічних засобів тощо, що спрямовані на забезпечення організаційних та матеріальних засад роботи банку. Зрозуміло, що друга група угод не є банківськими за своєю суттю, однак вони спрямовані на забезпечення діяльності банку як господарської організації, і без їх укладання банк не зможе функціонувати і займатися безпосередньо професійною діяльністю.

¹ Ефимова Л.Г. Банковское право: Учебное и практическое пособие. — М.: БЕК, 1994. — С. 27.

² Див., наприклад: Олейник О.М. Основы банковского права. — С. 25.

Аналіз чинного законодавства та наукових розробок доводить правильність висновку про те, що банк — це підприємство, але підприємство особливого виду. Якщо в діяльності звичайного підприємства гроші виконують головним чином роль засобу платежу, то в банківській діяльності самі гроші виступають у ролі товару. Ця особливість банківського підприємства робить його настільки своєрідним, що вона об'єктивно потребує спеціального правового регулювання, яке відрізняється від загального законодавства про підприємства. Відповідно комерційні банки мають право здійснювати три групи угод:

1) банківські операції, які складають безпосередній предмет діяльності;

2) угоди, які мають допоміжне значення та служать для забезпечення організаційних і матеріальних передумов роботи банку (придбання паперу, оренда приміщень тощо);

3) ряд інших небанківських угод, не заборонених законодавством, але які не включаються в другу групу (наприклад заснування інших підприємств та організацій)¹.

•В юридичній літературі відмічається, що банківські операції складають виключну правоздатність банків та небанківських кредитно-фінансових установ². У сучасній теорії банківської справи при характеристиці банківських угод, як правило, застосовується поділ банківських операцій на три групи: активні, пасивні, комісійні.

Активні операції спрямовані на використання ресурсів банку (наприклад надання кредитів). В.М. Усоскін вважає, що активні операції комерційного банку можна розділити на 4 великі групи: кредитні операції (або позички); інвестиції в цінні папери; касові операції; інші активи. На його думку, динаміка кредитів, їх питома вага в активах банків формується під впливом багатьох факторів як довгострокового, так і кон'юнктурного характеру. Структура кредитних операцій конкретного банку залежить від величини його активів, розташування головної контори, наявності та розгалуженості мережі відділень, складу клієнтури, спеціалізації банку тощо, а також від загального стану економічної кон'юнктури в країні³.

Наступна група — це пасивні операції, які спрямовані на залу-

¹ Ефимова Л.Г. Банковское право. — С. 32.

² Тосунян Г.А., Вихулин А.Ю., Эжмялян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. — М., 1999. — С. 205.

³ Усоскин В.М. Современный коммерческий банк: управление и операции. — С. 175—176.

чення коштів. Власний капітал банку, наявний під час його утворення, становить незначну частину його ресурсів. Головна частина — депозити клієнтів. Депозити поділяються на поточні (гроші видаються на вимогу вкладника у будь-який час) та строкові (гроші можуть бути зняті з рахунків лише через встановлений строк).

Третя група — це комісійні операції, тобто посередницька діяльність: обслуговування платежів клієнтів, отримання грошей за борговими зобов'язаннями (векселями, чеками), за дорученням своїх клієнтів, інкасація, зберігання валютних цінностей та цінних паперів тощо¹.

Характеризуючи банківські операції, слід також відмітити їх комерційну природу. Так, ст. 632 Торговельного кодексу Франції визнає комерційними всі обмінні, банківські та посередницькі операції, з одного боку, а з іншого — всі операції державних банків. К. Гавальда та Ж. Стуфле відмічають, що цей текст можна застосовувати лише із врахуванням визначення банківської діяльності, даного в законі 1984 р. Список банківських операцій, що міститься в ст. 1 цього закону, передбачений лише для визначення поняття кредитної установи.

Банківська діяльність може носити лише професійний характер. Звідси випливає, що окремі операції за своєю природою не є комерційними. В якості додаткових операцій, які не є основними, а лише розвивають традиційні напрямки банківської діяльності, можуть бути названі такі, як сумісне управління цінними паперами, поради щодо інвестування, управління майном, допомога експортерам тощо².

Мета діяльності кожного комерційного банку — максималізація отримання прибутків від операцій та мінімізація ризиків втрат і банкрутства. Прибуток утворюється як різниця між процентами та іншими доходами, які отримуються за активними операціями, і процентами та іншими видатками, що виплачуються банком по залучених грошових ресурсах. Таким чином, банківська діяльність — це підприємницька діяльність, яка має певну специфіку і певні, притаманні лише їй, особливі риси:

¹ Теорія банківської справи виділяє такі банківські операції: 1) депозитні; 2) кредитні; 3) розрахункові; 4) валютні; 5) емісійно-касові; 6) фондові; 7) лізингові; 8) трастові (довірчі); 9) факторингові; 10) касове виконання бюджетів. Див.: Бровкіна Е.Г., Прудіус І.П. *Фінансово-кредитная система государства*. — К.: Сирин, 1997. — С. 86.

² Гавальда К., Стуфле Ж. *Банковское право (Учреждения — Счета — Операции — Услуги)*: Пер. с фр. / Под ред. В.Я. Лисняка. — М.: АО «Финстатинформ», 1996. — С. 13.

- отримання прибутку від обігу (за наявності ризиків) не тільки власних, а й залучених коштів;
- отримання прибутку від обігу фінансових інструментів, що є одночасно умовою існування держави й забезпечення її суверенітету;
- наявність в силу перших двох обставин регламентованого й міцного державного регулювання даного виду підприємницької діяльності, що забезпечує, в першу чергу, публічні інтереси, а потім вже — приватні.

У той же час кінцева мета для засновників, акціонерів та учасників банківських установ — це отримання прибутків. Хоча, як і будь-яка підприємницька діяльність, банківська діяльність здійснюється на власний страх і ризик¹. Враховуючи те, що банки є суб'єктами підприємницької діяльності, вони підпадають під дію загальних правових принципів, що визначають статус суб'єкта підприємницької діяльності, в тому числі встановлених Конституцією України, законами України «Про підприємництво», «Про підприємства», «Про господарські товариства», «Про власність» тощо².

Як правило, в законодавстві не дається чіткий поділ на види банківських операцій. Частіше наводиться виключний перелік банківських операцій, що їх можуть здійснювати банківські установи. Чинне банківське законодавство розмежовує банківські операції: ті, для здійснення яких необхідна банківська ліцензія; можуть здійснюватися без такої ліцензії; ті, які потребують окремого дозволу НБУ. Зокрема, відповідно до ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» на підставі банківської ліцензії банки мають право здійснювати такі банківські операції:

- 1) приймання вкладів (депозитів) від юридичних і фізичних осіб;

¹ Суттєву відмінність вказаного принципу прибутковості як визначальної риси банківської діяльності являє ісламська банківська система, в якій закріплена відмова фінансистів від позичкового відсотка. В ісламську систему входять шість інструментів (інститутів), що дозволяють ісламським банкам і фінансовим установам успішно працювати, не беручи участі у процентних угодах. Це Mudhaarabah (спеціальне партнерство), Musharakah (регулярне партнерство), Qardul Hasanah (безпроцентна позичка), Zakah (обов'язкова благодійність), Baitul Maal (державне казначейство) і Центральний ісламський банк. — Current Legal Issues Affecting Central Banks, Volume I. — 1992. — 642 p.; Said El-Naggar. Investment Policies in the Arab Countries. — 1990. — 391 p.; Рыжкова Е.А. Влияние норм Шариата на финансовое право мусульманских стран. — Опыт регулирования банковских отношений в мусульманских странах. // Финансовое право зарубежных стран: Сборник научных трудов. Выпуск II. — М.: МГИМО, 2001. — С. 17–22; Жданов А.А. Исламская концепция миропорядка: международно-правовые, экономические и гуманитарные аспекты. — М., 1991. — С. 84.

² Розгорнута характеристика суб'єктів підприємницької діяльності подана в статті д.ю.н. Н.О. Саниахметової «Поняття суб'єктів підприємницької діяльності» // Право України. — 2001. — № 9. — С. 28–32.

2) відкриття та ведення поточних рахунків клієнтів і банків-кореспондентів, у тому числі переказ грошових коштів з цих рахунків за допомогою платіжних інструментів та зарахування коштів на них;

3) розміщення залучених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик. *

Крім перелічених операцій банк має право здійснювати такі операції та угоди: 1) операції з валютними цінностями; 2) емісію власних цінних паперів; 3) організацію купівлі та продажу цінних паперів за дорученням клієнтів; 4) здійснення операцій на ринку цінних паперів від свого імені (включаючи андеррайтинг); 5) надання гарантій і поручительств та інших зобов'язань від третіх осіб, які передбачають їх виконання у грошовій формі; 6) придбання права вимоги на виконання зобов'язань у грошовій формі за поставлені товари чи надані послуги, приймаючи на себе ризик виконання таких вимог та прийом платежів (факторинг); 7) лізинг; 8) послуги з відповідального зберігання та надання в оренду сейфів для зберігання цінностей та документів; 9) випуск, купівлю, продаж і обслуговування чеків, векселів та інших оборотних платіжних інструментів; 10) випуск банківських платіжних карток і здійснення операцій з використанням цих карток; 11) надання консультаційних та інформаційних послуг щодо банківських операцій.

Операції, визначені пунктами 1—3 ч.1 цієї статті, належать до виключно банківських операцій, здійснювати які у сукупності дозволяється тільки юридичним особам, які мають банківську ліцензію. Інші юридичні особи мають право здійснювати операції, визначені пунктами 2—3 ч. 1 цієї статті, на підставі ліцензії на здійснення окремих банківських операцій, а інші операції та угоди, передбачені цією статтею, вони можуть здійснювати у порядку, визначеному законами України.

За умови отримання письмового дозволу Національного банку України банки також мають право здійснювати такі операції:

1) здійснення інвестицій у статутні фонди та акції інших юридичних осіб;

2) здійснення випуску, обігу, погашення (розповсюдження) державної та іншої грошової лотереї;

3) перевезення валютних цінностей та інкасацію коштів;

4) операції за дорученням клієнтів або від свого імені: а) з інструментами грошового ринку; б) з інструментами, що базуються на обмінних курсах та відсотках; в) з фінансовими ф'ючерсами та опціонами;

5) довірче управління коштами та цінними паперами за договорами з юридичними та фізичними особами;

6) депозитарну діяльність і діяльність з ведення реєстрів власників іменних цінних паперів.

У світлі вищезазначеного викликає подив лист Державної митної служби України № 11/2-10-12044-ЕП від 6.12.2002 р., в якому митні органи зобов'язали банківські установи в митних деклараціях обов'язково зазначати серії та номери банкнот іноземної валюти, що ввозиться в Україну. Цей документ був прийнятий без погодження із НБУ, зазначений порядок був мотивований закріпленням за ДМС компетенції визначати реквізити, що повинні міститися в митних деклараціях. Зрозуміло, що лист викликає заперечення з боку банків, особливо тих, що безпосередньо здійснюють діяльність по ввезенню іноземної валюти в Україну (наприклад, АППБ «Аваль», АБ «Фінанси і кредит» тощо), оскільки значно обтяжує процедуру ввезення іноземної валюти і збільшує її собівартість, що може негативно впливати на формування курсу національної та іноземної валют.

Як підсумок можна зазначити, що до особливостей банківської діяльності відноситься також і наявність декількох правових режимів, під якими розуміють порядок здійснення банківських операцій та угод і наслідки недотримання встановлених правил. Зокрема, таким режимом є ліцензування банківської діяльності. Ліцензування здійснюється в процесі створення банку й може охоплювати будь-який перелік банківських операцій, що передбачені законодавством. У встановлених законодавством випадках ліцензування розповсюджується і на здійснення банківських операцій небанківськими кредитно-фінансовими установами. Наприклад, свого часу, відповідно до Указу Президента України «Про утворення Кредитно-гарантійної установи з підтримки малого і середнього підприємництва», Національному банку України було запропоновано забезпечити видачу кредитно-гарантійній установі відповідної ліцензії¹.

Банківська діяльність може розглядатися в двох розуміннях: широкому та вузькому. Якщо говорити про вузьке розуміння банківської діяльності — це потреба створити банк як спеціальну юридичну особу для здійснення певної сукупності операцій. До

¹ Указ Президента України «Про утворення Кредитно-гарантійної установи з підтримки малого і середнього підприємництва» від 20 травня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 26. — Ст. 39. — У грудні 2002 р. Президент України визнав діяльність Кредитно-гарантійної установи такою, що не відповідає поставленим цілям і завданням, і запропонував розробити новий акт, який врегулюватиме діяльність аналогічної організації в сфері мікрокредитування.

таких операцій відносяться базові операції, які в сукупності й утворюють поняття банківської діяльності у вузькому розумінні. Держава повинна вимагати реєстрації банку в тому випадку, коли йдеться про здійснення усіх трьох операцій. Бо, наприклад, якщо відкриття рахунків за законодавством України — виключно банківський вид діяльності, то кредитування може здійснюватися іншими кредитно-фінансовими інститутами, зокрема кредитними спілками.

Відповідно до ч. 3 ст. 15 Закону України «Про банки і банківську діяльність» слово «банк» та похідні від нього дозволяється використовувати у назві лише тим юридичним особам, які зареєстровані НБУ як банк і мають банківську ліцензію. Виняток становлять міжнародні організації, що діють на території України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та законодавства України.

У свою чергу, банківська діяльність в широкому розумінні має місце тоді, вважає О.М. Олейник, коли здійснення будь-якого з перерахованих законодавцем видів банківських операцій здійснюється як самим банком, так і небанківською кредитно-фінансовою установою. В міжнародній банківській практиці сюди включаються такі операції, як купівля-продаж валюти, здійснення розрахунків, інкасація грошових коштів, довірче управління грошовими коштами, лізингові операції тощо¹. Таким чином, під банківською діяльністю розуміють сукупність зазвичай і реально здійснюваних банківських операцій комерційними банками й іншими кредитними організаціями як спеціальними суб'єктами з приводу грошей та інших фінансових інструментів як засобів обігу, накопичення й товару.

Законодавство закріплює економічну самостійність банків, що впливає з їх статусу юридичної особи. Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону «Про банки і банківську діяльність» банки мають право самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися майном, що перебуває у їхній власності. Держава не відповідає за зобов'язаннями банків, а банки не відповідають за зобов'язаннями держави, якщо інше не передбачено законом або договором. НБУ не відповідає за зобов'язаннями банків, а банки не відповідають за зобов'язаннями Національного банку, якщо інше не передбачено законом або договором. Органам державної влади і органам місцевого самоврядування забороняється будь-яким чином впливати на керівництво чи працівників банків у ході

¹ Олейник О.М. Основы банковского права. — С. 25.

виконання ними службових обов'язків або втручатись у діяльність банку, за винятком випадків, передбачених законом. Шкода, заподіяна банку внаслідок такого втручання, має бути відшкодована у порядку, визначеному законом. *

Враховуючи те, що банківська діяльність здійснюється, в першу чергу, за рахунок залучених коштів (в Україні й досі переважають депозити громадян)¹, держава встановлює жорсткі економічні нормативи, які повинні забезпечувати як інтереси конкретних суб'єктів, так і всієї банківської системи, а відповідно й держави в цілому. Функцію встановлення таких нормативів покладено, як правило, на центральний банк держави.

→ Специфіка банківської діяльності пояснюється також її особливим, виключним характером. Кредитно-фінансові установи, в першу чергу комерційні банки, не мають права займатися виробничою, торговельною й страховою діяльністю. Відповідно до ст. 48 Закону «Про банки і банківську діяльність» банкам забороняється діяльність у сфері матеріального виробництва, торгівлі (за винятком реалізації пам'ятних, ювілейних та інвестиційних монет) і страхування, (крім виконання функцій страхового посередника.) Спеціалізованим банкам (за винятком ощадного) забороняється залучати вклади (депозити) фізичних осіб в обсягах, що перевищують 5 відсотків капіталу банку.

Банк може мати у власності нерухоме майно загальною вартістю не більше 25 відсотків капіталу банку. Це обмеження не поширюється на: 1) приміщення, яке забезпечує технологічне здійснення банківських функцій; 2) майно, яке перейшло банку у власність на підставі реалізації прав заставодержателя відповідно до умов договору застави; 3) майно, набуте банком з метою запобігання збиткам, за умови, що таке майно має бути відчужене

¹ З 2000 р. у банківській системі України була зафіксована тенденція, згідно з якою близько 60–80% вкладів фізичних осіб у вітчизняних банках становлять вклади населення, здебільшого — осіб пенсійного віку. Середній депозит українського пенсіонера становить у столиці близько 2,5 тис. грн, у регіоні — 1,2–1,5 тис. грн. При цьому пенсіонер вважається найвигіднішим клієнтом через те, що він найдовше тримає кошти в банках. Зокрема, банк «Фінанси і кредит» у жовтні 2001 р. розіграв призи вкладникам-пенсіонерам. За активністю називають три регіони — Київська, Полтавська та Донецька області. Банку вдалося залучити на пенсійні рахунки близько 9,5 млн грн. З 6 листопада 2001 р. «Приватбанк» увів спеціальний депозитний вклад для пенсіонерів, які отримують пенсію у відділеннях «Приватбанку». Відсотки (25% річних) вкладникам виплачують щомісячно, термін депозиту — один рік. Можна говорити, що пенсійний вклад — це певний бонус для пенсіонера, а в майбутньому — величезний інвестиційний потенціал. Див., зокрема: Галицька О. Банкіри роблять ставку на... пенсіонерів // Галицькі контракти. — № 46, 12–18 листопада 2001 р. — С. 16–17.

банком протягом одного року з моменту набуття права власності на нього.

Слід зазначити, що нова редакція закону підняла межу у визначенні максимального розміру вартості нерухомого майна, яке може перебувати у власності банку, оскільки за попередньою редакцією закону (ст. 3) комерційний банк міг мати у власності нерухоме майно загальною вартістю не більше як 10 відсотків власного статутного фонду (це обмеження не поширювалося на приміщення, в яких розміщувалися підрозділи банку, що виконують операції, передбачені законом).

Такий підхід свідчить про те, що реєстрація будь-якої юридичної особи кредитною організацією, в даному випадку — комерційним банком, передбачає певне обмеження правоздатності. Тобто, така заборона перетворює банки в комерційні юридичні особи зі спеціальною компетенцією, оскільки вони можуть здійснювати лише ті угоди, які прямо передбачені законом, або угоди, що забезпечують вказані. Аналогом такої виключної діяльності може виступати діяльність торговців цінними паперами, контроль щодо яких здійснює Державна комісія із цінних паперів та фондової біржі; страхових організацій, аудиторів.

Мета такої виключності банківської діяльності полягає у виділенні із загальних господарюючих суб'єктів спеціальної групи, що обслуговує грошовий обіг, та забезпеченні державного контролю за означеною групою суб'єктів. Така заборона є традиційною для банківського законодавства розвинених країн і має на меті захист кредиторів та вкладників кредитних установ від ризиків заморожування та втрати капіталу, що виникають при проведенні небанківських операцій, тим більше, що контроль за останніми з боку держави досить складний. Тобто, наявність професійної спеціалізації банків є, певною мірою, зворотною стороною монополії на надання банківських послуг.

Банківська діяльність завжди пов'язана із наявною сукупністю банківських ризиків. Ризики можуть поділятися на зовнішні і внутрішні. До зовнішніх ризиків відносяться:

- ризик ліквідності — нездатність банку забезпечити безпервну оплату своїх зобов'язань перед клієнтами;
- кредитний ризик — ризик платоспроможності контрагента, пов'язаний із вибором клієнта;
- валютний ризик — ризик збитків від несприятливих змін валютного курсу в умовах наявності відкритої валютної позиції;
- ризик облікової ставки — ризик збитків від несприятливих змін облікової ставки в умовах фіксованої процентної ставки по наданих кредитах;

— ризик по операціях із цінними паперами — збитки від зміни курсу цінних паперів, що знаходяться в портфелі банку.

НБУ, що здійснює державне регулювання в сфері банківської діяльності, встановлює економічні нормативи, в тому числі і нормативи ризиків. Зокрема, ці норми містяться в Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затвердженій центробанком 26.09. 2001 р.¹.

Основна увага при здійсненні нагляду приділяється, в першу чергу, зниженню ризику ліквідності і кредитного ризику. Здійснюється це, зокрема, за допомогою встановлення та проведення контролю за дотриманням економічних нормативів. Для покриття можливих збитків, які можуть виникнути внаслідок кредитної діяльності комерційного банку, він, у відповідності з вимогами чинного законодавства, зобов'язаний створити спеціальний резерв. Для запобігання валютних ризиків використовується встановлення ліміту відкритої валютної позиції комерційних банків.

З метою зниження ризиків неповернення кредитів несумлінними позичальниками та відповідно до ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» центробанком розроблена та введена в дію Єдина інформаційна система обліку позичальників (боржників), які мають прострочену заборгованість за кредитами, наданими банками. Участь банків в інформаційній системі дозволяє знизити кредитні ризики, підвищити фінансову стійкість. До ЄІС «Реєстр позичальників» підключаються банки, що уклали договір з Національним банком про надання інформаційно-довідкових послуг через цю систему. Після підключення банк регулярно надає інформацію про своїх ненадійних клієнтів і несе повну відповідальність згідно з чинним законодавством за достовірність наданої інформації. Кількість запитів на формування звітів для банку протягом робочого дня не обмежується. Для забезпечення конфіденційності всі файли інформаційного обміну обробляються електронними засобами захисту інформації, розробленими в Національному банку. На жовтень 2002 р. 116 банків уклали договори з НБУ щодо участі в ЄІС «Реєстр позичальників», серед них всі найбільші банки України².

¹ Інструкція затверджена Постановою Правління НБУ № 368 від 28.08.2001 р. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 вересня 2001 р. за № 841/6032.

² Договори з НБУ про участь в ЄІС «Реєстр позичальників» уклали банки, суцільні активи яких складають 81,3% від активів банківської системи України. Загальна кількість банківських установ — учасників ЄІС «Реєстр позичальників» (з урахуванням філій) складає 407. За станом на 24.09.2002 р. загальна заборгованість суб'єктів підприємницької діяльності, інформація про які внесена банками до бази даних, становить 692 млн грн (за даними НБУ).

До внутрішніх ризиків відносяться:

— комерційні ризики — пов'язані із людським фактором, тобто кваліфікацією персоналу й діловими якостями керівників, виконавчою дисципліною, якістю аудиторської служби та ін.;

— оперативно-технічні ризики — відображають ступінь працездатності систем, які забезпечують внутрішню роботу комерційного банку: системи безпеки, бухгалтерського обліку, засобів зв'язку, матеріально-технічних засобів тощо¹.

Міжнародна банківська практика поділяє ризики на фінансові та операційні². Прийнята така стандартна класифікація фінансових ризиків: 1) ринкові ризики: процентний, валютний, фондовий, товарний; 2) кредитні ризики. В свою чергу, операційні ризики часто виникають у зв'язку з неякісним внутрішнім аудитом та неефективним управлінням. Це призводить до фінансових втрат внаслідок допущених помилок із-за неякісного виконання функціональних обов'язків або із-за шахрайства, яке є наслідком перевищення посадовими особами своїх повноважень. Крім того, операційні ризики пов'язані із збоями в роботі інформаційних систем³.

Слід розуміти, що будь-які ризики можуть служити якщо не причиною банкрутства, то джерелом постійних збитків та витрат. І в банківській діяльності необхідно ідентифікувати ризики, оскільки вони можуть переходити з однієї форми в іншу — з ринкової в кредитну, з кредитної — в операційну. Необхідно відокремлювати економічні та політичні фактори, які, звичайно, впливають на всі види ризиків, від самих ризиків. При цьому одним з основних інструментів управління ризиками є організа-

¹ Дослідження управління банків наглядно довели, наскільки важливі такі блоки. Банківський персонал, його підбір, оцінка управління командою, організаційна культура, мотивація, взаємовідносини тощо. Це питання неодноразово розглядалося в науково-практичних дослідженнях. Див, зокрема: *Лобанова Т.Н.* Банки: организация и персонал. — М.: Городец, 2000.

² Фінансові ризики — можливість зазнати фінансових втрат у результаті невизначеності ситуації. Операційні ризики — ризики прямих або непрямих втрат, викликаних неадекватними або такими, що не склалися, внутрішніми процесами, людьми, системами або зовнішніми подіями (визначення Базельського комітету з питань банківського нагляду, січень 2001 р.) *Дробязко А.А., Сушко В.И.* Банки України. Обобщенный портрет по результатам деятельности в 2000 году // Финансовые риски. — 2001. — № 1. — С. 88. *І. Спасибо-Фатеева* в статті «Акціонерне товариство як система ризиків» визначає такі ризики, як ризик ціни (або ринковий ризик); ризик ліквідності, ризик супротивної сторони, ризик з договору, регулятивний ризик (що є найбільш характерним для країн із перехідною економікою) та ризик шахрайства // *Право України.* — 1999. — № 9. — С. 116–117.

³ Блаженное невидение рисков: Обзор форума по риск-менеджменту // *Фортис.* — 2002. — № 1. — С. 46–51.

ційне моделювання, оскільки грамотно розроблені процедури знижують технологічні ризики, а правильно підібрані, підготовлені та розставлені кадри — операційні ризики¹.

Однак характеристики банківської діяльності не обмежуються указаними особливостями. Зокрема, чинне законодавство відносить оподаткування банківських операцій до операцій особливого виду, розмежовуючи доходи за активними та пасивними операціями². Є й інші аспекти, що дозволяють характеризувати банківську діяльність як особливий вид діяльності.

Аналізуючи вищевикладене, можна визначити основні принципи банківської діяльності:

незалежність банків у своїй діяльності, їх економічна самостійність;

невтручання органів державної влади та місцевого самоврядування в діяльність банків, за винятком випадків, установлених законодавством (зокрема в межах організації Національним банком банківського регулювання та банківського нагляду);

розмежування відповідальності між банками та державою;
обов'язковість отримання банками ліцензій (дозволів) на здійснення банківських операцій, передбачених законодавством;

обов'язковість дотримання банками встановлених НБУ економічних нормативів для підтримання стабільності банківської системи країни та захисту інтересу клієнтів;

закріплення за банками права оперативної самостійності у виборі клієнтів та видів операцій, за якими він буде спеціалізуватися;

забезпечення фізичним та юридичним особам права вільного вибору банку;

забезпечення виконання банком взятих на себе майнових зобов'язань перед клієнтами та третіми особам, в першу чергу — повернення грошових коштів вкладникам банків.

¹ Для дослідження і попередження ризиків у фінансовій сфері у 1996 р. була створена міжнародна організація GARP, яка об'єднує ризик-менеджерів світу і нараховує понад 15000 членів.

² Це питання детальніше було розглянуто у доповіді автора «Банківська діяльність як специфічний об'єкт оподаткування» на науково-практичній конференції «Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку)» 19—20 грудня 2001 р. в Академії Державної податкової служби України (м. Ірпінь).

ГЛАВА 2

**Банківська система як складова
фінансової системи держави:
поняття, структура, функції**

На перехідному етапі становлення економіки фінансові системи в цілому і банківські системи зокрема вимагають поглибленого дослідження, оскільки їх розвиток значно відрізняється від розвитку аналогічних утворень в країнах із розвинутою економікою. Країни із перехідною економікою мають достатньо капіталу, проте він залишається, як правило, пасивним¹. І проблема полягає саме в тому, як вивільнити такий капітал, як зробити його активним інструментом фінансового зростання. Вирішення ж зазначеної проблеми пов'язано із діяльністю фінансової і банківської систем, що повинні добре функціонувати. Крім того, слід згадати про необхідність існування механізмів для створення безпеки заощаджень та фінансових інвестицій, повернення довіри потенційних клієнтів (в першу чергу громадян) до кредитно-фінансових інституцій. Додатковою умовою для формування стабільного фінансового сектора в національній економіці є спроможність фінансової системи ефективно розподіляти ресурси для найбільш ефективного продуктивного використання (виходячи з особливостей окремих галузей економіки), в тому числі й розподілу ресурсів для державного використання.

Виходячи з досвіду країн з більш розвинутою економікою, можна говорити про необхідність використання різноманітних способів та інструментів для функціонування окремих субсекторів фінансової системи (в тому числі банківського) задля здорової і стабільної економіки², оскільки в межах здійснюваної державної політики саме фінансовий сектор повинен стати потужним фінансовим посередником і каталізатором економічного

¹ Останні дослідження в країнах із перехідною економікою свідчать, що пасивний (замкнений) капітал у них перевищує надходження іноземного капіталу приблизно в двадцять разів // Україна. Фінансовий сектор: нова стратегія реформ: Матеріали конференції 22–23 червня 2001 р. — К., 2002. — С. 12. Свого часу на такі особливості перехідних економік звертали увагу європейські та американські фінансисти: *G. Caprio, D. Folkert—Landau, D. Lane*. Building Sound Finance in Emerging Market Economies. — 1994. — 358 p.; Central and Eastern Europe: Roads to Growth. — 1992. — 322 p.

² Див., наприклад: *Evi Bodi, Robert C. Merton*. Finance. — Prentice Hall, a P.E.C., New Jersey, 2000. — P. 64–68; *Grane D., K. Froot, S. Mason, R.C. Merton...* The Global Financial System: A Functional Perspective. — Boston: Harvard Business School Press, 1995. — P. 54–59.

зростання. А це, в свою чергу, включає його до складу чинників, що відповідають за забезпечення державного суверенітету та реалізацію національних стратегічних інтересів на внутрішньому і зовнішньому ринках.

В останні роки міжнародні фінансові організації, зокрема МВФ, Група Світового банку, регіональні банки розвитку, допомагали долати фінансові кризи в Мексиці, Азії та інших регіонах, переходити до ринкової економіки в країнах з централізованим плануванням, полегшувати борговий тиск у найбільш вразливих країнах¹. Це відбувалося в умовах, коли світові ринки капіталу переживали процес трансформації, оскільки приватний капітал переміщується по всьому світові в безпрецедентних обсягах і в різноманітних формах. Причому певна його частина надходить у країни, що розвиваються, які раніше марно намагалися знайти до нього доступ. У той же час, як відмічають фахівці, все більш проблематичною стає спроможність міжнародних інститутів ефективно вирішувати глобальні проблеми та вміння проявляти гнучкість, все більше викликає запитань їх структура, пріоритети та принципові підходи².

У квітні 1992 р. на прохання України МВФ та Світовий банк прийняли рішення про членство України в цих фінансових організаціях. Верховна Рада України 3 червня 1992 р. ухвалила відповідний закон «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій». 3 вересня 1992 р. наша держава стала членом МВФ та МБРР. У своїй політиці та діяльності МВФ керується Статутом, відомим під назвою «Статті угоди про МВФ».

Згідно із «Статтями угоди про МВФ» країна-член повинна надавати Фонду інформацію, яку він вважає необхідною для своєї діяльності. Із грудня 1992 р. Національний банк України надає Міжнародному валютному фонду зведені балансові звіти Національного та комерційних банків України, а також інформацію про валютні курси та процентні ставки, а з 1993 р. складається платіжний баланс України. Протягом всіх цих років тривають постійні відносини між Україною та міжнародними

¹ Robert C. Effros. Current Legal Issues Affecting Central Banks, Volume III, 1995. — 648 p.; Volume IV, 1997. — 983 p.; Халеви́нская Е.Д. Евробанк: политическая структура, банк развития, коммерческий банк. — М.: Финансы и статистика, 1992. — С. 4—9.

² Реформирование международных финансовых институтов // Электронный журнал государственного департамента США. Том 6. № 1. Февраль 2001 г.

фінансовими організаціями. В той же час експерти відзначають, що взаємовідносини України з міжнародними фінансово-кредитними установами залишаються і досі специфічними, а Україні необхідні зовнішні кошти, які слід використовувати для розвитку національної економіки. Відсутність фінансування з боку міжнародних фінансово-кредитних установ позначається й на надходженні приватного капіталу в Україну¹.

Банківська система бере участь у виконанні основних функцій фінансової системи, зокрема шляхом:

- забезпечення способів переміщення фінансових ресурсів у часі, через кордони держав та між окремими галузями тощо;
- розробки та забезпечення способів управління ризиками;
- забезпечення механізму об'єднання фінансових ресурсів та їх розподілу між окремими суб'єктами господарювання;
- забезпечення безперебійного функціонування платіжних систем, зокрема шляхом вдосконалення способів клірингу та здійснення розрахунків, що сприяють торгівлі;
- забезпечення насичення ринку ціною інформацією, що дозволяє координувати децентралізований процес прийняття рішень в окремих галузях економіки.

Банківські системи розвинених країн мають багато спільного, що обумовлено однотипністю існуючої в цих країнах ринкової економіки. Ринковий характер економіки визначає та обставина, що кредитно-банківська система діє через ринок капіталів. При цьому приватний капітал користується підтримкою державного капіталу фіскального характеру. Ринок грошей і капіталу не обмежується вільним рухом таких своєрідних товарів (фінансових інструментів) в країні, але й носить значною мірою зовнішньоекономічний характер. Держави здійснюють регулюючий вплив на цей ринок за допомогою певного набору інструментів грошово-кредитної політики, в тому числі шляхом проведення грошово-валютних інтервенцій та протекціоністських заходів.

Аналізуючи організацію банківських систем західних держав в умовах розвинутої економіки, фахівці дійшли висновку щодо трьох основних напрямів розвитку таких систем та їх складових: 1) банківські системи з великою кількістю банків з небагатьма

¹ За 1991–2001 рр. такі надходження склали 3,9 млрд дол. — *Плотніков О.* Макроекономічні аспекти реформування фінансової системи України // Система державних фінансів України: шляхи забезпечення прозорості та оптимальної децентралізації фінансових потоків: Матеріали форуму експертів. Київ: Інститут Схід–Захід, 2 березня 2001 р. — С. 14; *Талько В.* Проблеми врегулювання відносин з міжнародними економічними організаціями // *Право України.* — 1999. — № 9. — С. 106–109.

відділеннями (unit banking); 2) банківські системи з невеликою кількістю банків із багатьма відділеннями (branch banking); 3) банківські системи з багатьма банками, пов'язаними участями (chain banking)¹. При цьому більшість європейських країн йде другим шляхом. В Україні на сучасному етапі розвитку банківської системи вона об'єднує в собі риси перших двох напрямів з поступовою переорієнтацією на другий варіант.

Для будь-яких банківських систем, як правило, характерна наявність універсальних та спеціалізованих фінансово-кредитних установ, одночасне існування та рентабельна діяльність великих і малих банків та інших кредитних установ, в тому числі позабанківських². При цьому кожна ланка банківської системи повинна мати високий рівень оперативної самостійності, не обмежуючись при цьому певною територією. У той же час повинен дотримуватися принцип чіткого розмежування компетенції, визначення системи відповідальності для кожного з учасників ринку позичкових капіталів.

✓ Розглядаючи категорію «система» в її гносеологічному розумінні, слід виходити з позиції, що система (від гр. *systema* — ціле; таке, що складається із частин; поєднання) являє собою множинність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, які утворюють певну цілісність, єдність³. За своїм змістом це об'ємне поняття може включати не просто певний порядок у розташуванні і зв'язку частин будь-чого, а й певне ціле, яке являє собою єдність закономірно розташованих і взаємозв'язаних частин. Під системою розуміють також і сукупність організацій, однорідних за своїми завданнями, або установ, що об'єднані в одне ціле⁴. Філософи розуміють під системою певну кількість взаємопов'язаних елементів, які утворюють стійку цілісність, мають певні інтегративні особливості та внутрішні закономірності, властиві саме цій спільності⁵. Будь-яка система характеризується також стійкими зв'язками елементів, що досягаються внас-

¹ Див, наприклад: Основы законодательства капиталистических стран о банковской системе. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при ВС РФ, 1992. — С. 4.

² У спеціальній літературі такі установи також носять назву «небанківських» або «парабанківських».

³ Локишина С.М. Краткий словарь иностранных слов. — 9-е изд., испр. — М.: Русский язык, 1987. — С. 466.

⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. д. филол. н., проф. Н.Ю. Шведовой. Издание 16-е, исправленное. — М.: Русский язык, 1984. — С. 624.

⁵ Філософія / Надольний І.Ф., Андрущенко В.П., Бойченко І.В., Розумний В.П. та ін. — За ред. І.Ф. Надольного. — К.: Вікар, 1997. — С. 477.

лідок структурного упорядкування її частин. Важливою рисою системи є також її цілеспрямований функціональний стан. При цьому поняття «система» може застосовуватися як до суспільства в цілому, так і до окремих його підсистем: політичної, економічної, духовної, соціальної тощо¹. Кожну з них можна розглядати як у поєднанні, так і окремо, що має відповідне місце, значення та відіграє свою роль у суспільному житті.

Щоб скласти цілісне наукове поняття про об'єктивно існуючу систему, недостатньо лише вичленити та перерахувати її окремі елементи, сторони. Важливо розкрити їх внутрішню закономірність, зв'язок, взаємозв'язок, виявити взаємодію компонентів цілого та відшукати адекватне їй логічне вираження².

Зрозуміло, що відносини в сфері банківської діяльності також можуть вміщуватися в поняття «система». Банківська система є складовою фінансової системи країни і підпадає під загальну дію економічних законів, що діють у громадянському суспільстві. Вона є внутрішньо організованою, взаємопов'язаною, має загальну мету та завдання.

✓ З погляду науковців, «банківську систему в Україні юридична наука визначає як внутрішньо організовану, взаємопов'язану, об'єднану загальною метою сукупність банківських та фінансово-кредитних установ, що утворені і діють на основі Конституції та законів України»³. Під системою як об'єктом регулювання банківського права і важливою категорією управління слід розуміти внутрішньо організовану сукупність відносно самостійних, взаємодіючих складових частин (елементів), які виступають як одне ціле і в межах якої здійснюються процеси управління. ✓

Є. Карманов, розглядаючи банківську систему на підставі аналізу Закону «Про банки і банківську діяльність», констатує, що згідно зі ст. 1 предметом (тобто з приводу чого складаються правовідносини між суб'єктами, виникають правові зв'язки) є структура банківської системи, економічні, організаційні і правові засади створення, діяльності, реорганізації і ліквідації банків. А відповідно метою (тобто чого прагне, чого хоче досягти законо-

¹ Див., зокрема: *Аверьянов А.Н.* Системное познание мира. — М., 1985. — С. 165—191; *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. — М., 1981. — С. 99—117; *Бейсун А.* Позитивна тенденція розвитку категорії «система» як елемента структурно-функціональної побудови органів державного управління // *Право України.* — 2001. — № 12. — С. 51—54.

² *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. — С. 53.

³ Банківське право України: Навч. посібник. Кол.авт.: Жуков А.М., Іоффе А.Ю., Кротюк В.Л., Пасічник В.В., Селіванов А.О. та ін. / Заг. ред. А.О. Селіванова. — К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2000. — С. 56.

давець) є правове забезпечення стабільного розвитку і діяльності банків в Україні і створення належного конкурентного середовища на фінансовому ринку, забезпечення захисту законних інтересів вкладників і клієнтів банків, створення сприятливих умов для розвитку економіки України та підтримки вітчизняного товаровиробника. Викладене свідчить про намір законодавця створити правове поле для розвитку банківської системи України і побудови її, виходячи з вітчизняного та світового досвіду¹.

Банківська система на перехідному етапі повинна бути цілком безпечною з різних точок зору, зокрема, банки не повинні пропонувати продукти, які перевищують ступінь удосконалення їх інформаційних можливостей та не відповідають рівню економічної інфраструктури, що склався на цей момент в країні. На думку Алана Роу, «безпечність» банку визначається через складну взаємодію між інформаційними можливостями банку, його амбіціями щодо удосконалення якості та ризикованості продуктів, які пропонуються цим банком, і зовнішнім середовищем, в якому банку необхідно працювати².

Банківська система являє собою сукупність різних за організаційно-правовою формою та спеціалізацією національних банківських установ, що існують у межах єдиної фінансової системи та єдиного грошово-кредитного механізму в певний проміжок часу (певний історичний період). Деякі автори включають у банківську систему поряд із банківськими інститутами також і кредитні установи, хоча це спірне питання³. Зокрема, кредитні установи в широкому розумінні (банки, інвестиційні фонди, кредитні спілки, ломбарди, фінансові компанії, довірчі товариства, трасти тощо) є складовими частинами кредитної системи країни поряд із страховим сектором та недержавними пенсійними фондами. І якщо перелічені інституції входять нарівні із банками до кредитної системи, то жодним чином не можна ототожнювати кредитну і банківську системи, оскільки остання є складовою частиною першої. Таким чином, банківські установи можуть входити до

¹ Карманов Є.В. Правові аспекти реструктуризації банківської системи України // Право України. — 2001. — № 4. — С. 28–33.

² Роу А., Сігельбаум П., Кінг Т. Аналіз стану фінансового сектора на перехідному етапі в колишніх республіках Радянського Союзу. — Україна, фінансовий сектор: Нова стратегія реформ, червень 2001.

³ Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. — М.: Дело, 1997. — С. 127; Молчанов А.В. Коммерческий банк в современной России: теория и практика. — М., 1996. — С. 29; Российская банковская энциклопедия. — М., 1995. — С. 51; Островская О.М. Банковское дело: Толковый словарь. — М.: Гелиос АРВ, 1999. — С. 43.

кредитної системи, але будь-які кредитні установи, крім банків, не можуть розглядатися як складові банківської системи країни¹.

Підтвердженням такої позиції можуть служити і норми чинного законодавства України. Зокрема, Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначає кредитну установу як фінансову установу, яка відповідно до закону має право за рахунок залучених коштів надавати фінансові кредити на власний ризик. При цьому до фінансових установ закон відносить юридичних осіб, які надають одну чи декілька фінансових послуг і внесені до відповідного реєстру у порядку, встановленому законом. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг².

Законодавство європейських країн та міжнародні стандарти також містять відповідні норми. Зокрема, в ст. 1 закону Франції від 24 січня 1984 р. закріплено, що кредитні установи є юридичними особами, що здійснюють в якості звичайного заняття банківські операції. Цей текст виходить із першої європейської Директиви з банківської координації № 77-780 від 12.12.1977 р.

✓ Ознайомлення з існуючими дослідженнями в сфері банківської діяльності, що проводяться представниками різних наук, створює реальну можливість провести певний аналіз проблем, пов'язаних із функціонуванням банківської системи держави. Зокрема, на думку О.А. Костюченка, для нормального функціонування банківська система країни повинна відповідати таким вимогам:

1. У країні має бути достатня кількість діючих банків і кредитних установ. Систему слід розглядати як таку, що постійно розвивається і зазнає постійних кількісних і якісних змін.

2. Система не повинна містити зайвих елементів. У цьому секторі економіки не має бути банківських установ, які не розпочали виконувати банківські операції у встановлений строк, не

¹ На даній позиції стоїть і Банківська енциклопедія, яка визначає банківську систему як сукупність різноманітних видів банків та банківських інститутів у їх взаємозв'язку, що існує в тій чи іншій країні в певний період; складова частина кредитної системи // Банківська енциклопедія / Під ред. дек.н., проф. А.М. Мороза. — К.: Ельтон. — С. 21.

² Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 1, ст. 1.

мають належно оформлених ліцензій на здійснення банківських операцій або утворені всупереч чинному законодавству та акту засновника про створення.

3. У країні діє центральний банк, який є основним координатором кредитних інститутів та ефективно виконує функції управління грошово-кредитними і фінансовими процесами в економіці.

4. Поряд із центральним банком функціонують різні комерційні банки, які охоплюють усі сфери національної економіки і зовнішньоекономічні зв'язки, здійснюють широкий діапазон банківських операцій та надають фінансові послуги юридичним і фізичним особам.

5. У країні діють банки й фінансово-кредитні установи, які не обмежуються акумуляцією і розподілом коштів підприємств, організацій, а сприяють накопиченню капіталу, активно втручаються в усі сфери економіки.

6. Банківська система є складовою більш широкої економічної системи держави¹.

З більшістю тверджень автора можна погодитися. В той же час ряд формулювань вимагає доповнень або змін. Зокрема, якщо динаміка банківської системи не викликає заперечень, то не зовсім зрозумілою є наступна позиція автора. З позицій права банк не може розпочати свою професійну діяльність без отримання в органі державного регулювання (тобто Національному банку України) ліцензії на здійснення банківських послуг. Банківські установи також не можуть утворюватися всупереч чинному законодавству та акту засновника про створення, оскільки в такому випадку вони просто не пройдуть державної реєстрації.

Центральний банк дійсно є основним координатором фінансово-кредитних інститутів і виконує функції управління грошово-кредитними процесами. Однак зводити виключно на центробанк управління фінансовими процесами в економіці є недоречним, оскільки організація фінансової діяльності за суб'єктивним складом є значно ширшою, ніж участь Національного банку (хоча участь останнього і не слід применшувати).

Недоцільно обмежувати банківський сектор виключно комерційними банками, хоча вони і найбільш представлені в банківській системі. Нині діючі в Україні державні банки — Ощадний

¹ Костіuchenko O.A. Банківське право: Навчальний посібник. — К.: МАУП, 1998. — С. 19—20.

банк України¹ і Укрексімбанк — входять до системоутворюючих банків і відіграють помітну роль в наданні банківських послуг.

Зокрема, Укрексімбанк був заснований у 1992 р., коли із-за проблем, що виникли у вітчизняних підприємств у розрахунках із зарубіжними партнерами, було прийнято рішення про створення на базі 8 філій колишнього Зовнішекономбанку СРСР самостійної фінансової структури. Тепер банк має найбільш розвинену в Україні мережу банків-кореспондентів (575 фінансових установ з різних країн світу), що дозволяє йому входити в групу семи найбільших банків країни. Через нього здійснюють свої розрахунки підприємства-експортери, що складають кістяк ВВП-клієнтів. Не менш престижну групу складають 310 посольств, представництв та консульств іноземних держав, а також представництва відомих фармацевтичних фірм «Гедеон Ріхтер» і «Словакофарм». У 2000 р. пропонувалося проведення додаткової емісії для збільшення статутного капіталу банку. Вважалося, що інвестором буде зарубіжний суб'єкт. Однак влітку 2001 р. уряд не дав дозволу на проведення даної операції у зв'язку із відсутністю реальних інвесторів.

Банки вже давно перестали обмежуватися виключно акумуляційно-розподільною функцією і розглядаються як активні учасники фінансового ринку та національної економіки в цілому. Створені в Україні олігархічні банківсько-промислові групи (у тому числі в Донецькому, Дніпропетровському, Київському регіонах) є реальним підтвердженням цього висновку². Не слід також мінімізувати розуміння банківської системи, розглядаючи її лише як просте об'єднання різних банків та інших кредитно-фінансових установ (позиція, що превалує у фаховій літературі). Фактично таке визначення обмежує банківську систему, оскільки позбавляє її заздалегідь окреслених цілей, специфічних функцій і самостійної ролі на грошовому ринку. //

Це є складна специфічна структура, що працює за економічними законами, включається до загального механізму регулюван-

¹ Державний Ощадбанк України був створений шляхом реорганізації на підставі постанови КМУ від 21 травня 1999 р. № 876 «Про деякі питання управління Державним спеціалізованим комерційним ощадним банком України» // Офіційний вісник України. — 1999. — № 23. — Ст. 83. Його статут був зареєстрований НБУ 26 травня 1999 р. Особливості правового статусу Ощадбанку України досліджувалися автором у статті: *Орлюк О.П.* Особливості правового статусу ощадних банків // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2000. — Випуск 82. — С. 86–89.

² В Україні створення фінансово-промислових груп є достатньо проблематичним з позиції невідповідності за фіскальною ознакою. Однак за своєю суттю існуючі угруповання можуть розглядатися саме як ФІГ у їх класичному розумінні.

ня господарської діяльності у країні, однак має спеціальні функції та завдання. Бюджетна система, податкова система, система ціноутворення органічно взаємопов'язані із банківською системою і разом впливають на визначення політики цін у внутрішньому обігу та зовнішньоекономічній діяльності. Недаремно Конституція (Основний Закон) України (ч. 2 п. 1 ст. 92), закріплюючи вищий статус актів, що регулюють економічні відносини, включає до виключного впровадження законами засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, статус іноземних валют на території України тощо.

Як вважає М.І. Савлук, позицію якого доцільно підтримати, банківська система має своє особливе призначення, свої специфічні функції в економіці, які не просто повторюють призначення і функції окремих банків¹. Виникає вона не внаслідок механічного об'єднання окремих банків, а будується за заздалегідь виробленою концепцією, в межах якої відводиться певне місце кожному виду банків і кожному окрему банку.

Необхідність формування банківської системи як особливої структури, що діє в економіці країни, визначається двома основними групами причин:

1) пов'язані з необхідністю здійснення суспільного нагляду і регулювання банківської діяльності, узгодження комерційних інтересів окремих банків із державними та суспільними інтересами — забезпеченням стабільності національної валюти і стабільної роботи всіх кредитно-фінансових посередників;

2) пов'язані з функціонуванням грошового ринку, забезпеченням збалансованості попиту і пропозиції на грошовому ринку і в кожному його секторі. Для забезпечення цього завдання банки повинні опиратися на значний набір банківських інструментів, що повинні відповідати вимогам мобільності. В такому разі при виникненні необхідності банківські установи зможуть заповнити будь-який сектор ринку, яким би вузьким чи не вигідним він не був.

Звідси виникає висновок про подвійну мету діяльності банківських установ, які повинні керуватися у своїй діяльності не тільки комерційними інтересами (отриманням прибутків для акціонерів та засновників), а й вимогами системи, до якої вони включені. А оскільки банківська система, як уже зазначалося, є складовою національної економіки, то вимоги системи можуть

¹ Вступ до банківської справи / Під ред. М.І. Савлука. — С. 123.

отримати статус державної політики в сфері фінансової діяльності¹.

Поява гнучких фінансових ринків стимулювала розподіл фінансових ресурсів з метою найбільш ефективного їх використання, сприяла фінансуванню конкуруючих експериментів та інновацій, ноу-хау, що дозволяє вибирати найуспішніші з них. Нині існує тенденція дерегулювання та лібералізації фінансових ринків. Однак зазначений процес повинен здійснюватися достатньо виважено, оскільки дерегульовані ринки можуть проявляти значну непостійність та порушення економічної діяльності, як це можна було побачити на кризах ринків Східної Азії та Росії.

Головне завдання управління фінансовою (і банківською) системою полягає у поєднанні дерегулювання та механізмів забезпечення стабільного функціонування фінансової (банківської) системи для подолання системних прорахунків з ефективним пруденційним регулюванням та наглядом виконавчих осіб фінансових систем, при цьому можливі підходи у виборі механізмів регулювання залежать від вибору монетарного режиму та режиму валютного курсу².

За структурним підходом розрізняють одно- та дворівневу банківські системи. Однорівнева банківська система передбачає переважно горизонтальні зв'язки між банками, універсалізацію їх операцій і функцій. У межах такої системи всі кредитні установи, в тому числі центральний банк, знаходяться на одному ієрархічному рівні, виконуючи аналогічні функції у кредитно-розрахунковому обслуговуванні клієнтів. Цей принцип побудови характерний, головним чином, для країн з нерозвинутою економікою, а також для країн з адміністративно-командною побудовою апарату управління³.

Дворівнева банківська система будується на взаємовідносинах між банками у двох площинах — по вертикалі та по горизонталі. По вертикалі — відносини підлеглості між центральним банком як керівним, управляючим і низовими ланками — комерційними банками; по горизонталі — відносини рівного партнерства між будь-якими низовими ланками. Розподіл адміністративних функцій і операцій, пов'язаних з обслуговуванням цен-

¹ Див., наприклад: *John C. Strick. The Economics of Government Regulation: Theory and Canadian Practice.* — Toronto: Thompson Educational Publishing, 1990. — 235 p.

² Див., зокрема: *Клейн М. Гроші, політика та майбутнє міжнародної фінансової системи (неофіційний переклад).* — Україна, фінансовий сектор: Нова стратегія реформ, червень 2001.

³ *Банковское дело / Под ред. Ю. А. Бабицовой.* — М.: Экономика, 1994. — С. 9.

тральним банком грошового обігу, дає можливість враховувати інтереси двох категорій клієнтів — комерційних банків і урядових структур, причому перевага віддається функціям «банк банків» та управлінню діяльністю банківських установ з метою регулювання та контролю за функціонуванням ринку кредитно-фінансових послуг. У дворівневій структурі банківської системи повинні чітко розрізнятися нормативно-регулюючі та контрольні функції центрального банку, з одного боку, і функції комерційних банків — з іншого¹. Слід зауважити, що у більшості країн банківські системи дворівневі.

✧ Банківська система є законодавчо визначеною, чітко структурованою сукупністю фінансових посередників на ринку позичкових капіталів, які займаються банківською діяльністю². Як і будь-яка система, банківська система має певні функції, що впливають зі специфіки банківської діяльності, яку здійснюють в сукупності фінансово-кредитні інститути. Функція є внутрішня еволюційна спроможність системи до певної діяльності, в той час як функціонування вже є процесом самої діяльності, процесом реалізації цих спроможностей, але не обов'язково в повному обсязі в кожний конкретний момент часу. І якщо функції характеризують систему як еволюційне ціле, то процес їх реалізації характеризує її як функціонуюче начало³.

До функцій банківської системи можна віднести:

- 1) створення грошей і регулювання грошової маси;
- 2) трансформаційну;
- 3) стабілізаційну.

Функція створення грошей і регулювання грошової маси реалізується шляхом оперативної зміни маси грошей в обігу залежно

¹ Бухвальд Бруно. Техника банковского дела. — С. 15—16.

² К.Р. Тагирбеков пропонує інституційну схему побудови банківської системи, що базується на декількох принципах: 1. Ієрархічний принцип — виділяє в банківській системі окремі сегменти — рівні на підставі відносин внутрішньоструктурної підпорядкованості. 2. Функціонально-регулюючий принцип — розділяє банківську систему на окремі сегменти — шари на підставі функцій, що їх здійснюють складові банківської системи, спеціалізації здійснюваних ними операцій, а також характеру наглядних вимог, жорсткості повноважень банківського нагляду. 3. Організаційно-ієрархічний принцип — максимально повне виділення всіх функціонуючих елементів банківської системи, в тому числі і тих, що входять до внутрішніх ієрархій: центральний апарат, територіальні відділення, польові установи, розрахунково-касові центри, відділення, інформаційно-аналітичні центри, газети, журнали, обмінні пункти, банкомати тощо. — Основы банковской деятельности (Банковское дело) / Под ред. К.Р. Тагирбекова. — М.: Изд. дом «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир», 2001. — С. 35.

³ Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под общ. ред. Е.Б. Кубко. — К.: Юринком, 1997. — С. 33.

від існуючого попиту. При цьому, звичайно, керівне місце відведено центральному банку, на який покладено здійснення грошово-кредитної політики в країні. Встановлення облікових ставок, ризиків, емісія грошей, регулювання касових розрахунків — усе це відноситься до реалізації зазначеної функції. Зрозуміло, говорячи про зазначену функцію, не слід обмежувати кількість її носіїв лише центральним банком. Усі елементи фінансово-банківської системи істотно впливають на питання регулювання грошової маси. В Україні спостерігається постійний процес нарощування грошової маси, в першу чергу через емісійні випуски НБУ.

Щодо трансформаційної функції, то її реалізація залежить від рівня розвитку ринку позичкових капіталів у країні. Банківські установи залучають вільні кошти підприємств та населення (зокрема шляхом прийняття депозитів) та вкладають їх на свій страх і ризик у розвиток суб'єктів господарювання, впливаючи таким чином на величину, якість, вартість та строки грошових капіталів. Отже, відбувається трансформація фінансових ринків. На відміну від більшості розвинених банківських систем в Україні залишається незадовільною ситуація по залученню коштів від юридичних осіб порівняно із населенням (на рівні 20% / 80% пасивів). Банківські установи, розуміючи вигідність залучення тимчасово вільних коштів підприємств й установ та їхній обсяг і можливість планування своїх дій щодо розпорядження такими коштами, протягом 2002 року активно проводять політику по створенню найбільш сприятливих умов для залучення таких коштів.

Говорячи про трансформаційну функцію, потрібно розуміти, що мова йде не лише про трансформацію ризиків банківської діяльності, а й трансформацію строків. Оскільки більшість вкладників надає перевагу пов'язувати свій капітал на короткі строки, а фінансування капіталовкладень в економіці вимагає тривалих строків, банки повинні забезпечити узгодженість між різними поглядами щодо строків зв'язування капіталу. Якщо банкам не вдасться забезпечити рефінансування їх позик на строк дії договору, то в цьому випадку додатково до ризику кредитування вони беруть на себе також ризик зміни процентів¹.

Ще одним завданням трансформації банків є адаптація вкладів різних розмірів один до одного, так як можливо, що велика кількість невеликих вкладів протиставиться невеликій кількості великих вкладів, а також навпаки: для фінансування цілого ряду

¹ *Іванов А.И.* Банковское дело. Настольная книга по немецкому банковскому делу. — М., Промстройбанк России, изд-во «Логос», 1996. — С. 10.

невеликих кредитів у розпорядженні є невелика кількість великих вкладів. Трансформація ризиків, строків і розмірів вкладів є центральною функцією банків в економіці. І лише завдяки зрівнянню розбіжностей у відношенні готовності до взяття ризику, перевазі ліквідності та співвідношень пропозиції й попиту на грошовому ринку капіталу можливе притягнення чужих заощаджень для фінансування економіки.

Щодо останньої, стабілізаційної функції, то вона є однією з суттєвих характеристик банківської системи в цілому і, не в останню чергу, впливає на рівень довіри клієнтів до фінансової системи країни. Вона характеризує сталість банківської діяльності та грошового ринку і залежить від ризиків, які є достатньо високими для банківської діяльності¹. Враховуючи те, що банківські установи працюють переважно із залученими коштами, для банківської системи постійно існує проблема загрози втрати грошей, внаслідок цього — банкрутство та втрата довіри до всієї банківської системи. Оскільки навіть тимчасовий збій може призвести до серйозних порушень циркуляції економіки, існує особливий економічний інтерес для забезпечення безперервного функціонування системи розрахунків банків. Фактично банки як посередники грошового ринку беруть на себе відповідальність перед інвесторами за банківський ризик своїх позичальників.

Саме стабілізаційна функція найбільш врегульована на законодавчому рівні, оскільки на її виконання регламентуються правила діяльності всіх ланок банківської системи та встановлюється чітка система банківського регулювання і нагляду, яку переважно реалізує центральний банк (або інший державний орган, на який чинне законодавство країни покладає завдання нагляду).

Якщо порівнювати за структурою, то банківські системи є достатньо типовими для більшості розвинених країн. В Німеччині на верхньому рівні банківської системи діють два органи: Німецький Федеральний банк та Федеральне відомство нагляду за кредитною справою. У Франції на верхньому рівні банківської системи працюють чотири органи: Банк Франції; Комітет із банківської регламентації; Комітет по кредитних установах та Банківська комісія. Своєрідну побудову центральних органів банківської системи мають Сполучені Штати Америки у вигляді Федеральної Резервної Системи, до складу якої входять Рада Ке-

¹ Більш повно функції системи розглядалися в наступних доповідях: *Merton R.C. A Functional Perspective of Financial Intermediation. — Financial Management 24, Summer 1995; Bodie Z. and Grane D. The Transformation of Banking: A Functional Perspective. — Harvard Business Review, March — April, 1996.*

руючих ФРС; Окружні федеральні резервні банки; Служба Фінансового контролера грошового обігу; Федеральна корпорація страхування депозитів.

Економічними засадами формування сучасних банківських систем країн із перехідною економікою стало реформування політичних та соціально-економічних підвалин національного суспільства, впровадження у національні економіки товарно-грошових відносин, заснованих на ринкових засадах, ліквідація державної монополії в галузі фінансів, зростання ролі приватних фінансів у грошово-кредитній сфері тощо. Слід також зазначити створення законодавчих можливостей для заснування та діяльності банків різної форми власності, які наділялися рівними правами. У першу чергу мова йде про роль і значення конституцій держав у формуванні національних банківських систем. Оскільки, як вважають фахівці, конституція в умовах ліберально-демократичного режиму не тільки визначає компетенцію вищих державних органів, а й намагається обмежити державну владу та надати універсальному державному примусу більш передбачуваного та мінімально необхідного для досягнення чітко визначених державних цілей характеру. Конституція гарантує конституційні права та свободи, вдосконалює державний механізм, робить його ефективнішим¹.

Так, згідно зі ст. 152 Конституції Словенії, Словенія має Центральний банк, що є незалежним у своїх діях і підзвітним Скупщині. Центральний банк засновується згідно із законом. Голова Центрального банку призначається Скупщиною. Відповідно до ст. 98 Конституції Чехії, Чеський національний банк є центральним банком держави. Його діяльність передусім спрямована на стабільність грошової одиниці; втручання в його діяльність є можливим виключно на підставі закону. Організація, компетенція та інші подробиці визначаються законом. Президент Чеської республіки призначає членів Ради Чеського національного банку.

Щодо пострадянських республік, то банківські системи в них за своїми функціями і завданнями є, як правило, наближеними до європейської моделі. В Україні, Росії, Казахстані, республіках Молдова і Беларусь, в країнах Балтії банківські системи очолюють центральні банки, які здійснюють як грошово-кредитну політику, так і організацію банківського регулювання та нагляду.

¹ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. — К.: Український центр правничих студій, 2001. — С. 132.

Підтвердженням цього висновку можуть служити норми Конституцій пострадянських країн¹.

Зокрема, згідно зі ст. 136 Конституції Республіки Беларусь банківська система країни складається із Національного банку Республіки Беларусь та інших банків. Національний банк регулює кредитні відносини, грошовий обіг, визначає порядок розрахунків та має виключне право емісії грошей.

Ст. 95 Конституції Грузії закріплює положення, відповідно до якого функціонування грошово-кредитної системи Грузії забезпечує Національний банк Грузії. Він розробляє та здійснює грошово-кредитну і валютну політику у відповідності з основними напрямками, що визначаються Парламентом. НБГ є банком банків, банкіром і фіскальним агентом уряду Грузії. Є незалежним в своїй діяльності. Має виключне право емісії грошей.

Конституція Киргизької Республіки (ст. 73) закріплює за урядом КР та Національним банком Киргизстану забезпечення проведення єдиної грошово-кредитної та валютної політики. В свою чергу, до ведення Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки відноситься вирішення таких питань, як призначення на посаду та звільнення з посади членів Правління Національного банку АР за поданням Президента АР, а також банківська справа, бухгалтерія страхування (ст. 95, п. 15, 17).

Згідно зі ст. 130 Конституції Республіки Молдови формування, управління, використання та контроль за фінансовими коштами держави, адміністративно-територіальних одиниць і публічних установ регламентується законом. Виключне право емісії

¹ Конституція Азербайджанської Республіки. Прийнята референдумом Азербайджанської республіки 12 листопада 1995 р. Набрала чинності з 27 листопада 1995 р.; Конституція Грузії. Прийнята 24 серпня 1995 р.; Конституція Киргизької Республіки. Прийнята на дванадцятій сесії Верховної Ради Республіки Киргизстан 5 травня 1993 р. (в редакції Закону КР від 16 лютого 1996 р., № 1, 21 жовтня 1998 р., № 134); Конституція Республіки Беларусь (із змінами та доповненнями). Прийнята на республіканському референдумі 24 листопада 1996 р. і у відповідності із ст. 1 Закону РБ «Про порядок вступу в силу Конституції Республіки Беларусь» вступила в силу з дня її опублікування; Конституція Республіки Казахстан. Прийнята на республіканському референдумі 30 серпня 1995 р. (із змінами та доповненнями, внесеними Законом РК від 7 жовтня 1998 р.); Конституція Республіки Молдова. Прийнята 30 липня 1994 р. (із змінами та доповненнями, внесеними Законом РМ від 19 липня 1996 р.); Конституція Республіки Таджикистан. Прийнята референдумом 6 листопада 1994 р.; Конституція Республіки Вірменія. Прийнята 5 червня 1995 р.; Конституція Республіки Узбекистан. Прийнята 8 грудня 1992 р. на одинадцятій сесії Верховної Ради Республіки Узбекистан двадцятого скликання (із змінами та доповненнями, внесеними Законом РУ від 28 грудня 1993 р.); Конституція Туркменистану. Прийнята Верховною Радою та промудьгована Президентом 18 травня 1992 р. в м. Ашгабаті; Конституція Російської Федерації. Прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р.

грошових знаків належить Національному банку Республіки Молдова. Однак, на відміну від принципу незалежності, закладеного в переважну кількість правових актів, що визначають правовий статус центробанку в європейських країнах, в тому числі і в Україні, емісія в Молдові здійснюється за рішенням Парламенту (п. 3 ст. 130 Конституції).

Республіка Узбекистан має власну фінансову і грошово-кредитну систему. Відповідно до ст. 124 Конституції РУ банківську систему Республіки Узбекистан очолює Центральний банк республіки. У відповідності до параграфу 111 Конституції Естонської Республіки на Банк Естонії покладений обов'язок організувати грошовий обіг та забезпечити стабільність державної валюти.

У ст. 71 Конституції Російської Федерації закріплено, що грошова емісія здійснюється виключно Центральним банком РФ. Захист і забезпечення стабільності карбованця — основна функція Центрального банку РФ, яку він здійснює незалежно від інших органів державної влади.

В свою чергу, відповідно до ст. 99 Конституції України грошовою одиницею України є гривня. Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави — Національного банку України. Згідно зі ст. 100 Конституції України Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.

Аналізуючи норми законодавчих актів, які визначають правовий статус центробанків, можна дійти висновку про те, що центральні банки певною мірою об'єднують три функції:

- нормотворчу (видання нормативних актів, що є обов'язковими для виконання всіма учасниками банківських відносин, за винятком випадків, коли вони суперечать законам);
- виконавчу (здійснення державного регулювання банківської діяльності; реалізація грошово-кредитної політики; співпраця з урядом держави);
- попереджувально-карну (в аспекті юридичної відповідальності, оскільки центробанки, як правило, спроможні самостійно застосовувати широкий спектр санкцій за порушення учасниками банківського законодавства).

На такій позиції зокрема, стоять відомі російські вчені Г.А. Тосунян і А.Ю. Вікулін, які вважають недоречним зосередження одноособово Банком Росії всіх основних функцій: нормотворчої, виконавчої і судової¹. В науці достатньо поширений погляд про

¹ Тосунян Г.А., Вікулін А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. Часть I. — М.: Дело, 2000. — С. 94.

недоцільність поєднання в рамках однієї установи (наприклад центрального банку) всіх ланок влади; є сенс створювати декілька органів, які будуть доповнювати один одного, забезпечуючи механізм противаг. Як зазначає Г.А. Тосунян, аналіз верхнього рівня банківської системи ряду розвинених країн, розгляд функціональних зв'язків між різними органами, що регулюють здійснення банківської діяльності, свідчать, що в державах із ефективно функціонуючими кредитно-грошовими системами на практиці, як правило, реалізований принцип полісуб'єктності верхнього рівня банківської системи. Розподіл обов'язків на верхньому рівні банківської системи між різними органами забезпечує наявність механізму взаємних стримувань та противаг, що дозволяє страхувати банківську систему (отже, і економіку країни) від непередбачених рішень будь-якого із керуючих органів!

Щодо банківського 'сєктора, йому можна дати таку коротку характеристику. В цілому комерційні банки, які й складають основу банківських систем, створювалися у міру розширення процесу індустріалізації в різних країнах. Перші з'явилися* в XVII ст., більша їх частина — в другій половині XIX ст., а останні — в XX сторіччі. Спочатку їх клієнтуру переважно складали підприємства і власники цих підприємств. Деякі з них зразу почали спеціалізуватися на дольовій участі, на придбанні випущених підприємствами облігацій або наданні довгострокових позик, рефінансуючи самих себе випуском акцій та облігацій; інші, навпаки, спеціалізувалися на короткострокових кредитах, зокрема на обліку векселів, банківському акцепті та короткострокових кредитах, що фінансувалися з депозитних коштів¹. Деякі займалися обома видами діяльності одночасно, що призвело більшість з них до банкрутства під час циклічних криз XIX і XX ст.

У пошуках нових сфер діяльності і в зв'язку з захопленням частини їх ринку конкуруючими мережами організацій комерційні банки вийшли, прямо чи через свої філії, на інші ринки, особливого і зовсім іншого характеру. Зазначена диверсифікація їх операцій охопила поступово такі галузі, як участь у капіталах підприємств (ризиковий капітал) або у фінансуванні органів місцевого управління, або пряма участь в операціях із нерухомістю (придбання для перепродажу), а також лізинг, факторинг, товарний арбітраж (бартерні угоди для підтримки торгівлі з країнами

¹ Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. Золотые страницы финансового права России. Т. 2. — М.: Статут. — 2000. — С. 147.

слабо або взагалі неплатоспроможними) і навіть пряме управління нерухомістю через скупку агенцій з продажу нерухомості. Комерційні банки, таким чином, поступово стають більш ніж універсальними і захоплюють ринки, які не є чисто фінансовими¹. Недаремно саме комерційні банки відіграють роль стрижневої, базової ланки кредитної системи.

✓ Комерційні банки здійснюють кредитування економіки головним чином за рахунок тих грошових капіталів, які отримують у вигляді вкладів. За формою власності вони поділяються на: 1) приватні акціонерні; 2) кооперативні; 3) державні². З розвитком банківської справи основна маса банківських капіталів зосередилася в акціонерних банках. Такого поділу дотримується і національне законодавство України. Зокрема, згідно зі ст. 6 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банки в Україні створюються у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або кооперативного банку. Державним банком визнається банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі. Управління таким банком здійснює Кабінет Міністрів України; відповідно, статутний фонд державного банку формується за рахунок коштів Державного бюджету України. В Україні, як уже зазначалося, крім НБУ до банківської системи входить лише два державних банки — Ощадний банк України і Укресімбанк. На відміну від деяких країн, зокрема РФ, де і досі залишається нерівність комерційних та державних банків у встановленні додаткових пільг при здійсненні діяльності, вітчизняне законодавство не розрізняє правовий режим діяльності банківських установ залежно від організаційно-правової форми або форми власності.]

¹ Див., наприклад: *Матук Ж.* Финансовые системы Франции и других стран. Т. 1. Банки. Книга 2. — С. 8; Банки и банковские операции: Учебник для вузов / Под ред. Е.Ф. Жукова. — М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. — С. 6—7.

² Наприклад, дек.н. Паламарчук В.О. та Бойченко О.К. у своєму науковому дослідженні запропонували класифікувати комерційні банки за цілим рядом ознак, у тому числі: 1) за порядком створення (перепрофільовані, новостворені); 2) за характером спеціалізації (універсальні, спеціалізовані); 3) за територією діяльності (регіональні, республіканські, міжнародні); 4) за розміром (великі, середні, малі); 5) за формою власності (загальнодержавні, муніципальні, колективні, приватні, зі стопроцентною іноземною інвестицією, змішані); 6) за характером відносин (банки-гаранти, банки-кореспонденти, уповноважені); 7) за ступенем впливу (монополісти, аутсайтери); 8) за структурою (багатопрофільні, безфіліальні); 9) за ступенем контролю (контролюючі, контролювані); 10) за фінансовим станом (стійкі (стабільні), проблемні, кризові, банкрути) тощо. — Банківська діяльність за умов перехідної економіки: економіко-правові аспекти // Фінанси України. — 1998. — № 3. — С. 50.

Порядок реєстрації банківських установ визначається як на рівні положень, закріплених Законом «Про банки і банківську діяльність», так і на рівні актів, прийнятих Національним банком України в межах своєї компетенції¹.

Чинне законодавство, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування», містить право органів місцевого самоврядування у межах законодавства створювати комунальні банки. Є. Карманов, досліджуючи банківську систему України, запропонував визначати комунальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність, є комунальною власністю територіальної громади. Метою створення комунальних банків є сприяння розвитку і банківське обслуговування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва, тобто заходів з підвищеним ступенем ризику з позицій звичайної банківської практики².

Особливості:

В умовах ринкового господарства розвиток банківської справи характеризується такими важливими особливостями: 1) надвелика концентрація та централізація банківського капіталу; 2) виникнення і зростання банківських монополій; 3) зміцнення банківського кредиту, збільшення його строків; 4) вихід банків за рамки виключно кредитних операцій та зрощування банківського капіталу із промисловим³.

Заходи, що здійснюються в межах державного управління (зокрема, обов'язкове ліцензування банківської діяльності; підпорядкування банків спільним правилам та нормам, що регулюють проведення банківських операцій; здійснення нагляду за банками з боку центробанку або іншого уповноваженого органу в межах встановлених повноважень; встановлення для банків економічних нормативів, статистичної та бухгалтерської звітності; встановлення режиму банківської таємниці тощо), спрямовані на забезпечення стабільності кредитно-фінансової системи держави в цілому і банківської системи зокрема. Можна говорити, що такі

¹ Постанова НБУ № 375 від 31.08.2001 р. «Про затвердження Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень» (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 24 жовтня 2001 р. за № 906/6097).

² Карманов Є. Правові аспекти реструктуризації банківської системи України // Право України. — 2001. — № 4. — С. 30.

³ Зазначені особливості неодноразово підкреслювалися в юридичній літературі. Див.: Банки и банковские операции: Учебник для вузов / Под ред. Е.Ф. Жукова. — С. 10; Банковское дело: Учебник / Под ред. В.И. Колесникова, Л.П. Кроливецкой. — 3-е изд. — М.: Финансы и статистика, 1997. — С. 14.

заходи спрямовані забезпечити задоволення публічних інтересів у сфері банківської діяльності¹.

В Україні банківський сектор у 90-х роках неодноразово перебував у скрутному становищі, що пояснювалося, в першу чергу, несприятливими економічними умовами. Зокрема спостерігалося функціонування великої кількості фінансових посередників, що також не сприяло економічній безпеці держави. Крім того, відбувався відтік вітчизняного капіталу². Економічній безпеці комерційних банків в Україні загрожували такі фактори, як цілеспрямований підрив їх ділової репутації; недосконалість у підборі кадрів; недостатність власних коштів; надання фіктивної інформації клієнтами; використання фальшивих векселів, цінних паперів і гарантійних листів; неповернення виданих кредитів, правова неврегульованість цього напрямку банківської діяльності, а також недосконала оцінка кредитних ризиків; відсутність банків даних про недобросовісних позичальників; маніпулювання з кредитними картками, банкоматами; втрата ділової інформації; недосконалість структур забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки банківських установ тощо.

До недоліків можна віднести і нестабільність банківського законодавства, а також наявність до 1999 р. лише одного спеціального закону в сфері банківської діяльності³. До 2000 р. в Україні був відсутній і закон про банківську таємницю. Виходячи з цього, вітчизняні банки повинні були надавати інформацію про свою діяльність у 28 різних інстанцій, що певною мірою знижувало рівень їхньої економічної безпеки. Водночас банки не мали можливості отримати від державних структур належну інформацію про розкрадання грошових коштів у великих розмірах, виявлення фальшивих грошових знаків, недобросовісних клієнтів, що також явно не сприяло підвищенню ступеня економічної без-

¹ Публічні інтереси в даному випадку тлумачаться як суспільні, без задоволення яких не можна, з однієї сторони, реалізувати приватні інтереси, а з іншої — забезпечити цілісність, стійкість та нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних верств, держави в цілому / *Тихомиров Ю.А.* Публічне право. — М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю. — С. 54—55; *Тускам Ж.* Міжнародне право: Пер. з фр. — К.: Арт Ек, 1998. — С. 139.

² Якщо з 1991 по 1997 рр. в Україну надійшло 1,3 млрд дол іноземних інвестицій, то нелегальний витік капіталу за кордон оцінюється у 20 млрд дол // Проблеми економічної безпеки в Україні: Аналітична доповідь. — Київ, березень 1997 р. Український центр економічних і політичних досліджень. — С. 37.

³ У науковій літературі неодноразово висловлювалася пропозиція прийняти Банківський кодекс, що, на погляд автора, не є доцільним, виходячи зі змісту банківської діяльності та її динамічного розвитку. Див.: *Посікіра Р.* Банківське законодавство: поняття, стан, перспективи // Право України. — 1998. — № 7. — С. 76—79.

пеки. У кредитному портфелі українських банків частка прострочених процентів і пролонгованих кредитів досить велика¹.

Звичайно, ці негативні наслідки значною мірою були подолані за останні роки, політика банків переорієнтована із отримання надприбутків до проведення якісного маркетингу та менеджменту для підвищення рівня залучення капіталів у банківську сферу. В цілому, не дивлячись на значну кількість проблем, банки стають більш надійними — з 2000 р. вага «поганих» кредитів знизилася в кредитному портфелі вітчизняних банків від 20% до 18—19%. Страхові резерви покривають майже 80% усього сумнівного кредитного портфеля.

Також було змінено підхід НБУ до розподілу банків за рівнем капіталу. Згідно з Інструкцією про порядок регулювання діяльності банків в Україні від 28.08.2001 р. для забезпечення їх реальної капіталізації всі банки поділяються за рівнем достатності капіталу на: добре капіталізовані; достатньо капіталізовані; недокапіталізовані; значно недокапіталізовані; критично недокапіталізовані. Комісія НБУ з питань нагляду і регулювання діяльності банків рішенням від 29 січня 2002 р. розподілила (умовно) діючі в Україні банки на чотири групи в залежності від їх чистих активів (загальні активи за мінусом сформованих резервів по активних операціях)². На рівні законодавства закріплено також поняття системоутворюючого банку, зобов'язання якого становлять не менш як 10 відсотків від загальних зобов'язань банківської системи.

Як відзначав у 2001 р. Лайош Бокрош, директор Фінансової консультаційної служби регіонів Європи та Середньої Азії Світового банку, наводячи характеристику фінансового сектора України, банківській системі країни притаманні, зокрема, такі особливості:

¹ Так, станом на 1 січня 1997 р. несплачена в строк заборгованість складала 417 млн грн. Несплачені в строк відсотки за позичками банків зросли за 1996 р. на 40,2% і вимірювалися 586 млн грн. — Проблеми економічної безпеки в Україні: Аналітична доповідь. — Київ, березень 1997 р. Український центр економічних і політичних досліджень. — С. 40—41.

² **Група 1. Найбільші банки.** Активи понад 1200 млн грн. До цієї групи входять: «Аваль», «Приватбанк», «Промінвестбанк», «Ощадбанк», «Укресімбанк», «Укрсоцбанк», «УкрСіббанк», «Райффайзенбанк Україна». **Група 2. Великі банки.** Активи понад 400 млн грн. Сюди входять 12 банків, в т.ч. ПУМБ, «Брокбізнесбанк», «Надра», «Правекс-Банк», ЗУКБ, «Фінанси і кредит» тощо. **Група 3. Середні банки.** Активи понад 150 млн грн. Входять 35 банків, в т.ч. «Мрія», «Форум», «ІНГ Банк Україна» тощо. **Група 4. Малі банки.** Активи менш як 150 млн грн. Входить 98 банків.

На початку 2003 р. ця класифікація була дещо змінена шляхом підняття планки активів.

- більшість банків перебуває в приватних руках, багато з них неплатоспроможні або неліквідні;
- вибіркове оздоровлення з різними результатами;
- якість портфеля залишається низькою, поліпшення майже не відбувається;
- низька якість обслуговування як корпоративних, так і роздрібних клієнтів;
- поліпшення регулювання й нагляду не підкріплюється належним застосуванням на практиці контролю й регулятивних актів;
- роздрібнення й монополізація внутрішніх ринків;
- фінансові труднощі у не зовсім життєздатній реальній економіці¹.

В той же час не можна говорити, що всі представники Світового банку стоять на зазначеній позиції. В принципі багато фахівців зазначають, що не можна аналізувати стан банківської системи України, базуючись на показниках банківських систем розвинених систем. Наша країна, як і більшість пострадянських країн, має певні особливості в організації економіки (не слід плутати із національними особливостями). Крім того пройшло недостатньо часу для нормального розвитку банківської системи (у 1991 р. вона почала формуватися як незалежна, однак гіперінфляція 1993—1994 рр. відіграла помітну роль у становленні кредитно-фінансових інститутів, як і криза 1998 р.). Таким чином, негативні фактори, які притаманні банківській системі України, слід брати до уваги із врахуванням певних чинників. Тим більше, що і за статистичними даними, і за аналітичними висновками банківська система України, починаючи із 2000 р., поступово збільшує обсяги банківських операцій, намагаючись при цьому здійснити декілька завдань: наростити активи, залучити більше депозитів, покращити рівень банківських посередницьких операцій і при цьому залишатися стабільною організаційною структурою для клієнтів. Разом з тим обсяги активів (не більше як \$ 20 млрд) і капітал (\$ 1,5 млрд) української банківської системи залишаються незначними для обслуговування достатньо великої промислово розвинутої економіки із 48-мільйонним населенням.

У дослідженнях стану фінансового сектора України, що проводилися Світовим банком за підсумками 2001 р., його експерти відзначали, що створення більшого і ефективнішого банківського сектора повинно стати головним пріоритетним завданням в наступні

¹ Бокрош Л. Розвиток фінансового сектора України. Нова стратегія реформ. — Україна, фінансовий сектор: Нова стратегія реформ, червень 2001.

3–5 років¹. Можна відзначити, що сьогодні вітчизняний ринок фінансових послуг досяг того рівня, що цілий ряд інститутів пропонує практично ідентичний їх набір. І виділитися зможе той, хто запропонує або більш вигідні ставки (що є достатньо проблематичним), або буде використовувати нестандартні маркетингові ходи. Зокрема, столичні банки не можуть далі знижувати рентабельність бізнесу, а починають віддавати перевагу маркетинговим стратегіям. Це складне завдання, оскільки на український ринок виходять російські та іноземні банки, у яких маркетингові технології більш розвинені. Це стимулює наших фінансистів вдосконалювати свою стратегію. Не виключено, що у недалекому майбутньому відбудеться укрупнення банківських структур і перерозподіл ринку².

Щодо перспективи розвитку, то банківська система України повинна вирішити цілий ряд завдань, пов'язаних із реформуванням грошово-кредитної системи, в тому числі:

- розширення доступу малих та середніх підприємств до ринку банківського капіталу;
- збільшення строків погашення банківських кредитів, поступова переорієнтація короткострокових кредитів на середньострокові та довгострокові, що вкладатимуться в національну економіку;³
- спроможність до самофінансування шляхом банківських позичок;
- створення бази для іпотечного та іншого забезпеченого кредитування та фінансового лізингу;
- створення ефективної системи захисту прав кредитора шляхом проведення комплексної реформи в сфері регулювання кредитного ринку України;
- розширення участі іноземних банків у наданні капіталу та «технічних» ноу-хау;
- розширення набору посередницьких операцій та банківських послуг для додаткового зацікавлення потенційних клієнтів;
- вирівнювання пропозицій по депозитах для юридичних і фізичних осіб (як у національній, так і в іноземній валюті);
- створення прозорої банківської системи шляхом введення вимог щодо обсягу розкриття фінансових відомостей банками та підприємствами;
- вдосконалення режиму банківського нагляду та контролю.

¹ Ukraine: The Financial Sector and The Economy: The New Policy Agenda. 2001 / The World Bank., 2002.

² Репутація і імідж є основним аргументом на користь торговельної марки, в тому числі і банку. Найбільш ефективним інструментом формування репутації та торговельної марки є PR. Банк приділяє велику увагу розміщенню різноманітної інформації щодо його діяльності, участі у фінансових рейтингах, співробітництву із СМІ. Див.: Костя Л. Банкиры делают брэнды // Деловая столица. — № 38 (72). — 23.09.2002. — С. 30.

ГЛАВА 3

Роль банківського сектора в організації банківської діяльності

Розглядаючи банківську систему, слід пам'ятати про визначальну роль, яку відіграють банківські установи (в першу чергу комерційні банки) в забезпеченні її функціонування та розвитку.

* Комерційні банки — це основна складова кредитної системи держави. В сучасних умовах збільшується потреба в ефективних та стабільних банках, від яких великою мірою залежить відновлення економічного зростання.*

Банківська система починала свою роботу в надзвичайно жорсткому економічному середовищі. В цей час в Україні спостерігалось стрімке падіння виробництва, цінова лібералізація, руйнівна гіперінфляція та повний дисбаланс економічних процесів. Звичайно, зазначені фактори не сприяли процесу формування банками власної ресурсної бази та капіталу, стримували розвиток довгострокового кредитування, робили банківську сферу надто ризиковою і ненадійною для потенційних клієнтів. Негативним фактором був також недостатній досвід роботи новостворених банків у ринкових умовах, що призводило до підвищеної ризиковості їх діяльності, яку банки намагалися подолати шляхом встановлення високих процентних ставок за короткостроковими кредитами.

Зважаючи на проблему регулювання грошово-кредитного ринку, з 1995 р. за ініціативою НБУ було розроблено й впроваджено механізм випуску облігацій державної внутрішньої позики, емітентом яких є Міністерство фінансів, а агентом з їх розміщення — Національний банк. При цьому майже з моменту започаткування роботи вітчизняного фондового ринку його активними учасниками стали комерційні банки¹.

Однак на протязі 1995—1998 рр. значна частина комерційних банків вдавалася до неконтрольованого зростання кількості та розширення операцій без створення відповідної системи контролю за їх здійсненням, у тому числі без налагодження відповідної системи управління ризиками. І тому банківська система виявилася здебільшого не готовою до ефективної роботи в умовах помірних темпів інфляції та вдосконалення Національним банком системи регулювання і нагляду за діяльністю банківського

¹ *Стельмах В.* Доля гривні й банківської системи України // Вісник НБУ. — 2000, серпень.

сектора. Не всі банківські установи розуміють необхідність впровадження нових інформаційних технологій, сучасних банківських продуктів, міжнародного аудиту, вдосконалення маркетингу з метою залучення додаткових клієнтів. Особливо це стосується невеликих регіональних банків, які, порівняно із столичними, анаходяться ніби осторонь великих фінансових потоків.

На національному грошово-кредитному ринку спостерігається збільшення конкуренції, в тому числі за участі іноземних банків, які мають більше можливостей та інструментів для розширення сфери свого впливу¹. Відбуваються також швидкі зміни інформаційних технологій, а більшість банків (за винятком системоутворюючих) наприкінці 2000 р. працювала на застарілому обладнанні. Для впровадження нових інформаційних продуктів потрібні нові кластерні рішення, тобто обладнання, що коштує недешево.

В той же час не можна говорити лише про недоліки в сфері діяльності банків. Одним з найсуттєвіших досягнень банківської системи України стало створення ефективної і потужної платіжної системи на основі впровадженої у 1994 р. Системи електронних платежів (СЕП). Основною метою вдосконалення СЕП у 1997 р. стало її реформування у зв'язку з переходом вітчизняної банківської системи на Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку та звітності (МСБО). Основним законодавчим актом, що регулює питання функціонування платіжних систем, став прийнятий у 2001 р. Закон України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні»². Технічні можливості платіжних систем України відповідають високим вимогам та міжнародним технічним стандартам і повністю можуть забезпечити потреби вітчизняної банківської системи. Зокрема відповідні технології дозволяють обернути капітал через СЕП НБУ 11 разів за добу. Деякі фахівці вважають, що зазначені технічні можливості платіжної системи поки що не мають аналогів у більшості країн³.

¹ На кінець 2002 р. крупними іноземними інвесторами в українські кредитно-фінансові установи виступають банки Австрії (18,9% всього залученого капіталу); Польщі (16,5%) і Нідерландів (10%). Серед зарубіжних інвесторів, що вклали кошти в українські банки, — дві міжнародні фінансові організації, 38 компаній і фірм, 11 банків і 4 фізичні особи. Всього в Україні нараховується 20 банків з іноземним капіталом, 7 з яких належать повністю нерезидентам. Станом на 1 жовтня 2002 р. регулятивний капітал банків з іноземними інвестиціями склав 1,75 млрд грн (19,5% загальної суми капіталу банків України), а їхня частка в активах досягла 15,6% // Деловая столица. — № 50/84. — 16.12.2002. — С. 13.

² Закон України від 5 квітня 2001 р. «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» // Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 29, ст. 137.

³ Доповідь І. Богословської на конференції «Україна. Фінансовий сектор: нова стратегія реформ». — Київ, 22–23 червня 2001 р.

Однак при цьому проблемою України є відрив фінансового сектора (в якому превалюють банки) від сектора економіки, що не сприяє стабільності та розвитку добробуту суспільства.

За законодавством України обробка та передача в межах країни електронних та паперових документів на переказ, документів за операціями із застосуванням спеціальних платіжних засобів та документів на відкликання можуть здійснюватися за допомогою як внутрішньодержавних, так і міжнародних платіжних систем, що діють в Україні. Діяльність платіжної системи (за винятком внутрішньобанківської) визначається відповідно до правил, які приймаються платіжною організацією і повинні визначати організаційну структуру платіжної системи, умови членства, порядок вступу та виходу із системи, принципи виконання документів на переказ, відкликання документів на переказ, порядок вирішення спорів, управління ризиками в системі, систему страхування, систему захисту інформації, порядок проведення реконсиліації тощо.

Чинним законодавством передбачено декілька видів платіжних систем. Зокрема, за юрисдикцією вони можуть класифікуватися на внутрішньодержавні та міжнародні. Перші, в свою чергу, за правовою ознакою засновника поділяються на банківські та небанківські платіжні системи. Внутрішньодержавні банківські платіжні системи включають в себе системи міжбанківських розрахунків, системи масових платежів та внутрішньобанківські платіжні системи. Щодо внутрішньобанківської платіжної системи, то вона створюється безпосередньо самим банком з метою забезпечення найбільш сприятливих умов для проведення переказу грошей між його підрозділами. Банк самостійно визначає умови та порядок функціонування власної внутрішньобанківської платіжної системи з урахуванням вимог закону та нормативно-правових актів Національного банку України.

Система електронних платежів НБУ є державною системою міжбанківських розрахунків. Вона обслуговує ті банківські установи, які мають кореспондентські рахунки, відкриті в НБУ. Саме на НБУ покладено завдання регламентації діяльності СЕП, забезпечення її функціонування, надання гарантій її надійності та безпеки з метою проведення через неї міжбанківських переказів. Щодо використання технічних можливостей міжнародних платіжних систем в Україні, то відповідно до зазначеного закону банки, клірингові установи, а також інші установи, що надають фінансові послуги, мають право укладати договори з платіжними організаціями міжнародних платіжних систем про членство або

про участь у цих системах після отримання ними відповідного дозволу Національного банку України¹.

Слід звернути увагу на те, що для подальшого розвитку банківського сектора повинні запроваджуватися нові банківські продукти, в тому числі пластикові картки, які будуть у недалекому майбутньому невід'ємним атрибутом банківської діяльності. Через 25 років більша частина населення всього світу зможе мати легкий доступ до послуг глобального бездротового зв'язку та до «розумних» платіжних дебетових карток². Згідно з оцінкою Шведського банку, вартість операції знижується на два порядки при переході від традиційних розрахунків готівкою на розрахунки через Інтернет³.

В Україні у 2001 р. було впроваджено пілотний проект зі створення Національної системи масових електронних платежів — НСМЕП. У межах проекту було розпочато програму роботи з Укрпоштою, підписано відповідні угоди. НБУ дав дозвіл Укрпошті виконувати готівкові операції за картками, її установи отримали право видавати — приймати готівку. Крім того, НБУ закінчив розроблення системи інтерплат, яка дозволяє за допомогою карток НСМЕП здійснювати розрахунки Інтернет-платежів. Можна платити в Інтернет-магазинах, на комерційних сайтах, здійснювати грошові перекази, оплачувати комунальні послуги, послуги Інтернет-провайдерів, IP-телефонії та мобільного зв'язку, оплату авіа-, залізничних квитків, перераховувати кошти на розважальні заходи в режимі он-лайн. Це називають справжнім проривом в е-комерції. Ще одна новація — Off-line операції,

¹ Останніми роками спостерігається тенденція досягнення міжнародного консенсусу відносно необхідності зміцнення платіжних систем шляхом відпрацювання міжнародно визнаних стандартів та практики у відношенні їхньої структури та функціонування. Особливу роль в цьому процесі відіграє Комітет по платіжних та розрахункових системах центральних банків країн «Групи десяти». У травні 1998 р. за його ініціативою було створено Робочу групу по принципах та практичних аспектах платіжних систем, метою якої було розроблення ключових принципів для системно значущих платіжних систем. До складу зазначеної групи увійшли не лише банки країн «Групи десяти» та Європейського центрального банку, а й ще 11 національних центральних банків країн різних регіонів світу, а також представники Міжнародного валютного фонду та Світового банку. Після кількарічної роботи групи було представлено на розгляд учасників зазначені ключові принципи для системно значущих платіжних систем. — Report of the Committee on pay and computation system of the Central Banks of the Group of Ten countries. — BWC, 2000. — Першим ключовим принципом називається наявність добре відпрацьованої правової бази в усіх юрисдикціях.

² Клейн М. Гроші, політика та майбутнє міжнародної фінансової системи. Частина Б. // Матеріали конференції «Україна. Фінансовий сектор: нова стратегія реформ». — С. 12.

³ Подання Шведського банку на конференції Santa Fe Institute 27 та 28 березня 1998 р. у Лондоні.

коли банкомат, який не підключено до телефонної мережі, тобто не з'єднано з банківською установою, може здійснювати операції з емітованими картками. Якщо в міжнародних картках з чіпами та магнітними стрічками в будь-якому разі необхідний зв'язок з банком, аби отримати інформацію про рахунок, то українські чіпові картки містять у собі всі відомості про залишки на рахунку¹.

На кінець 2002 р. НСМЕП експлуатувалася у багатомітентному режимі багатьма банками у різних регіонах України. Учасниками НСМЕП є банки у Київському, Харківському, Одеському, Чернігівському, Запорізькому, Дніпропетровському, Львівському та Сумському регіонах, і процес вступу банків до НСМЕП набуває поширення. Банками емітовано понад 85 тис. карток, використовується близько 400 одиниць термінального обладнання (включаючи банкомати), а загальні обороти банків по карткових рахунках НСМЕП за місяць складають близько 20 млн грн². Таким чином, є підстави вважати пілотний проект успішно завершеним і переходити до промислової експлуатації НСМЕП в Україні. Економічна ефективність функціонування НСМЕП доведена багатьма комерційними банками і може бути значно вищою у майбутньому, з розвитком еквайрингової мережі. Найближчим часом має бути розроблена спільно з урядом державна програма розвитку НСМЕП в Україні, а також створення керівного органу платіжної організації НСМЕП.

У 2003 р. декілька вітчизняних банків планують запустити пілотний проект переходу на більш сучасний стандарт платіжних карток — EMV. Цей стандарт прийнятий основними платіжними системами: Europay, MasterCard та Visa International для дебетових і кредитних карток. Міжнародні платіжні системи встановили закінчення терміну переходу банків на типові системи — 2005—2006 рр.

Отже, основними позитивними результатами функціонування банківського сектора України можна вважати:

- розвиток форм власності в банківському секторі (працюють лише два державних банки);
- перехід на міжнародні стандарти бухгалтерського обліку, що сприяло прозорості банківської системи і разом з цим підвищенню довіри іноземних інвесторів;
- розвиток конкурентоспроможної і оснащеної платіжної системи;
- участь у формуванні фондового ринку;
- створення наявних умов для підвищення довіри населення

¹ Лисенко І. Українські локальні картки переходять на чіп // Галицькі контракти. — № 39, 24—30 вересня 2001 р.

² За повідомленнями Департаменту інформатизації НБУ — 11.11.2002 р.

до банківської системи, результатом чого є підвищення показників депозитних надходжень;

— поступове позитивне вирішення питання докапіталізації банківських установ.

Загальні показники формування банківського сектора наводяться нижче.

Банківський сектор України 2000–2002 рр.¹

Показники	2000	2001	2002
Кількість банків за реєстром (на кінець року)	195	189	185
Банки за організаційно-правовою формою господарювання:			
— акціонерні товариства:			
відкриті	169	164	155
закриті	120	115	108
— товариства з обмеженою відповідальністю	49	49	50
— кооперативні	26	25	26
— кооперативні	—	—	1
Кількість банків, які мають ліцензію Національного банку України на здійснення банківських операцій (на кінець періоду)	154	153	153
Банки за участю іноземного капіталу	31	28	20
— зі 100%-м іноземним капіталом	7	6	7
Кількість банків, які мають ліцензію Національного банку України на здійснення валютних операцій (на кінець періоду)	149	149	149
Крім того, кількість інших фінансово-кредитних установ, яким надано ліцензію	1	—	1
Сплачений статутний капітал діючих банків у гривневому еквіваленті, млн грн	3666	4576	5314
Кількість ліквідованих банків у зв'язку з порушенням банківського законодавства та з інших причин (за період)	9	9	9

У структурі кредитів збільшилася частка кредитів, виданих суб'єктам господарської діяльності, знизилась частка короткострокових кредитів, поліпшилася якість кредитного портфеля — стало менше сумнівних, пролонгованих і прострочених кредитів. Підвищені вимоги до забезпечення кредитів, змінено підходи до резервування. Збільшилися також обсяги депозитів як юридичних, так і фізичних осіб: більш високими темпами почали зростати депозити до запитання фізичних осіб, що пов'язано переважно із розширенням дебетових зарплатних кредитних карток.

¹ За даними НБУ станом на 01.11.2002 р. // <http://www.bank.gov.ua>.

І досі залишається спірним питання щодо необхідності зменшення чи збільшення кількості банків в Україні, є чимало прибічників кожної з позицій. Але не викликає сумнівів необхідність капіталізації банківських установ відповідно до встановлених нормами права вимог. Банкам був встановлений строк — до 17 січня 2003 р. вони, залежно від статусу, повинні були наростити свої капітали до 1–3 млн євро. Значна кількість банкірів вже вирішили або продовжують вирішувати питання позитивно, хоча досить часто це зводиться до росту статутних фондів. У той же час спостерігається нарощування капіталів не за рахунок отриманих прибутків (як це передбачено законодавством), а іншими, не завжди легітимними шляхами. Прикладом може бути поповнення статутного фонду шляхом проведення переоцінки (нерухомого та рухомого майна, в тому числі цінних паперів). Прогнозується, що у 2002–2003 рр. будуть застосовуватись такі методи нарощування капіталу, як звільнення коштів з резервів та збільшення субординованого боргу¹. Щодо останнього, то НБУ розглядає питання скасування такого інструменту, як субординований борг та недопущення збільшення капіталу шляхом переоцінки основних ресурсів.⁴

Капітал покликаний захистити інтереси вкладників, він покриває збитки банку. Органи нагляду відповідальні певною мірою за збереження коштів вкладників, тому що одним із завдань НБУ є підтримка стабільності функціонування банківської системи та захист клієнтів. До капіталу повинні пред'являтися дві вимоги: мінімальний розмір капіталу банку і адекватність його рівня ризику. Законом «Про банки і банківську діяльність» мінімальний розмір статутного капіталу визначений в таких розмірах: для місцевих кооперативних банків — 1 млн євро; для комерційних банків, які здійснюють свою діяльність на території однієї області, — 3 млн євро; для банків, що здійснюють діяльність на всій території України, — 5 млн євро².

¹ *Льшенко Е., Проводова Н.* Как «надуваются» банки // Деловая столица. Финансы. — № 38 (72). — 23.09.2002.

² Раніше питання капіталізації та встановлення мінімальних розмірів статутних фондів комерційних банків визначалися такими актами, як: Постанова Верховної Ради України від 01.02.1996 р. (на 1.01.98 р. вимагався мінімальний капітал в сумі, еквівалентній 1 млн екю); Постанова НБУ № 147 від 30.03.1999 р., якою цей строк був пролонгований. Постановою НБУ № 156 від 31.03.1999 р. було визначено, що в строк до 01.07.1999 р. банки зобов'язані забезпечити нарощування капіталу в розмірах, передбачених для збереження ліцензій на відповідні види банківської діяльності.

Капіталізаційна програма НБУ, розрахована до 2007 року, визначає, що залежно від статусу фінансові установи станом на 1 січня 2004 р. повинні сформувати нові нормативи мінімального капіталу: міжрегіональні банки — EUR 5,5 млн; регіональні — EUR 3,5 млн; місцеві — EUR 1,15 млн.

Відповідно до вимог НБУ банки створили такі цільові фонди коштів, як: 1) фонд для покриття можливих кредитних ризиків; 2) фонд для покриття ризиків від сумнівної дебіторської заборгованості; 3) фонд гарантування вкладів населення; 4) фонд зниження ризиків по роботі з цінними паперами. Зазначені фонди створюють за рахунок доходів від банківської діяльності, що, з одного боку, є гарантією забезпечення інтересів клієнтів у випадку неплатоспроможності банку, а з іншої — призводить до зменшення прибутків (вільних) банку і обмежує його можливості використовувати власні кошти. Водночас відмічається позитивна діяльність з боку НБУ в напрямку зменшення ставок резервування.

Характеризуючи правовий статус комерційних банків, слід визначити особливе місце в банківській системі системоутворюючих банків. Згідно з законом «Про банки і банківську діяльність» системоутворюючий банк — це банк, зобов'язання якого становлять не менше 10 відсотків від загальних зобов'язань банківської системи. Це такі вітчизняні банки, як Аваль, Приватбанк, Промінвестбанк, Ощадбанк, Укресімбанк, Укрсоцбанк, УкрСіббанк.*

ЗАТ «Промислово-інвестиційний банк» за 2000 р. мав найбільший капітал — 725 млн грн, що складало третину всього банківського капіталу країни. Цей банк обслуговує ряд великих промислових підприємств, фінансує декілька державних програм (у тому числі серійне виробництво пасажирського літака АН-140). Він має власну політичну силу — Партію економічного розвитку і «діловий клуб» — Лігу великих банків. За міжнародними рейтингами ПІБ — єдиний український банк, який займає високе місце серед провідних банків світу та входить до числа 500 найбільших банків Європи і 2000 банків світу¹.

АППБ «Аваль» утворився в 1992 р., його штат перевищує 6 тис. співробітників. Обслуговує значну кількість корпоративних клієнтів, у тому числі «Кока-колу», «Мак-Дональдс», «Цептер», «Адідас» тощо. Серед акціонерів — Пенсійний фонд України, «Укртелеком», «Укрпошта» тощо. Є лідером на ринку кредитних карток. Здійснює обслуговування та кредитування АПК замість «України».

ПУМБ — найбільш надійний банк (за даними ЄБРР) заявив про себе у грудні 1991 р. як призадовська фінансова установа «Азовсталі». Серед його акціонерів — ЄБРР, Світовий банк, Німецька корпорація інвестицій та розвитку, нідерландський банк «Mees Pierson N.V.» З іншого боку — «Азовсталь» (25% пакету акцій)².

¹ Промінвестбанк України. Річний звіт. 2000 рік.

² Банки и банкиры // Новый Век. — 1.12. 2001 г. — С. 6–7.

Банк «Фінанси і кредит» не входить до системоутворюючих банків України, але продовжує нарощувати свої активи. На вітчизняному банківському ринку він помітний тим, що утримує 65% ринку ввезення готівкової валюти. Зокрема, саме «Фінанси і кредит» увіз на територію пострадянського простору нову грошову одиницю країн Європейської Співдружності — євро. Поряд із стандартними банківськими послугами банк активно співпрацює із страховими компаніями «Омега» і «Скайд Вест», що дозволятиме йому пропонувати клієнтам близько п'яти видів страхових послуг¹.

У структурі банківської системи України слід також відмітити і АКБ «Правекс-Банк», який у 2001 р. святкував своє десятиріччя. Відсутність у його складі осіб, пов'язаних із номенклатурною економікою, за словами керівництва банку, дозволило йому відмовитися від безперспективного протекціонізму окремих владних та олігархічних структур, взамін чого банк отримав свободу дій в нових ринкових умовах господарювання і право повною мірою використовувати всі переваги західного стилю менеджменту, заснованого на конкурентних засадах комерційної ефективності². В 1998 р. «Правекс-Банк» першим в Україні отримав ліцензію на проведення операцій з банківськими та дорогоцінними металами і утримує позиції лідера в цьому сегменті ринку як в роздрібній торгівлі, так і на оптовому ринку в Українській міжбанківській валютній біржі³.

• Говорячи про правовий статус банківських установ, слід звернути увагу на функціональну структуру, оскільки саме в розвитковій функціональних структур банків проявилася їх спроможність до адаптації, гнучкості, до реакції на зміни, що відбуваються, та вимоги фінансового ринку. Перехід від командно-адміністративних організаційних принципів, де домінували притаманні бюрократичним системам принципи розподілу праці та повноважень, ієрархічності, до принципів ринкового управління вимагав застосування гнучких організаційних структур, заснованих на

¹ Банк «Фінанси і кредит». Річний звіт. 2001 рік.

² АКБ «Правекс-Банк». Річний звіт. 2001 рік.

³ Вітчизняний ринок банківських металів сьогодні поділяють на дві частини за ціновою ознакою. Перша — так звані банки першої хвилі: «Правекс-Банк», «ВАБанк», «Кредитпромбанк», «Форум», вони тримають ціну на золото від 63070 грн/г (йдеться про стограмові злитки). Вигідно відрізняється друга частина банків — ці фінустанови відносять до другої хвилі (передусім через те, що вони пізніше вийшли на металевий ринок). До них зараховують «Ощадбанк», «Укрсоцбанк», «Брокбізнесбанк». Ці банки працюють у межах нової цінової політики, встановлюючи менші ціни на свої злитки — на рівні 59—60 грн/г золота. В той же час можуть статися певні цінові зміни, оскільки Мінін України своїм наказом від 26.11.2002 р. № 999 змінив закупівельні ціни на дорогоцінні метали.

розподілі праці за функціонально-виробничим принципом. Оскільки структурно-функціональна побудова комерційних банків певною мірою пов'язана з завданнями, що вирішуються банком, передісторією його розвитку та іншими індивідуальними особливостями, в представленому дослідженні можна говорити лише про типові структурно-функціональні елементи, притаманні більшості банків¹.

До складу організаційно-функціональної структури входять: спостережна рада банку, правління банку, його секретаріат; управління справами банку; структурний підрозділ (управління, відділ) з правових питань (адміністративно-правове); управління фінансування кредитування; відділ контролю за невиконанням кредитних договорів; фондочий центр; одне чи декілька операційних управлінь, включаючи відділ розрахункових операцій, підрозділи по обслуговуванню населення, операційну касу, групу інкасацій; управління бухгалтерського обліку, включаючи підрозділи звітності та економічного аналізу, матеріального обліку, розрахунків; управління кореспондентських відносин та валютних операцій, включаючи підрозділи міжфілійних розрахунків (за наявності філій), опрацювання банківської інформації; управління пластикових карток, включаючи групу підтримки процесінгу; розрахунковий центр або управління супроводження автоматизації банківських технологій, включаючи підрозділи супроводження засобів і систем обчислювальної техніки та зв'язку, інформаційної безпеки та системного адміністрування; управління грошового обігу, включаючи підрозділи касових операцій, інкасо, технічного забезпечення; депозитарій; відділ кадрів; служба безпеки, включаючи бюро перепусток; господарське управління; гараж, філії та відділення банку.

Крім того, для зміцнення деяких важливих функціональних напрямків у структурі банку можуть бути такі підрозділи:

- управління економічного аналізу, внутрішнього контролю, координації та удосконалення банківської діяльності;
- відділ розвитку та вдосконалення систем обробки банківської інформації.

В.М. Усоскін виділяє в загальній організаційній структурі банку два типи відділів: відділи, що виконують лінійні функції, та відділи, що виконують штабні функції. Лінійні відділи безпосередньо зайняті виконанням операційної роботи, наприклад, прийняттям вкладів, видачею кредитів, купівлею цінних паперів

¹ Див., зокрема: Основы банковской деятельности (Банковское дело) / Под ред. К.Р. Тагирбекова. — С. 75—76.

тощо. Термін «лінійний» характеризує характер зв'язків цих відділів з вищими ешелонами банку. Лінійні функції делегуються з вищих поверхів ієрархії на нижчі, що створює безперервне «коло команд» або «лінію команд» за вертикаллю, пов'язуючи один рівень з іншим. У свою чергу, штабні відділи займаються обслуговуванням лінійних відділів, надають їм допомогу для підвищення ефективності їх діяльності. Прикладом можуть служити відділи планування, кадрів, юридичний, статистики тощо¹.

Стратегія кожного банку будується на таких визначальних засадах:

— якомога дешевше придбати капітал (сплатити найнижчу процентну ставку як по залучених депозитах, так і по міжбанківських кредитах);

— продати капітал та послуги по рентабельній ставці (отримати якомога вищу процентну ставку по розміщених коштах);

— знизити ризик втрат шляхом: а) відбору надійних клієнтів та отримання гарантій; б) диверсифікації операцій та освоєння різних ринків позичкового капіталу.

Звідси можна виділити найбільш важливі види доходів та видатків банківських установ. До першої категорії відносяться: а) проценти, отримані за позичками; б) проценти і дивіденди по інвестиціях; в) комісійні збори та інші платежі за послуги. Основні види витрат банку, які мають найбільшу питому вагу: а) проценти, сплачені по депозитах; б) заробітна плата, премії і соціальні виплати; в) податки та загальнообов'язкові збори.

Окреме питання для дослідження — відокремлені підрозділи комерційних банків (філії, відділення, представництва), оскільки чинне законодавство передбачає певні особливості в регламентації їх діяльності поряд із комерційними банками, що не мають філій. Найбільшу кількість філій в Україні мають системоутворюючі банки, в першу чергу ПІБ і Ощадбанк України, що пов'язано з історичними особливостями їх утворення.

Таким чином, реєстрація банків та ліцензування їхньої діяльності, банківський нагляд і аудит на основі аналізу звітності та економічних нормативів становлять базу для всебічного регулювання діяльності банківського сектора з боку НБУ. Слід зазначити, що одними з найістотніших рис банківського сектора України є його незначна питома вага в національній економіці та підвищена концентрація капіталу в незначній кількості банків.

¹ Уоскин В.М. Современный коммерческий банк: управление и операции. — С. 80–81 (автор також наводить три схеми побудови банку: пірамідальну, географічну та функціональну); Основы банковской деятельности (Банковское дело) / Под ред. К.Р. Тагирбекова. — С. 76.

За умов змішаної економіки, розвитку малого і середнього бізнесу численна мережа банків різних типів є конче необхідною. Диверсифікація банків на противагу їхньому об'єднанню — закономірність розвитку здорової ринкової економіки. Розвиток банківської справи в зазначеному руслі дає змогу створювати конкурентоспроможну й адекватну завданням економічного прогресу банківську систему. Необхідними умовами й принципами функціонування банківських установ повинні стати дотримання законності, економічної доцільності, конфіденційності, професіоналізму, відповідальності.

ГЛАВА 4

Правові аспекти взаємодії елементів банківської системи

Фінансова система являє собою один з найважливіших інструментів економічної політики держави. Саме тому ефективність функціонування такої системи багато в чому визначає можливості та характер державного впливу на економіку в цілому та поведінку суб'єктів господарювання. При цьому ключовим моментом залишається спрямування діяльності держави в кінцевому підсумку на забезпечення розвитку та підвищення добробуту суспільства. З іншого боку, створення ефективної системи фінансів (в першу чергу державних) може розглядатися як показник успішності реформування державної влади в її економічному контексті¹.

Будь-яка суспільно значуща діяльність обмежується необхідністю дотримання певного набору правил та інструкцій. Діяльність у сфері надання банківських послуг не є винятком із цього правила. Є цілий ряд актів, що мають статус закону, метою яких є встановлення певних обмежень функціонування кредитно-фінансової (в тому числі банківської) системи так, як це відбувається в будь-якій галузі економіки. Основна мета встановлених обмежень — охорона юридичних та фізичних осіб від будь-яких зловживань та шахрайств і забезпечення дотримання договірних зобов'язань.

Вказані закони не лише значно відрізняються залежно від країни, де вони прийняті, а й змінюються з часом, оскільки банківська діяльність повинна відповідати постійно тим зрушенням, що від-

¹ Bank Soundness and Macroeconomic Policy. — 1996, IMF. — 215 p.

буваються в економічному житті країни для забезпечення реального сектора необхідним позичковим капіталом. У свою чергу, на центральний банк та уряд покладено завдання проведення спільної економічної політики. Однак кожен з цих органів має свої специфічні завдання, які разом і дозволяють досягати спільної мети¹.

На відміну від уряду, який безпосередньо врегульовує економічні процеси, що відбуваються в країні, центральний банк впливає на розвиток економіки опосередковано, через грошово-кредитну політику. Застосовуючи законодавчо встановлені заходи впливу на кредитно-фінансові інститути, центральний банк створює певні умови для їх функціонування. Саме ці умови і визначають, певною мірою, напрямки діяльності банківських установ та інших кредитно-фінансових інститутів, які присутні в кредитних системах конкретних країн. Звідси випливає взаємозв'язок фінансових інституцій, який неодноразово відмічався в роботах науковців: з одного боку — національні особливості кредитної системи визначають ступінь регулюючого впливу центрального банку на економіку, а з іншого — зворотній зв'язок комерційних банків істотно впливає на умови функціонування самого центрального банку².

Абсолютно виправданим є твердження, що особливості національної кредитної (і банківської в тому числі) системи значно впливають на вибір шляхів проведення центральним банком грошово-кредитної політики та інструментарію, який відображає реалії розвитку національної банківської системи в певний період. Тому не можна визначати банківську систему просто як сукупність кредитно-фінансових інститутів, які діють на території певної держави. Це значно складніший механізм, який включає ряд взаємопов'язаних елементів. Зокрема, відповідно до банківської енциклопедії, банківська система являє собою «сукупність банків, банківської інфраструктури, банківського законодавства, банківського ринку»³.

Сучасний стан взаємовідносин центрального банку та банківського сектора держав, особливо коли мова йде про держави з розвиненою економікою, характеризується двома рисами, які є як протилежними за змістом, так і взаємопов'язаними за суттю.

¹ Див., наприклад, дослідження поточного розвитку у валютному та фінансовому праві: *Current Developments in Monetary and Financial Law, Volume I.* — 1999, IMF. — 644 p.

² Шенаев В.Н., Науменко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. — М.: Изд-во АО «Консалтбанкир», 1994. — С. 33.

³ Российская банковская энциклопедия. — М., 1995. — С. 51.

З одного боку, аналіз взаємовідносин зазначених банківських структур може свідчити про лібералізацію ринку позичкових капіталів, внаслідок чого банківські установи отримали більшу свободу вибору напрямків власної політики, з іншого — здійснення розвиненими країнами законодавчих заходів у рамках рекомендацій FATF, спрямованих на боротьбу з відмиванням грошей, набутих незаконним шляхом, та ухиленням від оподаткування, тягне за собою значне посилення контрольних та наглядових функцій з боку центральних банків і скасування режиму дотримання банківської таємниці та свободи вибору напрямків діяльності в тому розумінні, в якому ці поняття використовувалися ще в другій половині ХХ сторіччя.

Фактично можна сказати, що відносини між центральним банком та банківським сектором, характерним для кредитної системи конкретної країни, змінюються під впливом умов та завдань діяльності обох сторін в певний проміжок часу. При цьому слід мати на увазі, що для розробки цілісного наукового поняття про об'єктивно існуючу систему недостатньо лише вичленити та перерахувати її окремі елементи, сторони. З позицій науки необхідно «розкрити їх внутрішню закономірність, зв'язок, взаємозв'язок, виявити взаємодію компонентів цілого та відшукати адекватне їй логічне вираження»¹.

Як правило, не викликає суттєвої дискусії постулат, що для управління банківською системою на верхньому рівні системи необхідна наявність сильного та незалежного центрального банку, на який не може вплинути будь-яка гілка влади. При цьому поняття «незалежність» має достатньо широкий аспект. Зокрема, з позиції Г.А. Тосуняна, поняття «незалежність» стосовно національного центрального банку характеризується достатньо широким обсягом, тобто структурно включає певну множинність елементів, кожному з яких належать ознаки, що відносяться до змісту даного поняття².

Основними принципами, за якими повинна визначатися незалежність центрального банку, є:

- 1) вона може і повинна носити виключно правовий характер і визначається законодавством відповідної країни про центральний банк.
- 2) виходячи із своєї суті, соціального призначення, виконуваних функцій центральний банк не може бути необмежено не-

¹ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — С. 53.

² Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. — С. 108.

залежним. Він являє собою головний грошово-кредитний державний орган, а це означає, що здійснюючи свою діяльність, переслідуючи при цьому свої законодавчо закріплені цілі, центральний банк повинен виходити з вищих інтересів держави та суспільства, а також враховувати цілі та дії інших державних органів, координувати з ними свою діяльність та підтримувати робочі відносини;

3) незалежність центрального банку — продукт достатньо тривалого періоду її становлення; її слід розглядати в історичному та порівняльно-правовому аспекті, без чого неможливо отримати скільки-небудь достовірні та значущі результати;

4) оскільки незалежність центрального банку нерозривно пов'язана із загальною системою фінансів держави, остільки будь-які перетворення та реформи, що стосуються незалежності центрального банку, можуть і повинні проводитися лише після великої системної підготовчої роботи і повинні носити поступовий характер.

Г.А. Тосунян зазначає, що уявляється можливим виділити такі елементи, які складають у своїй сукупності обсяг поняття «незалежність центрального банку»: інституціональна незалежність; функціональна незалежність; майнова незалежність; інструментальна незалежність; бюджетна незалежність; фінансова незалежність; кадрова незалежність¹. Німецькі дослідники визначають лише три складові поняття «незалежності» центрального банку: 1) функціональну (інституціональну) незалежність; 2) економічну (інструментальну) незалежність; 3) кадрову незалежність². У наступному розділі цьому питанню буде присвячено більше уваги.

Аналізуючи основні функції та завдання центрального банку, характерні для будь-якої аналогічної установи, можна виділити основні напрямки, за якими відбувається взаємодія між центральним банком та банківською системою. Такі напрямки є характерними і для України, модель побудови банківської системи якої не має якихось значних відмінностей від класичної моделі банківської системи, розповсюдженої в банківській справі.

Такими напрямками є проведення грошово-кредитної політики; організація регулювання готівкового грошового обігу; рефінансування банківських установ (внаслідок виконання центральним банком функції «банку банків» або останнього кредитора); здійснення банківського нагляду та банківського регулювання; а також створення єдиної інформаційної мережі банківської

¹ Там само. — С. 109.

² Німецький Федеральний банк. Денежная политика Федерального банка. — С. 198.

системи, всередині якої відбувається постійний обмін інформацією. Останній напрямок не є виразом конкретної функції центрального банку, однак логічно впливає з усієї його діяльності, оскільки на сучасному етапі розвитку інформаційних технологій уявити собі іншу модель обміну інформацією або повну відсутність такого обміну неможливо.

Якщо сама модель банківської системи є більш-менш стандартною для більшості країн, які претендують або характеризуються наявністю поняття «розвинена економіка», то організація контактів між центральним банком і банківським сектором коливається залежно від особливостей як законодавства конкретної країни, так і особливостей функціонуючих кредитно-фінансових інститутів.

Розрізняють декілька способів організації таких відносин або контактів — через мережу філій центрального банку; через спеціалізовані кредитно-фінансові установи, що діють в країні; через уповноважені державні органи, що здійснюють контроль за діяльністю кредитно-фінансових установ. Взагалі в рамках розбудови наукового поняття «система» застосовуються два незалежних підходи: системно-структурний та системно-функціональний.

Якщо брати Україну, то вплив і організація взаємодії між НБУ та банківським сектором здійснюються через мережу філій. За чинним законодавством України філії НБУ є відокремленими територіальними підрозділами, що не мають статусу юридичної особи та виконують функції центрального банку в регіональному розрізі, покладені на них чинним законодавством¹. В Україні створено 25 філій (територіальних управлінь) Національного банку, які й виконують в цілому покладені на центральний банк функції та завдання в межах території відповідного регіону.

Застосування системно-структурного і системно-функціонального підходів дозволяє розглядати систему в процесі її життєдіяльності та поточного функціонування. Разом з тим, як зазначає д.ю.н. Є.Б. Кубко, існує об'єктивна необхідність розглянути систему історично, шляхом вивчення динаміки її внутрішньої логіки на всьому часовому відрізку існування, тобто її еволюції. Це безпосередньо впливає із самої суті системного підходу у вивченні соціальних систем і вимагає найбільш повного і точного відобра-

¹ Див.: Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238 (із наступними змінами та доповненнями); Постанова Правління НБУ № 495 «Про затвердження Положення про філії (територіальні управління) Національного банку України» від 22.12.2000 р. із наступними змінами.

ження притаманної їм властивості системності не лише в плані їх функціонування, а й в плані еволюції¹. Системний аналіз дозволяє достатньо ефективно досліджувати динаміку процесів життєдіяльності системи. Еволюційні ж процеси системи, її історизм, комунікативність зі середовищем поза синтезом досліджувати не можна, оскільки ідея синтезу закладена в самій сутності поняття системи, оскільки остання є не що інше, як інтеграція, синтез предметів та явищ, що її утворюють².

Чинне законодавство визначає як основні завдання територіальних управлінь НБУ проведення грошово-кредитної політики, спрямованої на підтримування внутрішньої і зовнішньої стабільності грошової одиниці України, зміцнення банківської системи та ефективне управління грошово-кредитним ринком (п. 2.1.1. Положення про філії). Функції філій визначаються відповідно до функцій, закладених Законом «Про Національний банк України» для самого банку, і конкретизують заходи в сфері грошово-кредитної політики, організації готівково-грошового обігу, в сфері валютного регулювання та валютного контролю, банківського нагляду, в сфері організації розрахунків, бухгалтерського обліку і звітності та обслуговування коштів Державного бюджету України, економічного аналізу і статистики тощо.

Положення про філії конкретизує основні напрямки діяльності центрального банку і визначає в якості напрямків діяльності філій НБУ також фінансову та внутрішньогосподарську діяльність територіальних управлінь, роботу з персоналом, правову сферу, сферу збирання, оброблення та захисту банківської інформації, супроводження задач автоматизації банківської діяльності, в сфері телекомунікаційних систем та мережевих технологій. Таким чином, територіальні відділення НБУ є первинними ланками, через які відбувається побудова основних контактів між центральним банком країни та банківським сектором.

Слід зауважити, що такий стан взаємовідносин центрального банку та банківського сектора поширений, однак далеко не єдиний у розвинених країнах. Якщо взяти для порівняння країни СНД, то напрямок побудови контактів є практично аналогічним з нашою практикою. Так, за аналогом з вітчизняним законодав-

¹ Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под общ. ред. Е.Б. Кубко. — К.: Юринком, 1997. — С. 24.

² Історичний аналіз становлення і розвитку банківської системи України проведено автором в наукових статтях: Орлюк О.П. Становлення банківської системи України у XVIII – XX ст. Ч. 1. // Науковий Вісник Чернівецького університету ім. Федьковича. — 2002. — № 154. — С. 32–36.

ством будуються контакти між центральними банками та комерційними банками в Російській Федерації, Республіці Беларусь, Молдові, Казахстані тощо.

Аналізуючи цю проблему, можна навести позицію російського автора Я.А. Гейвандова, який пропонує таку систему функцій Центрального банку Росії (виходячи з норм Федерального закону «Про Центральний банк Російської Федерації (Банк Росії)»: 1) функція банківського регулювання; 2) функція банківського нагляду та контролю; 3) функція здійснення емісії готівкових коштів та організація їх обслуговування; 4) функція взаємодії з федеральними органами державної влади та управління; 5) міжнародно-правова функція; 6) аналітична, наукова та прогностична функція; 7) функція банківського обслуговування; 8) функція Банку Росії як самостійної юридичної особи — учасника цивільних, трудових, адміністративних та інших правовідносин; 9) інші функції, покладені на Банк Росії федеральним законодавством¹. На місцях його функції виконуються відповідними територіальними установами Банку Росії.

Відповідно до ст. 53 Закону Республіки Молдова Національний банк РМ має право видавати нормативні акти, здійснювати перевірки фінансових установ, перевіряти бухгалтерські реєстри, рахунки та інші документи і здійснювати будь-які інші дії². Причому в п. 2 ст. 2 даного закону зазначено, що Національний банк має право додатково розповсюдити положення закону щодо банків та фінансових установ, що не є банками. Функції здійснюються як через центральний апарат НБРМ, так і через систему його філій.

Аналогічні норми можна знайти і в законодавстві інших країн СНД. Наприклад, банківське законодавство Республіки Беларусь наділило Національний банк правом видавати відповідні правила, інструкції, положення, інші нормативні документи, обов'язкові для виконання республіканськими та місцевими органами управління, всіма юридичними та фізичними особами, що діють на території Республіки Беларусь. НБРБ має право видавати нормативні правові акти разом з урядом РБ або за його дорученням — з республіканськими органами управління³. Хоча

¹ Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. — М.: Изд-во МНИИП, 1997. — С. 27.

² Закон Республіки Молдова «О финансовых учреждениях» от 21 июля 1995 г. № 550-XIII.

³ Организация деятельности коммерческих банков / Под общ. ред. Г.И. Кравцовой. — Мн.: БГЭУ, 2001. — С. 22.

аналіз правового статусу Національного банку РБ тягне за собою проблеми у визначенні його статусу як незалежного від інших органів державної влади та управління, і, відповідно, коригується модель побудови контактів між центральним банком та банківськими установами (шляхом приєднання в конкретних випадках органів державної влади).

Що стосується розвинених країн світу, то ситуація варіюється залежно від національних особливостей побудови кредитної системи країни, в першу чергу, та системи державного регулювання кредитними установами тощо. Достатньо характерними для прикладу побудови контактів через ланку кредитних інститутів є США та Великобританія. Зокрема в Сполучених Штатах, кредитна система яких вважається найбільш розвинутою, насиченою та універсальною, контроль за діяльністю банківських установ здійснюється декількома контролюючими органами, зокрема Федеральною Резервною Системою, Контролером грошового обігу тощо. Причому діяльність контролюючих органів за практикою, що історично склалася, часто співпадає за напрямками та інструментами¹. Враховуючи специфіку законодавства США, банк, який отримав ліцензію від уряду штату, може вирішувати самостійно, чи потрібно йому вступати до членів ФРС. Оскільки законодавство коливається від штату до штату, кредитні інститути США фактично поставлені в різні умови. Наслідком такої ситуації стало застосування ФРС переважно методів ринкового регулювання банківської системи, а не адміністративного впливу, як це характерно для країн з унітарним державним устроєм та незалежним центральним банком.

У Великобританії Банк Англії налагодив співпрацю з банківською системою через групу спеціалізованих кредитно-фінансових інститутів, зокрема через дисконтні будинки. Така тенденція обумовлена історичним розвитком країни, є достатньо нетиповою для інших країн, однак виправданою для самої Англії (якщо рахувати в якості показника стабільність національної валюти та банківської системи країни). Не дивлячись на поступовий процес універсалізації банківських установ, який характерний не тільки для Англії, а й для банківських систем у планетарному масштабі, визначена лише обмежена кількість банківських установ (дисконтних домів), що мають право рефінан-

¹ Див., наприклад: Федеральна резервна система США / підготовлено Робертом П. Блеком: Переклад з англ. — Львів: Атлас, 1995. — С. 88—89; США: Центральний банк і економіка. — М.: Наука, 1988. — С. 151—155; Шенаев В.Н., Науменко О.В. Центральний банк в процесі економічного регулювання. Зарубежний досвід і можливості його використання в Росії. — С. 35.

суватися в Банку Англії¹. Крім того, лише такі дисконтні дома мають право та зобов'язані приймати на себе казначейські векселі від Банку Англії, що є вигідною операцією, оскільки характеризується постійністю та надійністю доходів.

У свою чергу, Банк Канади діє як фінансовий агент федерального уряду. Він продає з аукціону нові короткострокові казначейські векселі кожний четвер групі уповноважених банків та інвестиційних ділерів (первинне розміщення) шляхом закритих тендерів. Векселі з наступаючим строком платежу викуповуються за номінальною вартістю у держателя Банком Канади. Щотижневий аукціон короткострокових казначейських векселів визначає банківську облікову ставку (процентну ставку, яку Банк Канади встановлює уповноваженим банкам і ряду ділерських фірм на фонди, які вони позичають у Банку Канади). Вона встановлюється на 0,25% вище, ніж середній дохід від продажу за кожний тиждень 91-денних казначейських векселів. Завдяки цьому процесу банківська облікова ставка тісно пов'язана із короткостроковими процентними ставками і може розглядатися як головний індикатор тенденції процентних ставок в економіці².

Якщо порівнювати це з практикою, що склалася в більшості країн, то можна зауважити як переваги, так і недоліки зазначеної системи контактів. Зокрема, центральний банк, працюючи з обмеженою кількістю учасників, має можливість більш оперативно та швидко використовувати інструменти регулювання. З іншого боку, банківські установи позбавлені прямого виходу на міжбанківський кредитний ринок, а повинні користуватися послугами посередників, що, природно, призводить до збільшення процентної ставки.

Для України ні перший, ні другий варіанти не можуть розглядатися як абсолютно позитивні з позицій вирішення завдань, що стоять перед центральним банком — забезпечення стабільності національної грошової одиниці та підтримання стабільності національної банківської системи з метою захисту інтересів її клієнтів (останнє впливає з цілей здійснення банківського нагляду). В сучасних умовах вітчизняна банківська система не може собі дозволити зростання процентних ставок за кредитним капіталом (НБУ, проводячи грошово-кредитну політику, закріпив одним з пріоритетних напрямів зниження облікової став-

¹ Див.: Вишнеvский А.А. Банковское право Англии. — С. 10—11, 205—208; Шеняев В.Н., Науменко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. — С. 35.

² Государственные финансы Канады: Пер. с англ.: Сев.-Осет. научн. центр; Владикавказский ин-т упр. / Под общ. ред А.Л. Кедрина, В.Д. Дзгоева. — М.: ОАО «ИПО «Экономика», 2000. — С. 349—350.

ки — з 28% до 8% з серпня 2002 р.; така ж ставка закладена і в проєкт Основних засад грошово-кредитної політики на 2003 р.). З іншого боку, не можна уявити сьогодні конкретні кредитно-фінансові установи, які могли б взяти на себе функції по банківському регулюванню та банківському нагляду, і навряд чи такі установи з'являться найближчим часом. У контексті зазначеного слід відмітити, що значною проблемою сучасної економічної політики є пошук співвідношення між підтримкою монетарної рівноваги і політикою зростання, шляхів не інфляційного фінансування структурних зрушень¹.

Скажімо, за своїми функціональними можливостями та напрямками діяльності більш вдалим для нашої країни є приклад Федерального банку Німеччини або центрального банку Іспанії (хоча організація діяльності центробанків Франції, Італії та Швейцарії також являє собою певну сукупність елементів, які доцільно було б використати в організації вітчизняної банківської справи).

В останні роки законодавець підтримує, в цілому, позицію, зайняту Національним банком України щодо встановлення рамок своєї компетенції в сфері діяльності кредитно-фінансових установ. Зокрема, відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» до органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, віднесені Національний банк України (щодо ринку банківських послуг); Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів); спеціально уповноважений орган виконавчої влади (щодо інших ринків фінансових послуг)². Таким чином, не забезпечене намагання винести регулювання нагляду за діяльністю банківських установ з-під компетенції центрального банку шляхом створення додаткового державного органу виконавчої влади.

Вищезгаданий закон (ст. 20) також визначає форми державного регулювання ринків фінансових послуг, до яких відносить:

- 1) ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;
- 2) нормативно-правове регулювання діяльності фінансових установ;

¹ Міжнародний досвід свідчить, що політика дорогих грошей не дає змоги розв'язати структурні проблеми, водночас просте зниження кредитних ставок також не дає результату, не будучи доповненим спеціальною інвестиційною політикою, особливо у світлі наростання відкритості економік, за якої зміни в ціні капіталу тягнуть за собою зміну платіжних балансів, валютних курсів тощо. — Див., зокрема: Жаліло Я.А. Регулювання ринкової економіки: сучасний досвід розвинених країн. Випуск 1. — К.: НІСД, 1996. — С. 45.

² Маються на увазі, в першу чергу, позабанківські кредитно-фінансові установи.

- 3) нагляд за діяльністю фінансових установ;
- 4) застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;
- 5) проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

При аналізі норм законів України «Про Національний банк України» та «Про банки і банківську діяльність» можна впевнитися, що зазначені положення повністю відображені в змісті зазначених нормативно-правових актів і відповідно включаються до компетенції центрального банку держави як органу, що здійснює державне регулювання та банківський нагляд за діяльністю банківських установ. Щодо останнього акту, то завдяки прийнятій новій редакції банківська система отримала перспективи розвитку, перш за все шляхом об'єднання банківського капіталу, оскільки практично неможливо розвивати технологічні види послуг поодиноці. Кредитування, якого вимагають великі підприємства, також більш доцільно здійснювати шляхом надання консорціумних кредитів або кредитів, що надаватимуться банківськими групами (в тому числі банківськими об'єднаннями, правовий статус яких визначений законом).

У ринкових умовах банківська система є основним елементом виявлення, забезпечення та формування соціальних потреб суспільства в країні. Банківська система включає в себе поняття самоуправління та саморегулювання (причому як по відношенню до системи в цілому, так і по відношенню до окремих її елементів). Однак вільне функціонування цивілізованого ринку (чого Україна так прагне досягти) завжди засноване на правилах, а в ряді випадків і на заборонах, які встановлюються законодавством за допомогою податкової, кредитної, інвестиційної політики тощо. Як зазначає А.С. Катрич, досвід зарубіжних країн з розвинутою ринковою економікою доводить, що лише цивілізований ринок спроможний до саморегулювання, а тим більше до самоуправління. Однак цивілізовані ринкові відносини складаються не зразу, а під впливом управлінських заходів ззовні, тобто з боку державних органів¹.

Центральний банк, здійснюючи банківське регулювання та банківський нагляд, не наділений компетенцією втручатися в оперативну діяльність банківських установ, які є самостійними суб'єктами підприємницької діяльності. Банки, в свою чергу, в умовах конкуренції, яка іманентно притаманна суспільству з ринковою економікою, вимушені постійно займатися пошуками

¹ Катрич А.С. Роль банков в устраниении кризисных явлений в российском обществе. Банковская деятельность в системе социально-экономической информации. — М.: Дело, 1999. — С. 13.

сфер життєдіяльності суспільства, які вимагають фінансових коштів. Недаремно на сьогоднішній день при наявності трьох базових операцій (вклади, кредити, розрахунки), на яких і побудована вся банківська діяльність в цілому, банки надають понад 200 видів послуг. Тобто, банк може виступати і об'єктом самоуправління, і суб'єктом саморегулювання.

В якості прикладу поєднання заходів державного регулювання та самоуправління банків можна навести таку банківську операцію, як кредитування. З одного боку, НБУ встановлює правила гри, визначаючи облікову ставку, розміри резервів, оцінку кредитних ризиків тощо, з іншого боку, тільки сам комерційний банк буде вирішувати, які програми він кредитуватиме, за яких обставин і які умови будуть встановлені в кредитній угоді.

Поряд із окремими банками, що діють на ринку позичкових капіталів, чинне законодавство України встановлює правові підстави для створення банківських об'єднань. Приймаючи відповідні норми, автори законопроекту «Про банки і банківську діяльність» ставили мету за рахунок створених банківських об'єднань вирішити проблему докапіталізації банківських установ, що є однією з найбільш гострих в останні роки.

Згідно із законодавством банки мають право створювати банківські об'єднання таких типів: банківська корпорація, банківська холдингова група, фінансова холдингова група. Крім того, банки можуть бути учасниками промислово-фінансових груп з дотриманням вимог антимонопольного законодавства України. Однією з умов створення банківського об'єднання є отримання попередньої згоди НБУ. Державна реєстрація об'єднання проводиться також центральним банком шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру банків. За банком залишено право самостійного вибору об'єднання, до складу якого він готовий (або за певних умов вимушений) увійти, оскільки законодавство обмежує участь у таких правових утвореннях: банк може входити лише до одного банківського об'єднання. Враховуючи принцип добровільності у створенні банківського об'єднання, так само вирішується і питання виходу з останнього.

Учасники банківського об'єднання можуть вийти з його складу із збереженням взаємних зобов'язань та дотриманням умов укладених договорів з іншими суб'єктами господарювання. Відповідно ініціаторами ліквідації банківського об'єднання можуть виступати або його учасники, або Національний банк, за ініціативою якого судом може прийматися рішення у разі, якщо діяльність такого банківського об'єднання суперечить антимонопольному законодавству України або загрожує інтересам вкладників банків чи стабільності банківської системи. При цьому слід розу-

міти, що ліквідація банківського об'єднання ні в якому разі не припиняє діяльності банків — його учасників, які залишаються суб'єктами підприємницької діяльності та на підставі наявних ліцензій можуть продовжувати здійснювати банківську діяльність.

Враховуючи значення принципів публічності і гласності, що повинні супроводжувати банківську діяльність в цілому, законодавець закріпив обов'язок банківських об'єднань публікувати в офіційних друкованих виданнях — газетах «Урядовий кур'єр» або «Голос України» інформацію про створення банківського об'єднання за визначеною НБУ формою, про зміни в ньому та про припинення його діяльності, а також консолідовану звітність за обсягами та за формою, встановленими Національним банком України.

Якщо до банківської корпорації і холдингової групи можуть входити виключно банки, то фінансова холдингова група має складатися переважно або виключно з установ, що надають фінансові послуги, причому серед них має бути щонайменше один банк, і материнська компанія має бути фінансовою установою. При цьому материнській компанії має належати більше як 50 відсотків акціонерного (пайового) капіталу кожного з учасників фінансової холдингової групи. Материнська компанія фінансової холдингової групи зобов'язана подавати наглядним органам консолідовано-фінансовий та статистичний звіти групи відповідно до встановлених вимог.

Одним з найбільш перспективних утворень у національній банківській системі є банківські корпорації. Банківська корпорація створюється з метою концентрації капіталів банків — учасників корпорації, підвищення їх загальної ліквідності та платоспроможності, а також забезпечення координації та нагляду за їх діяльністю. Вона являє собою юридичну особу (банк), засновниками та акціонерами якої можуть бути виключно банки.

Враховуючи те, що відповідно до встановлених вимог статутний капітал банківської корпорації повинен відповідати загальним вимогам НБУ щодо статутного капіталу новостворюваного комерційного банку, існуючі комерційні банки, які відчувають недостаток статутного капіталу, можуть створювати банківські корпорації, якщо вони збираються залишатися на національному ринку позичкових капіталів. Центробанк неодноразово протягом 2002 р. заявляв, що після закінчення строку дії перехідних положень Закону «Про банки і банківську діяльність» він припинить видачу ліцензій банкам, статутний капітал яких не відповідає мінімальному розміру, визначеному законом.

Відповідно до ст. 31 зазначеного закону мінімальний розмір статутного капіталу на момент реєстрації банку не може бути меншим:

- 1) для місцевих кооперативних банків — 1 млн євро;

2) для комерційних банків, які здійснюють свою діяльність на території однієї області, — 3 млн євро;

3) для банків, які здійснюють свою діяльність на території всієї України, — 5 млн євро.

Зрозуміло, що об'єднання декількох банків у банківську корпорацію сприятиме вирішенню проблеми докапіталізації у випадку, коли акціонери (засновники, учасники) банку не мають фінансових можливостей збільшувати статутний фонд банку або не хочуть допускати сторонніх акціонерів до цього процесу.

Вимоги Національного банку України щодо надання банківській корпорації ліцензій на виконання окремих операцій встановлюються на рівні загальних вимог для комерційних банків виходячи з розміру консолідованого капіталу.

Банки, що увійшли до банківської корпорації, передають корпорації повноваження на здійснення окремих операцій та забезпечують централізацію виконання окремих функцій. Централізації в межах банківської корпорації підлягають: 1) виконання розрахунків як серед членів корпорації, так і за її межами; 2) операції на ринках грошей та капіталів; 3) встановлення та ведення кореспондентських рахунків (у національній та іноземних валютах); 4) моніторинг кредитних ризиків; 5) розробка та прийняття загальних для членів банківської корпорації правил і процедур виконання операцій та внутрішньої звітності; 6) формування зовнішньої звітності; 7) внутрішній аудит. За згодою банків — членів корпорації визначений перелік централізованих функцій може бути розширений з обов'язковою фіксацією у статутах як банків — членів корпорації, так і самого банківського об'єднання.

Банківська корпорація виконує функції розрахункового центру для банків — членів корпорації і не веде безпосереднього обслуговування клієнтів (фізичних та юридичних осіб, крім банків та інших фінансових установ). Усі банки — члени корпорації виконують свої розрахунки та платежі (як у національній, так і в іноземних валютах) виключно через свої кореспондентські рахунки, відкриті в Національному банку України, або безпосередньо у банківській корпорації.

Таким чином, банки, що увійшли до банківської корпорації, фактично і юридично зберігають свою юридичну самостійність у межах, обумовлених їх статутами та статутом банківської корпорації. Банки, що увійшли у банківську корпорацію, не можуть входити до інших банківських об'єднань, крім як за згодою корпорації (виняток — участь у професійних асоціаціях, створених не на комерційних засадах).

При створенні банківської холдингової групи рівності учасників не спостерігається, оскільки материнському банку банків-

ської холдингової групи має належати не менш як 50 відсотків акціонерного (пайового) капіталу або голосів кожного з інших учасників групи, які є його дочірніми банками. Дочірній банк не має права володіти акціями материнського банку. У разі, якщо дочірній банк набув права власності на акції материнського банку, він зобов'язаний відчужити їх у місячний строк.

Тобто, створення даного виду банківського об'єднання буде являти собою скоріш процес поглинання великим банком більш слабкого або такого, що перебуває у стані фінансової скрути, однак може бути фінансово оздоровлений і щодо якого є реальна перспектива його подальшої активної роботи в банківській справі. Банківські холдингові групи дозволяється створювати лише за умови, що угода про їх створення передбачає покладання на головний банк групи додаткових організаційних функцій стосовно банків — членів групи, а також створення системи управління спільною діяльністю. Материнський банк банківської холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капіталі кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними.

Однак, не дивлячись на ті перспективи, які закладав законодавець, визначаючи правові засади регулювання створення та діяльності банківських об'єднань, в Україні на протязі 2001—2002 рр. такі об'єднання не зареєстровані. Виняток становлять банківські спілки та асоціації, що створюються з метою захисту та представлення інтересів своїх членів, розвитку міжрегіональних та міжнародних зв'язків, забезпечення наукового та інформаційного обміну і професійних інтересів, розробки рекомендацій щодо банківської діяльності. Це неприбуткові об'єднання, що не мають права займатися банківською чи підприємницькою діяльністю та втручатися в діяльність банків — своїх членів.

Найбільш впливовим неприбутковим об'єднанням є Асоціація українських банків, яка реально представляє і захищає інтереси банківського сектора перед НБУ та органами державної влади, а також представляє інтереси вітчизняних банкірів на світовому фінансовому ринку, оскільки до складу АУБ входить переважна більшість зареєстрованих в Україні банків. Зокрема, саме завдяки зусиллям АУБ та її плідному співробітництву із НБУ у 2001 р. була введена спрощена процедура переліцензування діючих банків. Контроль за діяльністю банків здійснюється за допомогою показника регуляторного капіталу, а вимоги до розміру статутного капіталу виставляють лише для новостворених банків. Крім того були зняті обмеження на залучення коштів фізичних осіб до статутного капіталу банків, відстояні права на існування без балансових відділень, скасована постанова НБУ

№ 335, відповідно до якої за будь-яке порушення банку загрожував штраф в розмірі 1% зареєстрованого статутного фонду. Експерти АУБ вважають, що темпи росту банківської системи у 2001 р. випереджували темпи росту економіки країни¹.

Серед неприбуткових банківських об'єднань слід згадати також асоціацію «Київський Банківський Союз», яка в співробітництві із НБУ та АУБ бере активну участь у вдосконаленні банківського законодавства. Президент Асоціації народний депутат України Л. Чернівецький так визначав її завдання: «Ми плануємо залучити до роботи в наглядовій раді КБС близько десяти авторитетних народних депутатів і активно лобювати в Верховній Раді законопроекти, які б сприяли розвитку банківської системи країни, а також будемо підтримувати нинішнє керівництво НБУ та його зусилля, спрямовані на стабілізацію грошової системи України зокрема, і економіки в цілому»².

У 2002 р. створена також Українська національна іпотечна асоціація, до складу якої увійшли 20 банків та ряд інвестиційних і юридичних компаній. Асоціація займається розробкою законів та поправок до чинної нормативної бази, щоб полегшити роботу банків по іпотечному кредитуванню та випуску довгострокових зобов'язань³.

Таким чином, ми можемо визначити, що банківська система, виступаючи ключовою ланкою ринкової економіки країни, здійснює різнобічний вплив на життєдіяльність суспільства в цілому та забезпечує механізм міжгалузевого та міжрегіонального перерозподілу грошового капіталу, а також виступає головною ланкою розрахункового та платіжного механізму господарської системи країни. Її стабільне функціонування створює оптимальні можливості для стабільного розвитку економіки держави.

Головне завдання управління банківською системою полягає в поєднанні дерегулювання та механізмів забезпечення стабільного функціонування банківської системи для подолання системних прорахунків з ефективною системою пруденційного регулювання та нагляду.

¹ Банковская система начала работать на экономику, а не на себя... // Бизнес. — № 6 (473), 11 февраля 2002 г. — С. 11.

² До асоціації входить 38 фінансово-кредитних установ країни, зокрема банки «Аваль», «Авторитет», «АЖІО», «Аллонж», «Аркада», «ВаБанк», «Київ», «Кредит промбанк», «Мрія», «Славутич», «Транс банк», «Український кредитно-торговий банк», «Укрінбанк», «Укргазбанк», «Укрсоцбанк», «Фінанси і кредит», МКБ «Правекс-Інвест» тощо. // Бизнес. За матеріалами Агенції «Українські новини». — № 23 (490) від 10. 06. 2002 р. — С. 15.

³ Нова структура буде «моніторити» ринок нерухомості в регіонах. Президент УНІА І. Мітюков зазначав, що до її складу збираються увійти і державні структури — Мінфін, Мінагрополітики, Мінекономіки, Пенсійний фонд і Держкомітет по земельних ресурсах.

РОЗДІЛ II

РОЛЬ ТА МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ В ОРГАНІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

ГЛАВА 5

Незалежність центрального банку держави як умова стабільності національної грошової одиниці

Як уже зазначалося, передумовою стабільного функціонування економіки кожної незалежної держави є єдине фінансове та валютне регулювання, єдина грошова система на її території, визначення прийнятної для економіки грошово-кредитної, цінової політики, створення централізованої системи фінансово-економічних органів і установ у зазначеній сфері. Тобто, одна із значних передумов процвітання держави — це здорова банківська система, яка відіграє визначальну роль у перетворенні заощаджень різних секторів економіки у найвигідніші види інвестицій.

Основними факторами, які повинні визначати місце центрального банку (і Національного банку України в тому числі) в економіці держави, повинні бути: а) система діючих законів; б) взаємозв'язок політики центрального банку з економічною програмою уряду; в) принципи взаємодії центрального банку з національною банківською системою; д) ступінь розвитку кредитної системи країни, у взаємодії з якою центральний банк здійснює свій вплив на економіку. Це базові зовнішні фактори, що визначають діяльність центрального банку. Щодо внутрішніх факторів, то науковці до них відносять: розподіл відповідальності в керівництві центрального банку; кадровий склад; організаційну структуру; статус філій¹.

У країнах із розвиненою ринковою економікою кредитно-

¹ Наприклад: *Шенаев В.Н., Наумченко О.В.* Центральный банк в экономическом регулировании. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. — С. 6.

фінансову систему очолює центральний банк, який створює сприятливі умови для функціонування цієї системи через забезпечення стабільності валюти та надійності банківського сектора. Україна не є винятком із загальної практики. Зокрема, Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. було закладено основи класичної дворівневої структури банківської системи, яка включає Національний банк України, що є емісійним центром держави і відповідає за втілення грошово-кредитної політики, та комерційні банки, які є другою складовою банківської системи, і покликані забезпечити банківськими послугами громадян України, народне господарство та підприємницькі структури.

При розробці законодавчого акту, що визначатиме правовий статус центробанку, було визначено ряд пріоритетних напрямків його діяльності. Зокрема, виходячи із статусу незалежного органу та функціональних особливостей правового статусу, центробанк повинен бути єдиним емісійним центром, який як публічна установа держави користується монопольним правом грошової емісії на території держави. Він повинен бути банком держави, який зобов'язується підтримувати загальнодержавні економічні програми, якщо вони не суперечать грошово-кредитній політиці. Він також повинен бути банком банків, тобто виступати кредитором останньої інстанції, який надає банкам і фінансово-кредитним інститутам можливість рефінансування на певних умовах і у випадках тимчасового дефіциту ліквідних коштів. У той же час НБУ повинен залишатися органом банківського нагляду і контролю, який визначає необхідний рівень стандартизації і компетентності в національній кредитно-фінансовій системі¹. Таким чином, можна говорити про подвійну правову природу центробанку, який, з одного боку, є органом державного управління в сфері банківської діяльності, а з іншого — займається господарською діяльністю².

Міжнародною банківською практикою розроблено і перевірено ряд базових факторів, що становлять умови діяльності центрального банку, до яких відносяться: система чинних законів, ступінь незалежності центрального банку від органів державної виконавчої влади та його взаємодія з банківською системою і

¹ Пасічник В.В. Правові гарантії незалежності Національного банку України та перспективи їх зміцнення // Вісник НБУ. — 1997. — № 3.

² Г.А. Тосунян у своєму дослідженні відзначає подвійну правову природу Банку Росії і розглядає його як державне унітарне підприємство, яке в той же час здійснює банківські операції і виступає як комерційна організація. — Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. — С. 134—150.

кредитними установами країни. Ці чинники вимагали свого закріплення в нормативно-правових актах, що визначали правовий статус НБУ та врегульовували його взаємовідносини з органами державної влади, визначали його місце в системі органів державної влади і створювали реальні правові гарантії незалежності банку при здійсненні його функцій. Зрозуміло, що правовий статус центрального банку та рівень його незалежності від державних органів істотно різняться в країнах із розвиненою та перехідною економіками. Не останню роль відіграє і форма управління в державі. При цьому незалежність центрального банку означає, по-перше, що банк може вільно реалізувати свої функції для забезпечення власних цілей, а по-друге, що його рішення не можуть переглядатися будь-якими іншими структурами влади чи управління.

Основна функція центрального банку держави — це забезпечення стабільності національної грошової одиниці. В Україні така норма закріплена в ст. 99 Конституції України та в Законі України «Про Національний банк України», в ст. 6 якого відзначається, що відповідно до Конституції України основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. На виконання своєї основної функції Національний банк сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також, у межах своїх повноважень, — цінової стабільності.

Це основоположне завдання центробанку є визначальним для розуміння його ролі у суспільстві та функціонуванні держави. Всі інші функції повинні виходити із основної мети діяльності центробанку, його повноваження повинні бути спрямовані саме на вирішення цих завдань. «Національний банк повинен регулювати кількість грошей в обігу з тим, щоб підтримувати стабільність цін. І нічого іншого» — як зазначив Ейнарс Репше, керуючий банком Латвії, в Києві у грудні 1998 р.¹ Законодавством Латвії заборонено видавати Центробанком кредити уряду та придбавати державні папери на первинному ринку. Така ж норма міститься в законодавствах більшості розвинених країн. Зокрема в Польщі головна мета діяльності центрального банку закріплена в Конституції — стабілізація валюти та цін. За останні два роки завдяки грошово-кредитній політиці, яку проводить центробанк, рівень інфляції в цій країні знизився з 8% до 2%, і цей рівень центробанк буде намагатися утримати. Голова центро-

¹ Романенко К. Что должен и чего Центральный банк не должен делать. // Бизнес. — 1998. — № 51.

банку Польщі Лешек Бальцерович вважає, що його установа зможе утримати незалежність при виконанні своїх функцій, оскільки це закріплено конституцією, виправдано практикою діяльності, а також є однією з умов входження до ЄС. Тим більше, що політична боротьба в сфері банківської діяльності знята з позицій втручання, оскільки згідно з Конституцією Польщі центробанк не має права кредитувати уряд¹.

Центральний банк не повинен турбуватися щодо стану національної економіки — це відноситься до функцій уряду. Він не повинен турбуватися щодо кредитування народного господарства — це функція комерційних банків. Він також не повинен турбуватися про наявність обігових коштів у підприємств — це справа самих підприємств або ж уряду. Уряд має цілий ряд інструментів щодо здійснення реформування економіки: і фіскальну політику, і регіональну політику; він може використовувати кошти державного бюджету, щоб втілювати державну політику². Центробанк цього не повинен робити. Так, у Великобританії для Банку Англії визначено три суттєвих функції його діяльності: 1) підтримка стабільності, цільності і вартості грошей; 2) забезпечення стабільності фінансової системи; 3) підвищення ефективного та конкурентоздатного Британського фінансового сервісу³.

Певною мірою випадає із загальноприйнятого закріплення основних завдань центробанку визначення мети діяльності Банку Мексики. Згідно зі ст. 20 закону про Банк Мексики метою його діяльності є забезпечення економіки країни національними коштами. Для реалізації цієї мети він обирає своїм пріоритетом забезпечення купівельної спроможності цих грошей. Цілями Банку також є: забезпечення здорового розвитку фінансової системи і підтримка якісного функціонування платіжної системи. Однак слід зауважити, що центробанк Мексики відповідно до законодавства має право видавати кредити Федеральному уряду та іншим установам й організаціям, а також приймати депозити уряду, фінансових установ країни і зарубіжжя⁴.

Однак слід розуміти, що міцність національної грошової

¹ Бальцерович Л. «Шоковая терапия» банковской системы невозможна // Эксперт С-З. — 2002. — № 10.

² На такій позиції стоїть, зокрема Керуючий Банку Латвії Ейнарс Репне. — Незалежний центральний банк — стабільна національна валюта // Вісник НБУ. — 1999. — Лютий. — С. 32.

³ Britain's Banking and Financial Institutions. — London: Foreign & Commonwealth Office, 1997. — P. 12.

⁴ Коломойцев В.Е. Альтернатива розпусі. — К.: Молодь, 2000. — С. 180—182.

одиниці поряд із економічним фактором багато в чому залежить від морального базису, тобто від наявності довіри громадян країни до своїх грошових знаків, а через них — і до центрального банку як емітенту цих знаків. Зокрема, законодавства Східної та Центральної Європи про банки не обходять проблему фінансування бюджетного дефіциту. Безоплатне або пільгове кредитування бюджетного дефіциту або забороняється взагалі, або різко обмежується та лімітується. Так, в Угорщині встановлено, що центральний банк може (тобто не зобов'язаний) надати кредит державному бюджету на строк понад один рік. На будь-який день року сума кредиту не повинна перевищувати 3% планових доходів бюджету на поточний рік. Із 1993 р. в законодавство було внесено зміни, які ще більше обмежили можливість отримання кредиту. Ліміт кредиту був зменшений до 2%, строк — максимум 15 днів у кожному місяці. Процентна ставка підвищена до рівня 100% від базової ставки центрального банку¹. Тобто, умови кредитування державного бюджету центральним банком наближені до практики ринкових відносин.

Конституція України визначила головні аспекти діяльності Національного банку як центральної ланки і керівного органу грошово-кредитної і валютної системи країни, закріпивши його автономний статус у структурах влади. Наявність владних повноважень є однією з найважливіших ознак Національного банку України, що свідчить про право центробанку встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки і домагатися здійснення їх за допомогою передбачених законами засобів впливу. Національний банк України є центром банківської системи і виступає одночасно в двох іпостасях: як орган держави, що виконує функцію забезпечення стабільності національної валюти, і як своєрідний центр самоуправління банківської системи².

Закон «Про Національний банк України» визначає Національний банк України як особливий центральний орган державного управління. Робиться це, в першу чергу, для виведення центробанку з-під юрисдикції Кабінету Міністрів України як центрального органу виконавчої влади. Нацбанк підтримує економічну політику уряду в тому разі, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України (п. 4 ст. 52 Зако-

¹ Див.: Гетьман В.Л., Килимник Ю.В. Національний банк у системі влади. — К., 1997. — С. 27.

² Конституційний статус НБУ, його подвійна правова природа та керівне положення в банківській системі України розглянув В.Л. Кротюк у роботі: Національний банк — центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз. — К.: Вид. Дім «Ін Юре». — 248 с.

ну). Далі, говорячи про принципи організації діяльності НБУ, ми ще повернемося до аналізу побудови взаємовідносин центробанку з іншими гілками влади.

Умовно сферу дій центрального банку можна поділити на дві частини:

1) економічна політика країни і уряду в цілому, зокрема участь у розробках, обговоренні та реалізації економічної політики і програм уряду;

2) сфера безпосередньої діяльності банку — гроші, кредит, капітал, цінні папери, іноземна валюта та інші цінності. Саме в сфері безпосередньої діяльності НБУ наділений повною незалежністю. Відповідно до норми, закладеної ст. 50 Закону «Про Національний банк України» будь-який орган державної влади, законодавчої або виконавчої, не має права давати йому вказівки обов'язкового характеру.

Розглядаючи центробанк як орган державного управління, слід погодитися із позицією В.Л. Кротюка, який вважає, що управління банківською системою відповідає важливим ознакам соціального (суспільного) управління, в тому числі його різновиду — державного управління¹. Як специфічна форма прояву державного управління, управління банківською системою є цільовим напрямом в діяльності держави. При цьому державне управління у банківській сфері не слід ототожнювати з виконавчою та звичайною розпорядчою діяльністю, оскільки воно здійснюється на основі законів, які регулюють діяльність особливої групи державних органів щодо практичної реалізації завдань держави у грошово-кредитній сфері. Безперечно, воно пов'язане з економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом². Сутність державного управління полягає в тому, що, по-перше, воно здійснюється спеціальними органами, які реалізують у своїй діяльності державні інтереси, а по-друге, воно здійснюється вказаними органами за допомогою наділення їх державною компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями. Держава з метою забезпечення управління банківською системою визначає в Конституції України насамперед спеціальні органи, що мають виступати в якості суб'єктів управління.

Сукупність форм управлінської діяльності, що викорис-

¹ Кротюк В.Л. Національний банк — центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз. — С. 12–13.

² Битяк Ю., Зуї В. Адміністративне право. Загальна частина: Конспект лекцій. — Харків: Нацюрнакадемія України, 1996. — С. 25.

товується — це своєрідне системне утворення, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінюваними. Форми управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів по формуванню та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпеченню їх життєдіяльності¹. Застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми здебільшого визначається його компетенцією, характеристикою об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати кінцевий результат тощо.

Адміністративно-державне управління розглядається як здійснення державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Державне адміністрування — це діяльність професійних державних службовців по здійсненню суспільної політики². Виділяють шість основних напрямів діяльності державного адміністрування: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування, збір інформації та комунальне господарство³.

За значенням наслідків, які виникають в результаті використання форм управлінської діяльності, виділяють: 1) правові форми державного управління; 2) організаційні (неправові) форми державного управління. Правова, за допомогою якої фіксуються управлінські рішення і дії, що мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). До правових форм управління в НБУ відносяться форми, використання яких спричиняє настання юридично вагомих наслідків, серед яких дії щодо прийняття: 1) актів управління: інструкцій, наказів, розпоряджень, листів тощо; 2) документів управлінського характеру: планів, регламентів, положень, інших аналогічних документів, що набирають чинності лише в результаті їх затвердження актами управління (наприклад, постановами Правління НБУ). Без за-

¹ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. — М.: Юрид. лит, 1997. — С. 171. Заслужує на увагу позиція В. Селіванова та В. Цветкова, викладена в статті: Від «здорового глузду» до теорії державного управління // *Право України*. — 2001. — № 5. — С. 18—23.

² *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: Логос, 2000. — С. 29—30; *Gregoire R.* The French Civil Service. — Brussels, 1974. — P. 15—22; *Public Administration* // *Encyclopedia Americana*, № 22. — P. 744; *Nigro F., Nigro L.* Modern Public Administration. — N.Y., 1970. — P. 25.

³ Див., зокрема: *Василенко И.А.* Там само. — С. 88; *Бахрах Д.Н.* Административное право. — М.: Изд-во БЕК, 1993. — С. 103—108; *Roskin M., Cord R., Johns I.* Introducing Political Science. — N.Y., 1982. — P. 201—202.

твердження вони не мають юридичної сили; однак після затвердження вони в переважній більшості являють собою змістовну частину нормативних актів управління; 3) документів, які є інструментом зв'язків типу «об'єкт — суб'єкт» і мають інформаційний характер: статистичні звіти, пропозиції, узагальнення, рекомендації, довідки тощо; 4) документів, які є засобом реєстрації, обліку і контролю за виконанням актів управління та здійснення функцій управління: реєстри, акти перевірок та ревізій, схеми, графіки тощо¹.

Організаційні (неправові) форми — такі, що не мають безпосереднього юридичного значення. Такі форми або передують правовим (проведення перевірок, за результатами яких видається юридичний акт), або настають за ними (наради з приводу реалізації юридичного акту). Організаційні заходи дають можливість переконувати тих, хто повинен брати участь у здійсненні законів, планів, постанов, у важливості і необхідності розпоряджень, що містяться у них².

На центральний банк будь-якої держави покладено забезпечення стабільності національної валюти. Таке забезпечення може здійснюватися лише при дотриманні декількох базових вимог, серед яких одна з головних — стабільне функціонування банківської системи. При цьому слід розуміти, що проблема стабільності, надійності, рівноваги банківської системи переростає національні кордони. Якщо центральний банк держави є незалежним, він є її єдиним емісійним центром. А питання емісії — завжди болюче для країн, що будують ринкову економіку. Значне інфляційне збільшення грошової маси в обігу на протязі незначного строку може сприяти стимулюванню зниження рівня відсоткових ставок, а також викликати зростання виробництва, збільшення зайнятості населення, підвищення рівня життя. Але все це — на дуже незначний період часу. А потім — неминуча інфляція, яка буде доповнюватися підвищенням цін, зростанням безробіття, підвищенням рівня відсоткових ставок, стагнацією виробництва.

Виважену і обережну політику, зорієнтовану на стабільну перспективу, може проводити лише незалежний центральний банк.

¹ Аналогічно правові форми управління аналізуються при характеристиці інших органів державної влади та управління. Див, наприклад: *Якимчук М.К.* *Форми управлінської діяльності в органах прокуратури* // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2001. — Випуск 105. Правознавство. — С. 87–91.

² *Административное право* / Под ред. А.Е. Лунева. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 172.; *Ведель Ж.* *Административное право Франции.* — М., 1973. — С. 138; *Бахрах Д.Н.* *Административное право.* — С. 142–143.

Це залежить і від політичних факторів, зокрема від характеру політичних інтересів владних структур у монетарній політиці. Сьогодні політики і чиновники зацікавлені отримати від монетарної політики позитивний ефект якомога скоріше, тобто зацікавлені у зростанні грошової маси, в інтервенційній грошовій політиці за короткий проміжок часу, навіть якщо це призведе в майбутньому до інфляції. І тому країна, де центральний банк підпадає під серйозний вплив політиків, тобто втрачає незалежність, може гарантовано очікувати інфляцію. Стабілізація не може дозволити собі бути слабкою. Як зазначав німецький економіст, автор класичної грошової реформи в Німеччині Ерхард, «м'які» засоби не створюють твердих валют»¹.

Політичний вплив на центральний банк тягне за собою і економічний. В умовах перехідної економіки незалежний центральний банк більш потрібний ніж потім, коли буде побудована ринкова економіка, тому що потім він буде мати більше можливостей для маневрування, політичний тиск не буде таким жорстким і негативним за наслідками².

Як свідчить аналіз законодавчих актів та організації діяльності банківських систем, центральні банки у більшості ринкових економік мають виконувати такі головні функції: а) втілювати монетарну політику; б) регулювати національну валюту і бути єдиним емісійним центром; в) захищати національні та міжнародні резерви й управляти ними; г) діяти як фінансові консультанти уряду й парламенту; д) регулювати процентні ставки в межах здійснюваної грошово-кредитної політики; е) здійснювати банківське регулювання та нагляд за банківською системою і процесом клірингу³.

Проф. Л.К. Воронова вважає, що всі функції національного

¹ Див.: Гетьман В.П., Кишиняк Ю.В. Національний банк у системі влади. — С. 23.

² *Потоцкая О.* Форма воровства по В. Ющенко // Бизнес. — 1999. — № 11.

³ В.Л. Кротюк у своєму дисертаційному дослідженні «Правовий статус Національного банку України» запропонував такий перелік основних функцій НБУ: забезпечення стабільності національної грошової одиниці; визначення та проведення грошово-кредитної політики; емісія грошей та організація їх обігу; зовнішньоекономічна; банківське обслуговування; валютне регулювання і валютний контроль; банківський нагляд, а також деякі інші функції, покладені на НБУ законами України // *Кротюк В.Л.* Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к.ю.н. — Київ, 1999. — С. 12; Ж. Матук виділяє 5 основних загальних функцій, а в деяких випадках, у певні періоди вони виконували і більш специфічну, економічну функцію: 1) функція емісії банкнот; 2) функція управління векселями; 3) функція державного банку та управління і державного обслуговування; 4) функція головного банку; 5) дисциплінарна функція; 6) особлива економічна функція. — *Матук Ж.* Финансовые системы Франции и других стран. Т.1. Кн.1. — С. 261.

банку можна об'єднати у дві групи: організаційні (організація й управління грошовим обігом) й захисту інтересів вкладників і кредиторів. У межах цих функцій НБУ і видає нормативно-правові акти¹.

Аналізуючи правові засади діяльності центробанку України, слід відзначити, що процес становлення законодавства про Національний банк України та банківську систему розпочався з моменту прийняття Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет України² та Закону Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР»³. Було визнано, що банківська система України складається з Національного банку, Зовнішньоекономічного банку, комерційних банків та інших кредитних установ різних форм власності. На законодавчому рівні було проголошено, що Національний банк України є вищою кредитною та емісійною установою держави, підзвітний Верховній Раді України і проводить у республіці єдину державну грошово-кредитну та валютну політику, координує діяльність банківської системи в цілому, організує міжбанківські розрахунки, здійснює функції резервного банку.

Після прийняття вказаних законодавчих актів постало питання про створення власної банківської системи, що утворилася з прийняттям 20 березня 1991 р. Закону «Про банки і банківську діяльність». Український республіканський банк Держбанку СРСР було оголошено власністю України і на його базі створено Національний банк України⁴. Саме з прийняттям цього закону пов'язують перший етап реформування банківської системи України. В Україні були закладені основи класичної дворівневої структури банківської системи, яка включає Національний банк України як головний банківський інститут, що є емісійним центром держави і відповідає за управління всією грошово-кредитною системою, та банківський сектор, представлений мережею комерційних банків, які за умови здорової конкуренції покликані

¹ *Воронова Л.К.* Про правовий статус Національного банку України та його Ради за новим Законом України «Про Національний банк України» // Реферативний огляд чинного законодавства України / За ред. В.В. Цветкова, Є.Б. Кубко. — К.: Салком, 2000. — С. 90.

² Декларація про державний суверенітет України (прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990 р., № 31, ст. 429.

³ Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990 р., № 34, ст. 499.

⁴ Постанова Верховної Ради України від 20.05.1991 р. «Про порядок введення в дію Закону України «Про банки і банківську діяльність» // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 52, ст.282.

задовольняти потреби населення країни і народне господарство в банківських послугах і створювати умови для стабілізації та поступового піднесення національної економіки.

Відмовившись від комерційної банківської діяльності, Національний банк ставав відповідальним за проведення грошово-кредитної політики, емісію грошей, за визначення курсу грошової одиниці відносно валют інших країн, створення сприятливих умов для міжбанківських розрахунків, за регулювання діяльності комерційних банків, тобто їх реєстрацію, ліцензування і нагляд. Влітку 1991 р. НБУ видав ряд інструкцій, що закріплювали його верховенство над комерційними банками. В серпні того ж року було встановлено розмір мінімальних статутних фондів для комерційних банків, висунуто вимогу всім банкам, зареєстрованим колишнім Державним банком СРСР, перереєструватися в НБУ¹.

Прийнятий у 1999 р. Закон України «Про Національний банк України» заклав нові підходи щодо організаційної структури та правового статусу органів управління центрального банку України. Згідно з Конституцією України та статусним законом керівними органами центробанку держави є Голова НБУ, Рада НБУ та Правління НБУ. Якщо згадати процес прийняття закону «Про Національний банк України», то серед проблем, пов'язаних з розглядом законопроекту в парламенті, було бажання уряду отримати можливість втручатися в проведення грошово-кредитної політики на принципах «погодження з Національним банком». Така можливість мала достатньо сумнівний характер, оскільки за Конституцією України Кабінет Міністрів України не наділений зазначеними повноваженнями. Саме на Національний банк України покладено завдання забезпечити стабільність національної грошової одиниці.

Коли політики мають вплив на центральний банк, який впроваджує монетарну політику, вони мають можливість здійснювати постійний політичний тиск і цим викликати інфляційні процеси. Це об'єктивний фактор, і пояснюється він тим, що однією з основних цілей, які ставлять перед собою політики, — можливість виграти наступні вибори. Тому, звичайно, в них немає часу зосереджуватися на довгострокових цілях, наприклад на забезпеченні стабільного рівня цін (це завдання розглядається як одне з базових для центробанку у національних законодавствах європейських країн). Звичайно, для політичних кіл більш акту-

¹ Сохань І.І. Становлення банківської системи України (1991—1994 рр.) // Банківська справа. — 1996. — № 3. — С. 34—46.

альні проблеми безробіття або зниження високих процентних ставок. Навпаки, якщо орган, що здійснює монетарну політику, автономний, він має реальну можливість ставити перед собою довгострокові завдання і поступово їх вирішувати, сприяючи у такий спосіб стабільності національної валюти та стабільності цін.

У поняття автономії центрального банку включається цілий ряд показників. Зокрема можна зазначити, що автономія означає наділення центрального банку свободою дій, а також заборонаю переглядати чи скасовувати рішення керівних органів центрального банку будь-якими органами законодавчої або виконавчої влади, за винятком оскарження таких актів в судовому порядку. В той же час автономія центрального банку ні в якому разі не означає відсутності співробітництва між центральним банком, урядом і парламентом, а також іншими державними органами. Для здійснення врівноваженої економічної політики ці інститути повинні погоджувати між собою свої дії. Мова йде і про економічну політику, яку проводить уряд, і про прийняття та виконання бюджету, який розробляється урядом, а схвалюється парламентом. Сюди ж доцільно включати й основні засади грошово-кредитної політики, які розробляються Радою Національного банку і доводяться до відома Верховної Ради України. Співробітництво є одним з головних факторів взаємодії цих інститутів для стабільного економічного розвитку держави.

У світовій банківській практиці найбільш незалежними вважаються центральні банки Німеччини та Швейцарії. Законодавством цих держав не надається право державі на втручання в грошову політику центрального банку. Німецький федеральний банк зобов'язаний у відповідності з його завданнями підтримувати загальну економічну політику уряду. Він не підпорядковується при виконанні своїх обов'язків, встановлених законом, Федеральному Уряду. Німецький федеральний банк ставить за основну мету своєї політики захист стабільності німецької марки і боротьбу з інфляцією. Відповідно до закону про Німецький федеральний банк від 1957 р. ця мета є складовою фундаменту його автономії. Конрад Аденауер говорив, розкриваючи позицію уряду щодо незалежності центрального банку: «Незалежність центрального банку не завжди зручна, але це вельми заспокоює»¹.

¹ *Немецкая банковская система / Под ред. Юргена Штайна. — Кельн: Изд-во Банк-Ферлаг ГмбХ, 1993. — С. 6—8.*

Незалежність центрального банку слід розглядати як запоруку соціальної стабільності, нормального розвитку суспільства, міцного конституційного ладу тощо. Як зазначив Ю.В. Килимник, автономний статус центрального банку є фактором сили країни, а не навпаки¹.

Індикатором могутньої економіки і сильних грошей є стан платіжного балансу країни та її місце в світовій торгівлі, що впливає зі стану світового розподілу праці. В Маастріхті прийнято жорсткі умови для вступу в зону єдиної валюти: дефіцит бюджету має бути не більше як 3% ВВП, публічний державний борг (внутрішній та зовнішній) — не більше як 60% ВВП². Відповідно до Маастріхтських угод європейські держави — члени Європейського Союзу зобов'язані привести свої закони про центробанки до єдиного знаменника: «центральні банки повинні бути виведені з-під контролю виконавчої влади». Першою це зробила Франція. Україна, яка стала 37-м членом Ради Європи, також повинна розробляти свої закони так, щоб вони були сумісні з принципами Угоди про створення Європейського Союзу, оскільки зв'язки України з ЄС ставатимуть все тіснішими.

Існує ряд критеріїв, на підставі яких можна говорити про ступінь незалежності центрального банку держави: статутні положення, інституційні та політичні особливості центральних банків, у тому числі спосіб призначення або усунення Правління та Голови банку, розміри його власності та непопорушність рішень банку іншими структурами уряду. Вважається, що ступінь незалежності банків Італії, Франції, Великобританії значно нижча, ніж банків ФРН, Швейцарії, Японії та США³.

У США **Федеральна резервна система**, яка уособлює в собі виконання функцій центробанку, складається з декількох підрозділів, через діяльність яких і втілюється проведення грошово-

¹ Див.: *Гетьман В.П., Килимник Ю.В.* Національний банк у системі влади. — С. 21.

² Ряд авторів досліджували питання щодо інтеграції в ЄС, зокрема: *Евстигнев В.Р.* Валютно-финансовая интеграция в ЕС и СНГ: Сравнительный семантический анализ. — М.: Наука, 1997. — С. 32—34; *Ертылева Н.Ю.* Международное банковское право; *Вольтер Кернз.* Вступ до права ЄС: Пер. з англ. — К.: Знання, 2002. — С. 72.

³ Матеріали семінару «Банківське законодавство та його роль у стабілізації та розвитку економіки», організованого НБУ, Комітетом з питань фінансів та банківської діяльності ВРУ та Світовим банком. — Київ, 10 лютого 1999 р.

кредитної політики в країні¹. ФРС являє собою автономну структуру федерального уряду США, яка є цілковито незалежною від будь-якого політичного впливу або впливу з боку урядових органів. Вона звітує про свою діяльність перед Конгресом, однак в той же час перебуває поза будь-яким прямим контролем з боку виконавчої влади. Члени Ради Управителів федерального резерву призначаються на 14 років, на протязі яких не можуть бути усунутими зі своїх посад. Однак цей строк є граничним, і повторно вони також не можуть бути призначеними. Рада управителів забезпечує формування грошово-кредитної політики, контролює та регулює діяльність банків — членів ФРС, видає нормативні акти. Президент ФРС очолює раду управителів і подає річний звіт Конгресу та двічі на рік інформує про стан економіки та грошової політики².

З економічної точки зору незалежність ФРС пояснюється тим, що свої доходи вона одержує з цінних паперів, якими володіє, і в значно меншому ступені — від надання позичок іншим кредитно-фінансовим установам. Отримання прибутку не є метою діяльності Федеральної резервної системи, більшу частину свого чистого доходу вона передає Міністерству фінансів,

¹ Склад ФРС:

1. Рада управителів федерального резерву (7 членів, яких призначає Президент і затверджує Сенат). Рада управителів здійснює керівництво операціями системи на всіх етапах та в усіх галузях, забезпечує регламентацію та контроль діяльності резервних банків.

2. 12 банків федерального резерву, розташованих у 12 географічних регіонах (зокрема, Нью-Йорк, Бостон, Філадельфія, Клівленд, Атланта тощо). Вони зосереджені довкола резервних депозитів, відповідають за клірингові операції, займаються збереженням депозитів Казначейства, видають векселі федерального резерву, контролюють процес створення депозитів тощо.

3. Федеральний комітет з операцій на відкритому ринку, що складається з 7 членів Ради управителів федерального резерву та 5 президентів банків федерального резерву. Федеральний комітет відповідає за операції на відкритому ринку.

4. Федеральна консультативна рада, що складається з 12 членів-представників кожного банку федерального резерву, які відповідають за координацію між банківським сектором та Системою федерального резерву. Консультативна рада надає рекомендації з питань діяльності ФРС, кредитної політики, операцій із золотом, емісії банкнот, операцій з іноземними банками.

5. Комерційні банки — члени (агенти) Системи федерального резерву, близько 6000 банків. На їх частку приходиться приблизно 75% активів комерційних банків США. — *Бобраков Ю.И.* США: Центральный банк и экономика. — М.: Наука, 1988. — С. 17—22.

² Проблема незалежності ФРС досліджувалася рядом авторів, в тому числі на її користь висловився відомий американський економіст *Фредерік С. Міншкін*: Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків. — Київ: Основи, 1998. — С. 488—491. Див. також: Америка: сталий розвиток. Новий консенсус заради майбутнього. Президентська рада США з питань сталого розвитку. — К.: Інтелсфера, 2001. — С. 22—28.

тобто не накопичує доходну частину. В той же час завдяки тому, що система не одержує бюджетних асигнувань, вона не підпадає під контроль Конгресу, який вирішує ці питання.

Окреме місце в системі центральних банків європейських країн займає **Бундесбанк**, який наділений визначально високою мірою незалежності¹. Закон про Німецький Федеральний банк зобов'язав його, виконуючи свою задачу, сприяти проведенню загальної економічної політики федерального уряду². Бундесбанк повинен підтримувати загальну економічну політику федерального уряду лише в тій мірі і до тих пір, поки це сумісно із його власною задачею забезпечувати стабільність валюти. До яких пір досягнення мети — забезпечення стабільності національної валюти — сумісно з економічною політикою уряду, Бундесбанк має право визначати на свій розсуд. Прийняття рішень в галузі грошово-кредитної політики здійснюється ним самостійно без будь-якого впливу зі сторони.

Однак незалежність Бундесбанку має певну специфіку. Закон, що гарантує його незалежність, не має конституційного рангу і тому може бути змінений відносно більшістю бундестагу. Крім того, федеральний уряд залишає за собою ряд компетенцій в галузі валютної політики, наприклад щодо прийняття рішення про вступ до системи з фіксованим обмінним курсом або до валютного союзу. Не можна випускати з уваги і те, що Бундесбанк залежить від громадського схвалення своєї грошової політики. Він може провадити політику стабільності всупереч можливому опору партій та уряду лише тоді, коли він може бути впевнений у підтримці населення, для якого стабільна валюта є однією з основоположних умов суспільного існування³.

Згідно із тенденцією, що склалася у взаємовідносинах між центральним банком та урядом, вони постійно підтримують тісний плідний зв'язок: Бундесбанк консультує уряд не лише на вимогу останнього, а з будь-яких питань, які він вважає істотними з точки зору валютної та грошово-кредитної політики, а уряд, у свою чергу, бере участь в засіданнях ради Бундесбанку та запрошує його членів до участі в роботі кабінету з питань валютно-політичного

¹ Існує навіть вираз: «Не всі німці вірять у бога, але всі німці вірять у свій Бундесбанк».

² Закон «О Немецком Федеральном банке» в редакции от 22 октября 1992 г. // Франкфурт-на-Майне, НФБ. Денежно-политические задачи и инструменты. Спец. издание НФБ, 1993. — № 7. — С. 124—136.

³ «Gesetz ueber Deutsche Bundesbank», № 12. — S. 23; H.—J. Jarchow. Theorie und Politik des Geldes. Geldmarkt, Bundesbank und geldpolitisches Instrumentarium, Auflage, Vandenhoeck & Ruprecht, Goettingen. — 1992. — S. 63.

характеру. Керівництво в Бундесбанку здійснює рада Центральних банків. Виконавчим органом є Рада директорів, до складу якої входять Президент, віце-президент, 6 членів ради директорів та президенти земельних центральних банків. Президент Бундесбанку та інші члени призначаються Президентом Федерації за поданням федерального уряду. Винятком є президенти центробанків земель, які призначаються за поданням Бундесрату.

Банк Франції, який був створений як акціонерне товариство з капіталом в 30 млн франків 18 січня 1800 р. першим консулом Наполеоном Бонапартом з метою сприяти поновленню економічної діяльності після сильного спаду під час революції, сьогодні також служить прикладом центробанку, що діє на засадах автономії.

Зокрема, прийнятий закон Франції від 4 серпня 1993 р., яким внесені зміни до врегулювання правового статуту центробанку, розглядається як вирішальний момент в історії Банку Франції. Чотири основних статутних положення гарантують Банку його незалежність: 1) Банк Франції перш за все відповідає за визначення та проведення грошово-кредитної політики; 2) законом передбачено, що Банк Франції визначає та проводить грошово-кредитну політику для забезпечення стабільності цін; 3) незалежність Банку доповнюється колегіальністю: Рада з грошово-кредитної політики, включаючи «дев'ять мудреців», відповідає за визначення грошово-кредитної політики. Індивідуальна незалежність членів цієї вищої інстанції також гарантується положеннями про їх призначення та строки повноважень; 4) для забезпечення повної незалежності при здійсненні завдань Ради з грошово-кредитної політики закон забороняє його членам запитувати або приймати вказівки від Уряду або будь-якої третьої особи¹.

Банк Франції повинен «виконувати свою місію в рамках загальної економічної політики Уряду». Це положення не наносить шкоди незалежності грошово-кредитної політики, а навпаки — незалежність більш забезпечена та відповідальність чітко визначена. Прем'єр-міністр та міністр економіки та фінансів можуть приймати участь у засіданнях Ради з грошово-кредитної політики, але без вирішального голосу.

Закон Іспанії «Про автономію Банку Іспанії», прийнятий у 1994 р. урядом Іспанії, розглядається експертами Світового банку як зразок законодавчого акта, найкраще сумісний із законами Європейського Союзу. Відповідно до норм даного закону, **Банк Іспанії** є спеціальною інституцією, підпорядкованою уряду в за-

¹ Исторический очерк Банка Франции. Специальное издание Банка Франции, 1994. — С. 1—8.

гальних рамках, але він користується повною автономією у сфері монетарної політики для того, щоб краще захищати мету цінової стабільності, визначену в самому законі. Термін «автономія» у назві закону означає: 1) уряд не може мати заборгованості перед Банком Іспанії, оскільки це позбавить банк його ініціативи щодо грошової емісії; 2) Банку Іспанії не дозволяється отримувати прямі інструкції від уряду стосовно проведення банком грошово-кредитної політики; 3) автономія вимагає, щоб термін роботи керуючого банком був відносно довгим і приводи для його звільнення були чітко визначені.

В Латвії для забезпечення незалежності центрального банку, законом затверджено, що Рада банку — його вищий орган. Він обирається строком на 6 років, на протязі якого не може бути відкликаний. Рада банку складається з 8 чоловік. Очолює Раду Керуючий Банку Латвії, який обирається парламентом. Саме Керуючий Банку подає парламенту кандидатури інших членів Ради банку. Члени Ради банку не мають права працювати в будь-якому іншому місці, вони працюють у центральному банку на постійній основі. Іншого контролю над центральним банком не здійснюється. Рада банку обирає правління, яке займається практичною поточною діяльністю. Рада банку має повну бюджетну незалежність: вона сама затверджує бюджет центрального банку, рівень заробітку його працівників. Вона впроваджує грошово-кредитну, валютну політику¹. На думку фахівців, банківська система Латвії досягла вельми високого рівня і може слугувати за зразок для всіх постсоціалістичних країн.

У Російській Федерації **Банк Росії** в межах наданих йому повноважень є незалежним у своїй діяльності, а федеральні органи державної влади, органи державної влади суб'єктів РФ і органи місцевого самоврядування не мають права втручатися в діяльність Банку Росії щодо реалізації закріплених законом функцій та наданих повноважень (ст. 5 Федерального закону)². У випадку втручання в його діяльність Банк Росії інформує про це Державну Думу і Президента РФ. При прийнятті федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів РФ та місцевого самоврядування правових актів, що не відповідають, на думку Банку Росії, чинному законодавству та порушують його

¹ Ренне Е. Незалежний центральний банк — стабільна національна валюта // Вісник НБУ, 1999. — Лютий. — С. 32.

² Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 26 апреля 1995 г. // Собрание законодательства РФ, 1994 г., № 18, ст. 1593.

незалежність, Банк Росії вправі звертатися до судів з вимогою про визнання таких правових актів недійсними (ст. 5 Федерального закону). В той же час, як зазначає Я.А. Гейвандов, головні управління (національні банки) Банку Росії не можуть не враховувати рекомендації місцевих органів влади й управління при прийнятті рішень щодо розподілення та використання централізованих кредитних ресурсів, а також зобов'язані забезпечити взаємодію Банку Росії з органами державної влади суб'єктів РФ й органів місцевого самоврядування, на території яких вони знаходяться¹.

Керівництво центральним банком Росії здійснює Рада директорів, що є органом банку. Її персональний склад — 13 осіб: Голова Банку Росії, який призначається Державною думою Росії за поданням Президента, та 12 членів, які також призначаються Держдумою за поданням Голови банку за згодою Президента. Рада директорів у взаємодії з урядом Росії розробляє та забезпечує здійснення грошово-кредитної політики і є підзвітною Думі. Ще один орган — це Національна банківська рада, яка створюється з представників палат Федеральних зборів, Уряду, Президента, Банку Росії, кредитних установ, експертів і являє собою виключно дорадчий орган Центробанку Росії, який не має владних повноважень.

Таким чином, розглядаючи статус центральних банків, ми говоримо про рівень автономії як самого банку, так і його вищих органів. Як видно, залежно від державного устрою та форми правління коливаються і автономність, повноваження та порядок призначення керівних органів центральних банків. Для незалежності центральних банків у багатьох розвинених країнах засади і програми грошово-кредитної політики виробляються або самими центральними (емісійними) банками, або створеним всередині банку його структурним підрозділом.

До критеріїв автономії центрального банку можна віднести: 1) залежність центрального банку від інших органів державної влади; 2) фінансові відносини між урядом і центральним банком; 3) процедуру призначення на посаду голови та членів керівних органів; 4) строк повноважень голови та членів керівних органів; 5) стабільність посад голови та членів керівних органів; 6) «інтерналізацію» керівних органів банку². Відповідно до методів за-

¹ Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. — С. 47.

² Султан Хаваджа М., Руда О. Оцінка нового Закону України «Про Національний банк України» в контексті автономії центрального банку // Економіст. — 2000. — № 3. — С. 73–79.

безпечення незалежності центробанку відносять: обрання, призначення та відсторонення від посади керівника та інших вищих посадових осіб центробанку; усунення втручання з боку уряду та парламенту; принципи співробітництва з урядом; бюджетний нагляд та документальний аудит¹.

Відповідно до чинного законодавства України, що базується на Конституції України, **Національний банк України** є підзвітним Верховній Раді України. НБУ не розглядається як піднаглядовий або підконтрольний орган будь-якому іншому органу законодавчої або виконавчої влади. З Кабінетом Міністрів НБУ проводить взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку. Відповідно до Закону «Про Національний банк України» не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб у виконання функцій і повноважень Ради Національного банку чи Правління Національного банку інакше, як в межах, визначених цим Законом.

НБУ входить до кола осіб (народні депутати, Президент України, Кабінет Міністрів України), які наділені правом законодавчої ініціативи. Це надає йому права вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо зміни чинного законодавства, а також самостійно приймати рішення в межах грошово-кредитної політики. *

Щодо статусу керівника центрального банку, то Конституція України в ст. 85 п. 18 закріплює високий статус Голови НБУ в ієрархії державних посад: призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку України Верховна Рада України конституційною більшістю голосів за поданням Президента України. Цим підтверджується ефективність статусу керівника і значимість самого центрального органу державного управління, оскільки майже всі інші міністри призначаються на посаду в силу ст. 106 п. 10 Конституції України Президентом за поданням Прем'єр-міністра, а звільняються з посади безпосередньо за рішенням Президента України². Слід згадати, що до прийняття

¹ Див., наприклад: Основные проблемы системы Центрального Банка. Изучение примера Банка Японии. / Р. Масунага. — 1997, июль. — С. 1—4; Любский М.С. Проблемы независимости центральных банков в переходных экономиках: юридические и экономические аспекты // Банки в переходных экономиках (научный доклад). — М.: ЭПИКОМ, 1998. — С. 10—26.

² Воронова Л.К. Про правовий статус Національного банку України та його Ради за новим Законом України «Про Національний банк України» // Реферативний огляд чинного законодавства України / За ред. В.В. Цветкова, С.Б. Кубко. — С. 90.

Конституції України Національний банк відносився до спеціалізованих органів виконавчої влади, що створювались для виконання будь-якої однієї функції управління, яка мала міжгалузевий характер. А згідно зі ст. 115 Конституції Української РСР від 20 квітня 1978 р. Голова Правління центробанку входив до складу Кабінету Міністрів Української РСР¹.

Строк повноважень Голови НБУ — 5 років (згідно зі ст. 18 Закону «Про Національний банк України»)². У разі не затвердження Верховною Радою України кандидатури, запропонованої Президентом України, питання керівництва Національним банком, а також порядок внесення нової кандидатури регулюються Законом України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України». Одна кандидатура може вноситись не більше двох разів.

Звільнення з посади Голови НБУ також здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України у таких випадках: 1) закінчення строку повноважень; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду у скоєнні кримінального злочину; 3) у зв'язку з заявою про відставку за політичними або особистими причинами, поданою у письмовому вигляді та прийнятою Президентом України; 4) смерті або на підставі рішення суду про оголошення особи померлою або визнання безвісно відсутньою; 5) припинення громадянства або виїзду за межі України на постійне місце проживання; 6) за поданням Президента України в межах його конституційних повноважень. Наявність останнього положення робить посаду голови центробанку певною мірою залежною від коливань політичного курсу органів державної влади, що не завжди залежатиме від професіоналізму головного банкіра країни. Саме це спостерігалось в протистоянні представників парламентської більшості та опозиції у вирішенні питання про кандидатуру Голови НБУ в листопаді — грудні 2002 р.

Процес формування керівництва та визначення строків його повноважень є важливим фактором політичної незалежності центрального банку. В переважній більшості економічно розвинених країн керівники банку призначаються або обираються із числа

¹ Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квітня 1978 р. (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР, 1978 р., № 18, ст. 268.

² У Латвії строк повноважень Керуючого Банку Латвії — 6 років з можливістю повторного переобрання. Див.: *Ретте Е.* Незалежний центральний банк — стабільна національна валюта // Вісник НБУ, 1999. — Лютий. — С. 32.

кандидатур, запропонованих керівником держави або урядом. У процесі формування керівництва центрального банку з боку урядових структур закладено важливий стимулюючий механізм, який об'єднує декілька основних аспектів, а саме:

1) строки, на які призначаються керівники банку, як правило, перевищують строк дії мандату виконавчої влади (про що говорилося вище), що дає можливість усунути в діяльності центрального банку елемент політичної нестабільності у період передвиборних кампаній та змін уряду;

2) керівництво центрального банку не може бути відкликане раніше встановленого строку. Наприклад, у США, ФРН дострокове припинення повноважень голови та членів директорату взагалі не допускається, а в Нідерландах, Данії, Бельгії ця процедура є дуже складною.

Якщо Голова центробанку не відповідає встановленим до нього вимогам, він може бути звільнений. Якщо ж він сприятиме в своїй діяльності виконанню головної функції банку — забезпеченню стабільності національної валюти — то немає сенсу обмежувати строк його повноважень.

Важливим для автономії є й інтерналізація керівних органів банку. Як доводить практика діяльності центральних банків, інтерналізація керівних органів банку, тобто неможливість суміщення посад, завжди є одним з основних чинників, що впливає на незалежність центрального банку у сфері проведення грошово-кредитної політики. Якщо інтерналізація повна, члени керівних органів, тобто ради чи правління банку, є постійними працівниками центрального банку, не можуть мати інших державних посад чи займатися підприємницькою діяльністю. Виняток, як правило, становить наукова та викладацька діяльність.*

При дотриманні принципу інтерналізації посадові особи будуть відданими саме організації діяльності центрального банку, сторонній вплив на них буде обмеженим. Звичайно, не можна говорити про те, що особи, які займають відповідні посади в керівних органах банку, можуть працювати у політичному вакуумі. Однак не можна повноцінно працювати і забезпечувати інтереси абсолютно різних посад, які можуть поєднуватися із публічними посадами або активною політичною діяльністю. Грошово-кредитна політика базується на довготривалих макроекономічних цілях, а політичний діяч не може собі дозволити не отримувати наявні результати тривалий час, тому що йому необхідно підтримувати певний імідж серед виборців.

Ще один важливий аспект — займати посади в керівних органах центрального банку повинні фахівці, які розуміються на

питаннях монетарної політики. Якщо вже рада повинна відігравати серйозну роль у визначенні та формуванні принципів й основних засад грошово-кредитної політики, то її члени повинні бути постійними професійними службовцями банку, виступати експертами у сфері монетарної політики і не займатися жодною іншою діяльністю. Це одне з положень, перевірених міжнародною банківською практикою.

Принципу інтерналізації в повній мірі відповідає організація Правління Національного банку і не відповідає порядок формування Ради НБУ. Голові, членам Правління та службовцям Національного банку України заборонено бути народними депутатами України, членами Уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом, крім викладацької діяльності. Службовцям Національного банку забороняється входити до керівних органів та бути акціонерами комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ. Усім, хто працює в НБУ, заборонено брати позички від будь-яких кредитних установ, за винятком Національного банку. Такі обмеження встановлені для запобігання тиску на керівників і службовців Національного банку України з боку будь-яких органів держави або кредитно-фінансових установ. У той же час на службовців центробанку поширюється Закон України «Про державну службу», а також нормативно-правові акти, що регулюють статус державного службовця¹.

В особливому положенні в порівнянні з працівниками Національного банку, членами його Правління знаходяться члени Ради НБУ. Члени Ради НБУ здійснюють свої повноваження на громадських засадах, не одержуючи при цьому офіційної плати від банку. Отже, можна зробити висновок, що члени Ради НБУ не можуть розглядатися як його службовці. Вони можуть займати інші державні посади, займатися іншими видами діяльності. За своїм персональним складом, представленим на сьогоднішній день, більшість членів Ради НБУ — народні депутати України. Таким чином, створюються реальні підстави для зовнішнього втручання активних політичних діячів в організацію та проведення монетарної політики центробанку.

До складу Ради Національного банку входять члени Ради Національного банку, призначені Президентом України та Вер-

¹ В якості прикладу можна навести Постанову КМУ і НБУ від 28 січня 2000 р. № 166 «Про реалізацію статті 64 Закону України «Про Національний банк України» при визначенні пенсії відповідно до Закону України «Про державну службу» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 5. — Ст. 165.

ховною Радою України. Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради Національного банку за посадою. Президент України та Верховна Рада призначають по сім членів Ради Національного банку шляхом прийняття відповідного Указу або Постанови. Строк повноважень членів Ради Національного банку — сім років, крім Голови Національного банку, який входить до складу Ради Національного банку на строк здійснення ним повноважень за посадою.

‘За Законом «Про Національний банк України» Рада Національного банку очолюється не головою НБУ, якого призначає Парламент, а своїм Головою, якого обирають члени Ради строком на три роки. Членом ради може бути громадянин України, який має вищу економічну чи фінансову освіту або науковий ступінь у галузі економіки та фінансів і досвід постійної роботи в органах законодавчої влади або на керівних посадах центральної виконавчої влади або ж наукової роботи за фінансовою чи економічною тематикою. Рада Національного банку аналізує вплив грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку України, вносить рекомендації Правлінню НБУ стосовно методів та форм прогнозування макропоказників економічного й соціального розвитку України, грошово-кредитної політики, політики курсоутворення, валютного регулювання, розвитку банківської системи, окремих нормативних актів з питань банківської діяльності; затверджує кошторис НБУ, встановлює форми оплати праці працівників НБУ, зовнішньо-економічні договори, бухгалтерський баланс НБУ і публікує його, визначає порядок покриття збитків та порядок відрахування доходів Державного бюджету та має багато інших повноважень.

Рада Національного банку не може давати рекомендації щодо доцільності призначення на посади чи звільнення з посад Голови Національного банку, членів Правління Національного банку або давати персональну оцінку діяльності окремих посадових осіб Національного банку. Рада Національного банку дає оцінку діяльності Правління Національного банку щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення з яких є обов’язковими для Правління Національного банку. У разі неодноразового невиконання або неналежного виконання Правлінням Національного банку рішень Ради Національного банку, які є обов’язковими згідно з законом, Рада Національного банку має право звернутися до Голови Національного банку або до Верховної Ради України та Президента України з викладенням своїх позицій.

Рада НБУ вносить рекомендації Правлінню НБУ стосовно окремих заходів монетарного та регулятивного характеру та їх впливу на економічний та соціальний розвиток України, а також стосовно політики курсоутворення та валютного регулювання. Такі рекомендації безпосередньо стосуються основних інструментів монетарної політики; саме в них і реалізується конституційний статус Ради НБУ, на яку покладено розробку Основних засад грошово-кредитної політики. Хоча зразу ж слід відзначити колізію в законодавстві, оскільки згідно з Законом «Про Національний банк України» такі Основні засади грошово-кредитної політики розробляються Радою НБУ і подаються для інформування до Верховної Ради України до 15 вересня разом із проектом закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік; згідно з Бюджетним кодексом України їх подання передбачено до 15 червня. Неузгодженість процесуальних строків на рівні нормативно-правових актів тягне за собою виникнення проблем у здійсненні співпраці уряду та центробанку. Зокрема, у 2002 р. центробанк скаржився на те, що не отримав на відміну від інших органів державної влади проекту закону «Про Державний бюджет України», внаслідок чого монетарні показники, запропоновані урядом та центробанком, розходяться.

Правління НБУ зобов'язане розглянути і надіслати письмову мотивовану відповідь на внесені Радою НБУ рекомендації протягом п'яти робочих днів. Крім вищезазначеного, Рада Національного банку наділена правом відкладального вето щодо окремих рішень Правління НБУ, зокрема з питань: а) диверсифікації активів Національного банку та їх ліквідності; б) лімітів позабалансових зобов'язань; в) формування резервів, покриття фінансових ризиків; г) порядку відрахувань доходів до Державного бюджету України; д) мінімального розміру золотовалютних резервів; е) з інших питань, віднесених до її компетенції. Причому таке вето може бути накладено і на рішення Правління, які вже набрали чинності. Вето може бути подолане лише при підтвердженні попереднього рішення двома третинами від загальної кількості членів Правління НБУ не пізніше п'ятиденного строку від дня застосування. Тому можна цілком погодитися з думкою проф. Л.К. Воронової щодо обов'язкового характеру рекомендацій Ради Національного банку¹. Слід відзначити, що в Законі не передбачено ніякої відповідальності Ради Національного банку за прийняті рішення, проте ст. 19 п. 8 Закону встановлює одно-

¹ Воронова Л.К. Про правовий статус Національного банку України та його Ради за новим Законом України «Про Національний банк України» — С. 92.

осібну відповідальність Голови Правління перед Верховною Радою України за діяльність Національного банку (а відповідно і за діяльність Ради як вищого органу управління Національним банком України). Таким чином, порушується адресність відповідальності та неспівпадіння її за суб'єктивним складом, що суперечить загальноприйнятій концепції юридичної відповідальності.

• Іншим керівним органом Національного банку України є Правління, до повноважень якого законом віднесено забезпечення реалізації грошово-кредитної політики через відповідні монетарні інструменти, організацію виконання інших функцій Національного банку та управління його діяльністю. Відповідно до ст. 16 Закону про Національний банк очолює Правління Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України строком на п'ять років. Кількісний та персональний склад Правління затверджується Радою Національного банку за поданням Голови Національного банку на відміну від раніше діючого порядку призначення Президією Верховної Ради України за поданням Голови Правління НБУ¹. Заступники Голови Національного банку входять до складу Правління за посадою.

• Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Національний банк України» до повноважень Правління Національного банку України відноситься прийняття рішень щодо економічних засобів та монетарних методів, необхідних для реалізації Основних засад грошово-кредитної політики та необхідності забезпечення стабільності та купівельної спроможності національної валюти. До цього блоку має входити прийняття рішень про емісію валюти України та вилучення з обігу банкнот і монет, зміну процентних ставок Національного банку, встановлення економічних нормативів для банків та фінансово-кредитних установ, розмір та порядок формування обов'язкових резервів для банків та фінансово-кредитних установ, встановлення лімітів операцій на відкритому ринку, які здійснює Національний банк, про перелік цінних паперів та інших цінностей, придатних для забезпечення кредитів Національного банку, умови допуску іноземного капіталу до банківської системи України. Правління видає нормативні акти Національного банку України та приймає рішення про за-

¹ Стаття 19 Статуту Національного банку України. Затверджений постановою Президії Верховної Ради України від 07.10.1991 р. № 1605-ХІІ // Банківська справа в Україні: законодавчі і нормативні акти. — К.: ІнЮре, 1998. — Т. 1.

стосування заходів впливу до комерційних банків, створення та ліквідацію підприємств, установ і організацій Національного банку, участь у міжнародних фінансових організаціях, у капіталі банків та кредитних установ.

Правління подає на розгляд Раді річний звіт Національного банку та проект кошторису доходів та витрат на наступний рік, визначає організаційні основи та структуру Національного банку, затверджує положення про структурні підрозділи та установи Національного банку, статuti його підприємств, порядок призначення керівників підрозділів, підприємств та установ, затверджує штатний розпис Національного банку, встановлює порядок надання ліцензій на ведення банківських операцій, затверджує регламент роботи Правління та виконує інші функції, що випливають з основної мети діяльності Національного банку України. Діяльність Правління регулюється також Регламентом роботи Правління Національного банку України, затвердженим його постановою від 30 червня 1995 р. № 164¹. Відповідно до Регламенту засідання Правління проводяться не рідше одного разу на місяць.

Робота Правління планується щоквартально на підставі пропозицій підрозділів Національного банку України, які подаються відповідальному секретарю Правління у письмовій формі за підписом заступника Голови Національного банку та керівника структурного підрозділу. План роботи Правління затверджує на своєму засіданні. Для розгляду питання на засіданні Правління відповідальні за його підготовку здають секретарю Правління необхідні матеріали (документи) на підпис не пізніше як за 5 робочих днів до засідання. Матеріали включають довідку на ім'я Голови Національного банку та проект постанови, завізований керівниками структурних підрозділів, що мають відношення до обговорюваного питання, а також виконавцем, редактором, керівником юридичної служби та заступником Голови Національного банку, який здійснює загальне керівництво структурним підрозділом, що готував проект постанови. Регламент визначає, що члени Правління ознайомлюються з матеріалами засідань не пізніше як за 2 дні до засідання Правління. Веде засідання Голова Національного банку України, а в разі його відсутності — виконуючий обов'язки Голови. Рішення Правління приймаються простою більшістю голосів його членів та оформлюються відпо-

¹ Регламент роботи Правління НБУ. Затверджений постановою Правління НБУ від 30.06.1995 р. № 164 // Архів НБУ за 1995 рік, матеріали засідань Правління.

відними постановами. Контроль за виконанням прийнятих Правлінням рішень здійснює управління загального діловодства.

Якщо аналізувати діяльність центральних банків, можна дійти висновку, що більшість країн мають колективні (дорадчі) органи (ради), які визначають монетарну політику. Але, як правило, такі органи не наділені правом здійснювати нагляд за діяльністю самого центрального банку або втручатися в здійснення його функцій. Дорадчі органи мають подібний набір завдань та повноважень, пов'язаних із проведенням монетарної політики центробанку. Зокрема, відповідні органи є у Франції, Іспанії, Португалії, Німеччині, Великобританії та більшості європейських країн. Наприклад, у Польщі члени ради монетарної політики займають оплачувані посади у центральному банку і не мають права перебувати на інших державних посадах. У США подібний статус має Федеральний комітет відкритого ринку ФРС, який складається із семи членів Правління ФРС і п'яти президентів регіональних федеральних резервних банків.

В якості прикладу можна навести і організацію діяльності Банку Іспанії, модель якого вітчизняні фахівці обрали, розробляючи проект закону про НБУ. В Іспанії спостережною радою є Консейо де Гобірно. Вона є внутрішнім органом Національного Банку Іспанії і несе відповідальність за прийняття основних напрямків політики центрального банку стосовно монетарної політики. До складу Консейо де Гобірно входять: 1) Губернатор Національного Банку Іспанії, призначений Королем Іспанії за поданням Прем'єр-Міністра. Строк повноважень — шість років, не підлягає продовженню; 2) Віце-губернатор Національного Банку Іспанії, призначається Урядом за поданням Губернатора Національного Банку Іспанії. Строк повноважень — шість років, не підлягає продовженню; 3) 6 радників, які призначаються Урядом за поданням Міністра фінансів та після попередніх консультацій з Губернатором Національного Банку Іспанії. Строк повноважень — чотири роки з можливим переобранням ще на один строк; 4) Директор Грошової та Фінансової політики; 5) Віце-Президент Комісії Товарної Біржі.

Засідання Консейо де Гобірно можуть також відвідувати без права голосу всі директори різних департаментів НБІ, законний представник Національного Банку Іспанії, міністр фінансів та державний секретар з питань економіки; секретар Національного Банку Іспанії.

Основні повноваження Консейо де Гобірно реалізуються в галузі грошово-кредитної політики. До таких повноважень можна віднести: а) затвердження курсу НБІ для виконання доручених

завдань, що стосуються грошової політики; б) нагляд за діяльністю Комісійон Екзекутіва (внутрішнього органу НБІ) стосовно виконання діяльності, пов'язаної з її грошово-кредитною політикою; в) затвердження різних інформативних доповідей, які Національний Банк Іспанії зобов'язаний подавати Парламенту, Уряду та Міністерству Фінансів; г) затвердження, на подання Комісійон Екзекутіва, внутрішніх правил Національного Банку Іспанії; д) затвердження річних звітів та пропозицій по розподілу прибутків Національного Банку Іспанії тощо.

При цьому заслуговує на увагу регламентація можливої матеріальної зацікавленості членів Консейо де Гобірно. По-перше, Радникам забороняється протягом усього строку своєї діяльності виконувати професійну діяльність, пов'язану з кредитними установами, фінансовими ринками та приватними фінансовими установами. По-друге, члени Консейо де Гобірно не можуть: купляти чи володіти майном та пов'язаними з ним правами; виконувати будь-яку діяльність, яка може зашкодити незалежності та справедливості виконання їх функцій чи викликати конфлікти інтересів; використовувати привілейовану інформацію. По-третє, керівництво будь-якими цінними паперами, які можуть бути переступленими, або подібним майном, яким такі особи, їх дружини (чоловіки) та діти володіють на час їх призначення, повинно бути передане фінансовій компанії, належним чином зареєстрованій Комісією Фондової Біржі. Під час перших трьох місяців після їх призначення та раз на рік члени Консейо де Гобірно зобов'язані подати декларацію Міністру Громадського Адміністрування, яка б містила інформацію про їх діяльність та майно. Аналогічна вимога стосується їх дружин (чоловіків) та дітей.

У Франції в галузі грошово-кредитної політики діє Рада Грошової Політики, яка є внутрішнім органом Національного Банку Франції і здійснює, зокрема, нагляд за його діяльністю¹. До складу Ради Грошової Політики входять: 1) Губернатор Національного Банку Франції; 2) два Віце-Губернатори Національного Банку Франції; 3) шість осіб, призначених Урядом. Засідання Ради мо-

¹ До основних функцій Ради відносяться: а) визначення операцій, які виконує Національний банк, зокрема види придбання та реалізації позик та кредитів; б) видання казначейських рахунків; в) встановлення характеру та збільшення обсягу гарантій, які повинні надаватися боржникам у світлі виконання грошової політики; г) визначення зобов'язань, згідно з якими контекст грошової політики може застосовуватись до кредитних установ, зокрема щодо обов'язкових резервних курсів. Служба в Раді Грошової Політики є виключним видом діяльності для її членів, за винятком викладацької діяльності та участі в міжнародних організаціях з дозволу Ради Монетарної Політики.

жуть відвідувати також Прем'єр-Міністр та Міністр Фінансів (без права голосу). Вони можуть давати Раді Грошової Політики пропозиції для обговорення та прийняття рішення.

У Португалії, на відміну від вищезазначених органів, немає однієї установи, яка б могла розглядатися в якості спостережної ради. Пов'язано це з особливостями організації державної влади в цілому та побудови банківської системи зокрема. Так, Банко де Португаль (центральний банк) є громадською організацією з адміністративною та фінансовою автономією та статусом державного підприємства. Основною її метою є підтримання цінової стабільності з урахуванням загальної економічної політики Уряду країни.

Тому саме Уряд Португалії незалежно або через Міністерство фінансів розробляє основний курс стосовно економічної та фінансової політики держави. У внутрішній структурі Міністерства фінансів є декілька відділів, які відіграють важливу роль в економічних та грошових питаннях. Уряд Португалії розробляє загальні засади економічної та монетарної політики відповідно із курсом Європейського Союзу і втілює його через Міністерство фінансів та Банко де Португаль. У той же час є орган, визначений Конституцією Португалії як орган нагляду щодо питань економічного та соціального курсу, який бере участь у розробці економічних планів та планів соціального розвитку¹.

Основними функціями Консело Економіко е Сосіаль є: 1) надання висновків щодо попередніх проектів основних опціонів і планів економічного та соціального розвитку; 2) надання висновків щодо економічного та соціального курсу та його втілення; 3) аналіз позиції установ Португалії та ЄС в контексті економічного та соціального курсу та надання висновків щодо використання фондів ЄС, а також щодо структурних та специфічних фондів останнього; 4) надання висновків про пропозиції стосовно географічних планів національної перспективи та стосовно питань соціальної і економічної реструктуризації та розвитку, які Уряд бажає подати на розгляд; 5) регулярний аналіз економічної та соціальної ситуації в країні тощо.

Аналізуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що вищезгадана Консело Економіко е Сосіаль у Португалії не може розглядатися як аналог спостережних органів більшості європейських країн. У деяких питаннях її повноваження значно вужчі порівняно з подібними органами, а в окремих вони вихо-

¹ Смітсон Вільям та ін. Зміст законів про спостережні ради центрального банку. — Tasic, Lisabon, 1996. — 8 с.

дять взагалі за межі грошово-кредитної політики на відміну від інших спостережних рад.

Отже, центральний банк у ринковій економіці є ключовою ланкою кредитно-фінансової системи. Саме він повинен виступати головним органом державного регулювання макроекономічних процесів за допомогою грошово-кредитних методів. І саме діяльність центрального банку має вирішальний вплив на стабільність грошової одиниці, надійність банківських установ, дієвість платіжно-розрахункового механізму, що в кінцевому рахунку визначає ефективність функціонування економіки держави.

Незалежний статус центрального банку дає йому змогу не пов'язувати свої дії з динамікою політичної кон'юнктури, а забезпечувати реалізацію грошово-кредитної політики, використовуючи при цьому найбільш ефективні засоби. Центральний банк повинен мати можливість бути противагою уряду, який часто вирішує економічні питання керуючись суто політичними міркуваннями та обставинами, і використовує популістські методи. І саме незалежність центрального банку є умовою забезпечення стабільності національної грошової системи. В той же час ця незалежність не повинна вступати у протиріччя із стратегічними цілями економічної політики органів державного управління. Тобто, центральний банк повинен враховувати загальноекономічні цілі та узгоджувати своє дії з урядом та іншими державними установами, які формують економічну і фінансову політику. Звідси всі суб'єкти грошово-кредитних відносин мають намагатися досягти компромісу для забезпечення загальнодержавної фінансової стабільності та розвитку національної економіки.

ГЛАВА 6

Принципи організації й діяльності НБУ

Національний банк організується та функціонує у відповідності з найбільш загальними правовими принципами, які притаманні більшості державних органів. Згідно зі ст. 22 Закону «Про Національний банк України» до системи НБУ входять: центральний апарат, філії (територіальні управління), розрахункові палати, Банкнотно-монетний двір, фабрика банкнотного паперу, Державна скарбниця України, Центральне сховище, спеціалізовані підприємства, банківські навчальні заклади й інші структурні одиниці і підрозділи, необхідні для забезпечення діяльності Національного банку.

Якщо розглядати загальні теоретичні засади визначення правових принципів, то можна зазначити, що принципи права — це його основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю і відбивають суттєві положення права. У формально-юридичному аспекті вони знаходять своє відображення в нормах права завдяки їх формулюванню в статтях нормативно-правових актів чи деталізацію у групі норм права і відображення у відповідних статтях нормативно-правових актів¹.

Призначення правових принципів полягає в тому, що вони, по-перше, здійснюють універсальне і узагальнене закріплення основ суспільного ладу; по-друге, забезпечують однакове формулювання норм права і їх вплив на суспільні відносини в формі правового регулювання та інших видів правового впливу (інформаційного, ціннісно-орієнтаційного, психологічного, системоутворюючого тощо)². Дія принципів права не обмежується правовою системою чи механізмом правового регулювання, вони безпосередньо мають вплив на виникнення і стале існування конкретних правових відносин, природних прав і обов'язків людини.

У свою чергу, принципи системи Національного банку України можна визначити як закріплені в законі, обов'язкові для виконання основоположні ідеї й положення, що найбільш повно і всебічно відображають особливості побудови НБУ та правовідносин, що виникають у зазначеній сфері.

Особливого значення набуває закріплений Конституцією України принцип законності. Виходячи із загальнотеоретичних засад, принцип законності являє собою здійснення всіх правових форм діяльності держави, функціонування громадянського суспільства, громадян на основі і у відповідності з нормами права, природними правами і обов'язками людини³. Принцип верховенства права в багатьох державах піднесено на рівень державної ідеології, свідченням чого є його закріплення на рівні конституцій. Він є постійним предметом дискусії представників як

¹ Див., наприклад: *Сурилов А.В.* Теория государства и права. — К. — Одесса: Вища школа, 1989. — С. 62.

² Див. Теорія держави і права: Навчальний посібник / Колодій А.М., Копейчиков В.В. та ін. — К.: Юрінформ, 1995. — С. 95—96.

³ *Погорілко В.Ф.* Основи конституційного ладу України. — К.: Ін Юре, 1997. — С. 8. За визначенням С.І.Ожегова: «Законність — дотримання законів, положення, при якому суспільне життя й діяльність забезпечуються законами». — Ожегов С.І. Словарь русского языка. / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 16 изд., испр. — М.: Рус.яз., 1984. — С. 179.

юридичної науки, так і філософії, які виробили ряд підходів до розуміння принципу верховенства права¹.

Згідно із цим принципом НБУ є центральним банком держави, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» (що є спеціальним) та іншими законами України (ст. 2 Закону).

Таким чином, закріплені в банківському законодавстві та інших нормативно-правових актах правові норми, що регулюють правовий статус центрального банку, повинні відповідати Конституції України, бути узгоджені один з одним, виключати невизначеність в їх тлумаченні й застосуванні. Такий підхід викликаний необхідністю функціонування режиму законності в усій банківській системі; він сприяє забезпеченню прав і законних інтересів усіх учасників правовідносин у банківській сфері (зокрема, держава в особі НБУ, банківські та інші кредитно-фінансові установи, юридичні та фізичні особи, що виступають клієнтами банківської системи).

У відповідності із принципом законності НБУ виконує лише ті функції, які визначені банківським законодавством (ст. ст. 6, 7 Закону) та на підставі тих правил, які визначені законодавством. Враховуючи подвійну правову природу центрального банку, який поєднує в собі функції органу управління та суб'єкта господарської діяльності, угоди цивільно-правового характеру НБУ здійснює у відповідності з цивільним законодавством України, в першу чергу з Цивільним кодексом України. Отже, НБУ як

¹ Можна назвати роботи: *Козловський А.А.* Право як пізнання: Вступ до гносеології права. — Чернівці: Рута, 1999. — С. 201—214; *Назаренко Є.В.* Закон у системі нормативних актів України. // *Право України.* — 1995. — № 12. — С. 11—12; *Жоль К.К.* Філософія і соціологія права. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 355—367; *Цителіус Р.* Філософія права: Підручник / Пер. з нім. — К.: Тандем, 2000. — С. 177—191; Конституційне право України. / За ред. проф. В.Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 162; *Петрова Л.В.* Фундаментальні проблеми методології права: Автореф. дис. на здоб. наук. ст. докт. юрид. наук. — К., 1999. — С. 31; *Пацурківський П.С.* Сучасні проблеми правоїзнання. — Чернівці: Рута, 2000. — С. 36—47; *Хайєк Ф.А.* Право, законодавство та свобода. Т. 1. Правила та порядок. — К.: Сфера, 1999. — С. 105—109; *Кириченко С.О.* Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України: Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. — К., 2001. — С. 6—7; *Сліденко І.Д.* Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду: Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. — Одеса, 2001. — С. 4—5; *Лихолат Л.П.* Раціональне та позараціональне в праві (на матеріалах законотворчості): Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. — К., 2001. — С. 11—13; *Селиванов В.* Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології) // *Право України.* — 2001. — № 12. — С. 6—13 тощо.

центральный орган державного управління є підзаконним органом, тобто органом, орієнтованим на діяльність на підставі й на виконання закону¹.

Згідно із принципом законності визначається й **нормотворчість** центрального банку. Підзаконні нормативно-правові акти з питань регулювання банківської діяльності, проведення банківських операцій, здійснення банківського нагляду можуть прийматися виключно центробанком України і є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб (наприклад ст. 56 Закону). Аналізуючи цей принцип, можна погодитися із позицією В.Л. Кротюка, що нормотворчість слід визнати основною формою виконання Національним банком своїх функцій². Нормотворчі повноваження центрального банку об'єктивно зумовлені та відображені в законі. Саме вони дозволяють надавати рішенням Національного банку значення загальнообов'язкових правил поведінки шляхом їх закріплення в підзаконних нормативно-правових актах, що прийняті у відповідності з законодавством України.

Нормативно-правові акти НБУ видаються у формі постанов Правління НБУ, інструкцій, положень, правил і не можуть суперечити законам України та іншим законодавчим актам України, а також не мають зворотної сили, крім випадків, коли вони згідно з законом пом'якшують або скасовують відповідальність³. Однією з гарантій дотримання законності є вимога обов'язкової державної реєстрації актів НБУ в Міністерстві юстиції України. Викликано це, в першу чергу тим, що будь-які нормативні акти центробанку стосуються інтересів громадян. В той же час законодавець залишає можливість оскарження актів Національного банку в порядку, встановленому чинним законодавством.

Великого значення для банківської системи України набув принцип **незалежності** НБУ. Цей принцип також отримав законодавче закріплення. Конституція України визначила найважливіші аспекти діяльності Національного банку як центральної ланки і керівного органу грошово-кредитної і валютної системи

¹ Л.А. Савченко визначає такі загальні функції управління, як планування, прогнозування, регулювання, керування, організація, координація і контроль, що є взаємопов'язаними та взаємодіють одна з одною. — *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук. — Харків, 2002. — С. 12—13.

² *Кротюк В.Л.* Національний банк — центр банківської системи України. — С. 56.

³ Це питання більш детально розкрито в роботі автора: *Орлюк О.П.* Теоретичні питання банківського права й банківського законодавства. — К., 2003.

країни, закріпивши його автономний статус у структурах влади. Саме наявність владних повноважень є однією з найсуттєвіших ознак центрального банку і вона свідчить про закріплення за НБУ права встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки і домагатися здійснення їх за допомогою передбачених законами засобів впливу¹. Згідно з принципом незалежності НБУ: а) в межах наданої йому компетенції є незалежним; б) не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб у виконання функцій і повноважень Ради НБУ чи Правління інакше, як в межах, визначених Законом (ст. 53 Закону).

Виходячи із системи стримувань і противаг, центральний банк не може бути банком парламенту або банком уряду. Однак в той же час слід розуміти, що принцип взаємодії різних гілок державної влади є визначальним у побудові держави та її органів, оскільки різні гілки державної влади не є повністю незалежними одна від одної, а перебувають у тісному зв'язку та взаємодіють між собою². Повинен бути наявний і функціональний механізм їх тісної взаємодії для вирішення проблем державотворення³.

Ступінь автономії центрального банку визначається за декількома критеріями щодо інституційних та політичних особливостей, до яких, зокрема, відносяться: спосіб призначення або усунення Правління та Голови банку, розміри його власності та не-

¹ В.Б. Авер'янов вважає, що виявлення органічного зв'язку виконавчої влади зі змістом державного управління є однією з вихідних передумов правильного розуміння суті самої виконавчої влади. — *Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні.* — К.: Ін Юре, 1997. — С. 5. А.С. Гальчинський свого часу зазначав, що «лише на основі теоретичних, якщо хочете, філософських узагальнень... знання можуть виявити глибинні тенденції суспільного розвитку, тільки на основі їх можливе прийняття обґрунтованих і вірних управлінських рішень». — *Гальчинський А.С. Відокремити К. Маркса від більшовизму // Економіка України.* — 1996. — № 8. — С. 53.

² Принцип взаємодії гілок державної влади досліджувався, зокрема: *Кривенко Л. Тріада влади. Перша серед рівних: законодавча і виконавча влади: проблеми співвідношення та конституційно-правового статусу // Віче.* — 1994. — № 7. — С. 17–32; *Тодика Ю. Функціонування державної влади в аспекті конфліктологій // Правова держава: Щорічник наукових праць.* — Випуск восьмий. — К., 1997. — С. 56–63; *Цейк М. Взаємодія законодавчої і виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя // Вісник академії правових наук України.* — 1995. — № 3. — С. 27–34; *Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук.* — Одеса, 2002. — С. 8–10 тощо.

³ *Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України.* — 1998. — № 1. — С. 34–38; *Журавлева Г. Поділ влади в сучасній Україні (проблеми теорії та практики) // Право України.* — 1998. — № 11. — С. 23–25; *Святоцький О., Чушенко В. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // Право України.* — 1998. — № 2. — С. 17–20.

порушність його рішень іншими структурами уряду¹. Міжнародна банківська справа довела такі об'єктивні фактори оцінки незалежності центральних банків у розвинених країнах, як:

- участь держави в капіталі центрального банку та розподіленні доходів;
- процедура призначення (виборів) керівництва банку;
- ступінь відображення в законодавстві цілей і завдань центрального банку;
- права держави на втручання в грошово-кредитну політику;
- правила, що регулюють можливість прямого і непрямого фінансування державних видатків центральним банком країни².

Однак в чинному законодавстві відсутня норма, яка закріплює можливість звернення НБУ до Верховної Ради України з приводу втручання в його компетенцію чи порушення незалежності центрального банку органами державної влади або управління. Тобто у вирішенні даної проблеми залишається прогалина, її розгляд у кожному конкретному випадку значною мірою залежатиме від політичного впливу окремих кіл.

В якості гарантій самостійності НБУ можна розглядати положення розділу IX Закону, який визначає правові засади взаємовідносин банку з Президентом України, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. Базуючись в першу чергу на положеннях Конституції України, законодавець визначив, що НБУ є підзвітним Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень (ст. 51 Закону).

В даному випадку підзвітність означає:

1. Призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ Верховною Радою України за поданням Президента України.
2. Призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради НБУ.
3. Призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку.
4. Доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність НБУ.
5. Надання Президенту України та Верховній Раді України двічі

¹ На зміну ролі центрального банку в економіці великий вплив мають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, що нерідко перебувають у залежності від якості керівництва банку. Див., зокрема: *Downes P., Vaez-Zadeh R. The Evolving Role of Central Banks/ — Central Banks Department, INF. — 1991, P.4—6: Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. — Harvard University, CEPR & NBER, 1991. — P.3.*

² Див., зокрема: *Zdrachal P. Finanznachrichten, № 7. — 17.02.1978.*

на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі¹.

Щодо взаємовідносин центробанку з урядом країни, то НБУ та КМУ проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку. Обов'язком НБУ є надання уряду на його запит інформації щодо монетарних процесів. У свою чергу, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади повинні надати інформацію, що має вплив на стан платіжного балансу, на запит центробанку.

Як одна з визначальних рис незалежності стало включення в законодавство положення щодо підтримки Нацбанком економічної політики уряду у випадку, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України (п. 4 ст. 52 Закону). В даному випадку можна згадати досвід Бундесбанку, який наділений високою мірою незалежності і який повинен підтримувати загальну економічну політику федерального уряду лише в тій мірі і до того часу, поки це сумісно із його власною задачею — забезпечувати стабільність валюти. До якого часу досягнення мети — забезпечення стабільності національної валюти — сумісне з економічною політикою уряду, Бундесбанк має право визначати на свій розсуд. Прийняття рішень в галузі грошово-кредитної політики здійснюється ним самостійно без будь-якого впливу зі сторони².

В той же можна навести приклади країн, де центральний банк пов'язаний з урядом і значною мірою залежить від останнього. Наприклад, Bank of England запроваджує монетарну й фіскальну політику після консультацій з урядом. Метою монетарної політики банку є підтримка економічної політики уряду, в тому числі таких пріоритетів уряду, як економічне зростання та зайнятість. Уряд також розробляє планові показники, які банк має взяти до уваги при визначенні своєї монетарної політики. При цьому, якщо рівень інфляції відхиляється більше, ніж на 1% в будь-який бік від планового показника і виникає «надзвичайна економічна ситуація», Міністерство фінансів зобов'язане надати банку інструкції щодо монетарної політики на певний обмежений період. Отже, при певних обставинах, банк вимушений поступатися своєю незалежністю на користь політичних цілей уряду³.

¹ Подібна норма закріплена в законодавстві США: Президент Федеральної резервної системи подає річний звіт Конгресу та двічі на рік інформує про стан економіки і грошової політики.

² Задача і позиція Бундесбанку: Матеріали банківського семінару з питань незалежності. — Київ, березень 1997 р.

³ Див.: Центральні банки в різних країнах з точки зору їх незалежності: Матеріали семінару. — С. 4—6.

Одним з основних організаційних принципів центрального банку є принцип **економічної самостійності**. Відповідно до нього Національний банк є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених законодавством випадках — також за рахунок Державного бюджету України. В межах виконання зазначеного принципу НБУ може виконувати такі операції для забезпечення своїх функцій, як: а) надання кредитів комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам для підтримки ліквідності за ставкою не нижче ставки рефінансування НБУ; б) здійснення дисконтних операцій з векселями і чеками; в) купівля та продаж на вторинному ринку цінних паперів тощо. В той же час існує обмеження діяльності банку, яке полягає в забороні НБУ: а) бути акціонером або учасником банків та інших підприємств, установ; б) здійснювати операції з нерухомістю, крім тих, що пов'язані із забезпеченням діяльності банку та його установ; в) здійснювати торговельну, виробничу, страхову та іншу діяльність, яка не відповідає його функціям. Хоча зазначені обмеження не стосуються набуття з метою покриття заборгованості Національного банку будь-яких прав та активів за умови їх відчуження в найкоротший строк; виконання операцій в межах визначених Законом повноважень, а також участі у капіталах інших підприємств та установ, що забезпечують діяльність центробанку (ст. 71 Закону).

Матеріальною базою для функціонування банку є наявність статутного фонду. Статутний капітал НБУ є державною власністю, він складає 10 млн грн і може бути змінений за рішенням Ради НБУ. Враховуючи те, що Національний банк є юридичною особою, він наділений всіма ознаками, характерними для юридичних осіб, в тому числі й наявністю відокремленого майна, що є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні (ст.ст. 3, 4 Закону)¹. Це положення дає підставу зробити висновок, що в діяльності центрального банку реалізовано також принцип **організації НБУ на базі державної власності**, який є одним з визначальних принципів організації центральних банків держав. НБУ не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади, в свою чергу, органи державної влади не відповідають за зобов'язаннями НБУ, крім випадків, коли

¹ Аналогічна норма міститься і в Законі РФ «О центральном банке РФ (Банке России)», де в ст. 2 закріплено, що «ЦБ здійснює повноваження з володіння, користування та розпорядження закріпленим майном», тобто має по відношенню до нього обмежене речове право — право господарського відання. Свої видатки він здійснює за рахунок власних доходів. — Див.: Коментарії законів РФ. — М.: Фонд «Правова культура», 1998. — С. 105.

вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання. Законодавчо закріплено і заборону НБУ щодо надання прямих кредитів на фінансування витрат Державного бюджету України, що повинно сприяти проведенню виваженої грошово-кредитної політики.

Вся діяльність центрального банку спрямована на головну функцію — забезпечення стабільності національної грошової одиниці. Ця функція є визначальною для будь-якого центробанку, і вже конкретне законодавство конкретної держави вирішує в правовому розрізі питання щодо взаємовідносин банку і держави. Наприклад, законодавством Латвії прямо заборонено видавати кредити центрального банку уряду й купувати державні цінні папери на первинному ринку. Центральний банк Болгарії не може надавати кредити уряду чи урядовим структурам у жодній (прямій чи непрямій) формі, за винятком кредитів на закупівлю Special Drawing Rights у МВФ на спеціальних умовах.

Викликає інтерес японський досвід стабільного економічного розвитку, який вивів цю країну на передові позиції у світовому господарстві. На відміну від інших країн з розвиненою ринковою економікою саме банківська система Японії історично була одним з найважливіших інструментів формування сучасної економіки, а зараз є основним джерелом коштів для бізнесу та учасником формування виробничо-комерційної політики корпоративних клієнтів¹. Центральне місце в цій банківській системі займає Банк Японії, 55% його статутного капіталу належать державі, 45% — приватному сектору. Слід зазначити, що прототипом цього банку був Національний банк Бельгії. У Великобританії, Данії, Нідерландах, Франції, ФРН, РФ центральні банки перебувають у 100% власності держави; в Італії — у 100% власності банків та страхових компаній; в США — у 100% власності банків — членів ФРС; в Швейцарії — 43% у власності приватних осіб, 57% — у власності кантонів; в Австрії — по 50% у власності федерації та фізичних і юридичних осіб². Таким чином, форма власності центробанку досить часто впливає на побудову його керівних органів та визначення статусу автономності у проведенні грошово-кредитної політики.

До основних принципів, що забезпечують економічні засади здійснення діяльності банку, слід віднести і принцип здійснення діяльності без мети отримання прибутку. Центральні банки не розглядаються як комерційні організації, хоча вони отримують в

¹ Бураковський І. Банківська система Японії: загальна характеристика // Банківська справа. — 1995. — № 1. — С. 31.

² Шенаєв В.Н., Науменко О.В. Центральний банк в процесі економічного регулювання. — С. 19.

процесі своєї діяльності доходи. Зокрема, проф. В. Сміт, розглядаючи походження центральних банків, вважає, що особливі привілеї і домінуюче становище центрального банку накладають на нього зобов'язання, які відсувають на другий план отримання прибутків. Оскільки центральний банк має можливість не враховувати обмежуючу мету отримання прибутку, він служить суспільним цілям, регулюючи параметри грошово-кредитного ринку, зокрема такі, як процентні ставки¹.

Саме можливість отримання доходів і надає Національному банку подвійної правової природи — як суб'єкта господарської діяльності і як особливого органу державного управління. Планові доходи та витрати НБУ відображаються в кошторисі його доходів і витрат. Зазначений кошторис саме і повинен забезпечувати можливість виконання НБУ його функцій. НБУ вносить до Державного бюджету України, наступного за звітним роком, позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету, а перевищення витрат над доходами відшкодовується за рахунок Державного бюджету України, наступного за звітним роком (ст. 5 Закону). Кошторис доходів та витрат НБУ повинен бути затверджений Радою Національного банку, яка подає Верховній Раді та Кабінету Міністрів до 1 вересня поточного року прогнозовані відомості про сальдо кошторису для включення до проекту Державного бюджету на наступний рік. До повноважень Ради НБУ віднесено також погодження щорічно до 1 липня звіту про виконання кошторису банку та розподіл прибутку за звітний бюджетний рік. У той же час слід звернути увагу на недопущення практики закладення в поточні закони про Державний бюджет конкретних розмірів відрахувань центробанком доходів до складу вищезазначеного централізованого фонду коштів, як це було останні роки (законодавством встановлювалася сума відрахувань в розмірі 500 млн грн у 2000—2001 рр. та 700 млн грн у 2003 р.)².

¹ Сміт В. Происхождение центральных банков. (1936 г.): Русский перевод: Институт Национальной Модели Экономики. — М., 1996. — С. 10—11.

² Тут, зокрема, виникає питання з приводу можливості розповсюдження повноважень Рахункової палати України щодо здійснення фінансового контролю за використанням коштів Державного бюджету України в межах компетенції, встановленої ст. 98 Конституції України та Закону України «Про Рахункову палату». Як коментар можна привести норми законодавства РФ, згідно з яким Рахункова палата РФ має право здійснювати контроль за банківською системою, діяльністю ЦБ РФ, уповноважених банків та інших кредитно-фінансових установ в частині обслуговування федерального бюджету, федеральних позабюджетних фондів, а також контроль за ЦБ по обслуговуванню державного боргу РФ. — Стаття 2, 19 Федерального Закона от 11.01.1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995 г., № 3, ст. 1677.

Норми, що закріплюють економічну незалежність центробанків, містяться в більшості нормативно-правових актів, що визначають статус центральних банків. Зокрема, в Болгарії сума перевищення річного доходу над видатками центрального банку за рік, після формування коштів «резерву» або інших спеціальних резервних фондів згідно з законодавством, надходить до державного бюджету. Федеральна резервна система США передає більшу частину свого чистого доходу Міністерству фінансів, а тому не накопичує багатства від своєї діяльності, що надає ФРС значних переваг: вона не одержує бюджетних асигнувань, які контролюються Конгресом¹.

Щодо організаційних принципів побудови системи НБУ, то до них можна віднести принцип централізації, принцип єдності, принцип вертикальної структури управління та колегіальності управління.

Принцип централізації. В теорії управління існує декілька способів визначення й зміни компетенції органів, тобто нормативного закріплення предметів ведення, прав та обов'язків. Зокрема, централізація — здійснення функцій тільки центральними органами; децентралізація — передача частини функцій нижчестоящим та місцевим органам; деконцентрація — розосередження функцій управління за «горизонталлю» і за «вертикаллю» (включаючи функціональні аспекти); делегування — взаємоузгоджене переадресування повноважень органам різних рівнів; субсидіарність — взаємодоповнена діяльність різних ланок влади та управління².

На виконання своєї основної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці — НБУ сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також, у межах своїх повноважень, — цінової стабільності. Згідно із ст. 100 Конституції Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Усі підрозділи центрального банку здійснюють грошово-кредитну політику під загальним, централізованим керівництвом НБУ, який наділений найбільш повними повноваженнями щодо банківського регулювання, нагляду, контролю та здійснення банківських операцій на території всієї держави. Всі територіальні управління та інші органи, що включені до системи центрального банку, підпадають під контроль й на-

¹ Див.: Центральні банки в різних країнах з точки зору їх незалежності: Матеріали семінару. — С. 5; *Фредерік С. Мишкін*. Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків. — С. 488–490.

² *Тихомиров Ю.А.* Курс адміністративного права і процесу. — М.: 1998. — С. 216.

гляд з боку єдиного центру, яким є Правління НБУ, що очолюється головою НБУ.

У ст. 22 Закону «Про Національний банк України» зазначено, що структура Національного банку будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. Національний банк наділений правом самостійно вирішувати питання організації, створення, ліквідації та реорганізації структурних підрозділів та установ НБУ, його підприємств, затверджувати їх статuti та положення. Зрозуміло, що філія центрального банку не може мати статусу юридичної особи і не може видавати нормативні акти, а уповноважена діяти від імені НБУ в межах отриманої від нього компетенції на підставі затвердженого положення.

Принцип **вертикальної структури управління** системою НБУ, закріплений законом, означає, що призначення посадових осіб та їх підзвітність можуть здійснюватися виключно за вертикаллю.

Принцип централізації більш повно знаходить своє застосування в країнах із федеральним устроєм на відміну від унітарних держав, якою є, зокрема, Україна. Так, у Російській Федерації принцип централізації системи Банку Росії означає, що система Банку Росії організується таким чином, щоб забезпечувати реалізацію державної політики в кредитно-грошовій й банківській сферах в усіх регіонах РФ під загальним, централізованим керівництвом. При цьому принцип централізації Банку Росії передбачає обов'язкову взаємодію та координацію єдиної грошово-кредитної політики, політики в банківській сфері федеральних органів державної влади й Банку Росії з органами державної влади суб'єктів РФ, а в деяких випадках і з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями (зокрема громадськими організаціями споживачів, асоціаціями кредитних організацій тощо). Метою такої взаємодії є роз'яснення політики Банку Росії в грошово-кредитній й банківській сферах, врахування місцевих особливостей при проведенні конкретних заходів, співробітництво з органами державної влади суб'єктів РФ при здійсненні функцій банківського регулювання, контролю й нагляду, а також при здійсненні операцій з федеральним й місцевими бюджетами та федеральними позабюджетними фондами¹.

Із принципу централізації системи НБУ впливає, в свою чергу, принцип **єдності системи центрального банку**, який передбачає, що всім елементам системи притаманні спільність ці-

¹ *Гейвандов Я.А.* Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. — С. 49.

лей, завдань, єдність організаційної побудови та здійснюваних функцій, а також методів їх здійснення та форм реагування на порушення чинного законодавства. Всі елементи системи НБУ керуються єдиними правовими нормами, що закріплені в чинному законодавстві, нормативних актах НБУ та КМУ. Як зазначає Я.А. Гейвандов, характеризуючи принцип єдності, у випадку прийняття центральним банком рішення кожний елемент системи при необхідності може замінити інший, забезпечуючи тим самим єдність грошово-кредитної політики й банківської системи на всій території держави¹. Крім цього при необхідності центральний банк може взяти на себе виконання функцій окремих територіальних управлінь.

Принцип державної служби. Відповідно до законодавства службовці НБУ є державними службовцями. Нижчестоящі службовці підпорядковуються лише вищестоящим органам НБУ і не підпорядковуються місцевим органам влади або управління. Якщо говорити про державну службу з точки зору адміністративного права, то, наприклад, професор Тихомиров Ю.О. визначає її як організацію постійної професійної діяльності працівників по здійсненню повноважень як органів державної влади, так і інших утворюваних ними державних органів та установ публічного характеру².

Згідно з Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. «державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження» (ст. 1)³.

Питання функціонування державної служби у Національному банку та класифікації посад вирішує Правління НБУ відповідно до законодавства України, в першу чергу, відповідно до вищезазначеного закону. Ранги державних службовців, що відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України. Інші ранги присвоюються Головою НБУ. Голова НБУ, його заступники, члени Правління НБУ та інші службовці згідно із

¹ Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. — С. 37.

² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — С. 309.

³ Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490. (з подальшими змінами та доповненнями).

переліком посад, затвердженим Правлінням НБУ, не можуть бути народними депутатами України, членами уряду України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом, крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності. Службовцям НБУ забороняється входити до керівних органів та бути акціонерами комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Достатньо показовим є в цьому приклад Німеччини, де чинне законодавство налічує понад 100 нормативних актів, пов'язаних із визначенням статусу персоналу Бундесбанку, в тому числі базовий Закон про статус федеральних службовців (BBG) у редакції від 27 лютого 1985 р. (із наступними змінами та доповненнями), Статут персоналу Федерального банку ФРН від 1 жовтня 1994 р., Постанова про попередню освіту і порядок проходження служби чиновників Федерального банку ФРН від 12 липня 1979 р. (із наступними змінами); Директива щодо методу відбору кандидатів для проходження підготовчої практики та просування по службі від 13 грудня 1979 р. тощо¹.

Вищим органом управління НБУ є Рада НБУ, керівним органом виступає Правління. Саме через їх організацію реалізується принцип **колегіальності управління**. Обидва органи є колегіальними. За законом Рада НБУ складається з 14 осіб, Голова НБУ входить до неї за посадою. Кількісний та персональний склад Правління затверджується Радою НБУ за поданням Голови НБУ, який, в свою чергу, обирається Верховною Радою України за поданням Президента України строком на п'ять років. Якщо Рада НБУ розробляє Основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за їх виконанням, то Правління безпосередньо займається впровадженням цих засад у практичну діяльність.

Колегіальність управління є характерною рисою для організації центральних банків. В Австрії Рада директорів складається з 14 осіб (голова, двоє віце-голів, 11 членів), в Німеччині до Ради Центральних банків входять президент, віце-президент, члени Ради директорів, президенти центробанків земель, в Польщі Раду з питань грошової політики складають 10 осіб (голова та 9 членів — спеціалістів у сфері фінансів)². Зрозуміло, що колегіальне управління центрального банку пояснюється, в першу

¹ Див.: Посадове право у Федеральному банку ФРН (вибрані матеріали) в 3-х частинах. Спец. видання. — К, 1998 р.

² Див.: Центральні банки в різних країнах з точки зору їх незалежності: Матеріали семінару.

чергу, тією роллю, яку останній відіграє у фінансовій діяльності держави, та завданнями, які стоять перед ним як перед керівником банківської системи зокрема та кредитної системи в цілому.

Фахівці відносять до принципів організації центробанку також принцип дотримання банківської таємниці. Можна говорити про те, що певною мірою він повинен реалізовуватися через діяльність окремих кредитно-фінансових інститутів, в першу чергу комерційних банків¹. У той же час саме центральний банк може сприяти шляхом проведення виваженої політики створенню дійсно працюючого режиму дотримання банківської таємниці.

У вичерпному розумінні цей принцип означає: а) закріплення в діючих законодавчих актах переліку відомостей, що складають банківську таємницю; б) право клієнта фінансово-кредитної організації або центрального банку на дотримання таємниці та нерозголошення зазначених відомостей; в) обов'язок фінансово-кредитної установи та центрального банку в повній мірі забезпечити дотримання відомостей, що складають банківську таємницю, а також відповідальність за їх розголошення².

Науковці вважають, що банківська таємниця — це комплексний інститут, а цей термін необхідно трактувати в двох основних значеннях³. По-перше, у вузькому розумінні банківська таємниця — це обов'язок банку зберігати таємницю щодо операцій клієнтів, захист від ознайомлення з банківськими операціями сторонніх осіб, насамперед конкурентів того чи іншого клієнта банку, таємницю по операціях, рахунках і вкладах (депозитах) своїх клієнтів і кореспондентів. По-друге, в широкому розумінні вона являє собою різновид службової таємниці, тобто конфіден-

¹ Поняття банківської таємниці — тема окремої наукової дискусії, що потребує відповідного наукового обґрунтування. Проблема підіймалася, зокрема, в таких наукових роботах, як *Барановський О.* Банківська таємниця // Вісник НБУ. — 2000. — № 2. — С. 39; *Банковский портфель — 2 / Отв. ред. Ю.И. Коробов, Ю.Б.Рубин, В.И. Солдаткин.* — М., 1994. — С. 645; *Банківське право України / За заг. ред. А.О. Селіванова.* — К., 2000. — С. 319; *Костюченко О.А.* Банківське право. — К., 1988. — С. 51; *Кротюк В., Іоффе А.* Правові аспекти банківської таємниці // Право України. — 1988. — № 12. — С. 63; *Кротюк В.* Правове регулювання банківської таємниці // Вісник НБУ. — 1999. — № 8. — С. 15; *Карманов Є.* Банківська таємниця як об'єкт цивільно-правового регулювання // Право України. — 2001. — № 12. — С. 110–113; *Ніщимна С.* Вдосконалення банківської системи України: деякі питання // Право України. — 2001. — № 10. — С. 55.

² *Олейник О.М.* Основы банковского права. — С. 208.

³ Див. наприклад: *Карманов Є.* Банківська таємниця як об'єкт цивільно-правового регулювання // Право України. — 2001. — № 12. — С. 113.

ційну інформацію стосовно клієнта, яка стала відома службовцю банку.

При цьому в російському законодавстві визначається, що відноситься до банківської таємниці: відомості про клієнта та кореспондента, про укладені договори банківського рахунку та банківського вкладу, відомості щодо операцій по рахунку. Французькі юристи визначають режим банківської таємниці у такий спосіб, що «банкір зобов'язаний *a priori* утримувати в секреті всю приватну інформацію, довірену йому клієнтами або навіть третіми особами або отриману ним у своїй професійній діяльності»¹.

Звичайно, доцільною є більша деталізація чинного законодавства в сфері визначення відомостей, що становлять банківську таємницю, оскільки на сьогоднішній день питання її дотримання є достатньо проблемними, особливо в світлі діяльності фіскальних органів. Згідно з законом отримана НБУ інформація не підлягає розголошенню, за винятком випадків, передбачених законодавством України. НБУ не має права вимагати від банків та інших фінансово-кредитних установ виконання операцій та інших дій, не передбачених законами України та нормативними актами НБУ. Його службовцям забороняється розголошувати інформацію, що становить службову таємницю або має конфіденційний характер і стала відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків (у наступному розділі це питання буде більш конкретизоване)².

Підводячи підсумки, можна зазначити, що в цілому Національний банк України та система його органів побудовані на тих загальних принципах — функціональних і організаційних, що притаманні більшості центральних банків інших держав. Зрозуміло, що певні відміни пов'язані, в першу чергу, з особливостями національної економіки та становлення й розвитку банківської системи. В той же час основні характеристики є аналогічними для центральних банків, що обумовлено функціональним призначенням, тим місцем, яке центральні банки займають у здійсненні грошово-кредитної політики в державі. Законодавче закріплення основних принципів дозволяє НБУ втілювати основні функції, які покладені на центральні банки країн із ринковою економікою.

¹ Гавалда К., Стуфле Ж. Банковское право. — С. 102.

² 12 березня 2003 р. Конституційний Суд України зобов'язав НБУ відповідати на запити народних депутатів. В той же час Нацбанк, розглядаючи звернення депутатів, повинен діяти у відповідності з законами «Про Національний банк України» та «Про банки і банківську діяльність».

ГЛАВА 7

**Правові засади діяльності філій
Національного банку України**

Говорячи про правовий статус філій (територіальних управлінь) Національного банку України, можна стверджувати, що вони є найважливішими структурними елементами системи центрального банку. Як уже зазначалося, відповідно до ст. 22 Закону «Про Національний банк України» структура банку будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. Філії є координуючою ланкою, що реалізує на регіональному рівні грошово-кредитну та валютну політику, яка проводиться центральним банком держави.

Наявність філій НБУ створило базу для формування регіональної банківської системи. Вони беруть безпосередню участь у дослідженні та прогнозуванні економічних процесів та найважливіших показників фінансової діяльності регіонів. Зокрема, на філії покладено обов'язок щомісяця здійснювати комплексний аналіз основних показників діяльності кожного комерційного банку на визначеній території і складати відповідну аналітичну записку з висвітленням тенденцій економічних процесів, а також порушень і їх причин.

Не дивлячись на централізовану структуру системи НБУ, на впорядкування принципу вертикального підпорядкування, саме регіональні відділення прямо чи опосередковано сприяють підвищенню ефективності суспільного відтворення та розвитку економіки регіонів (а значить — і держави в цілому), виконуючи основні функції в сфері банківської діяльності. Фактично через регіональні відділення НБУ має можливість здійснювати постійне регулювання грошового обігу, кредитування економіки (в першу чергу через механізм рефінансування), забезпечувати безготівкові розрахунки тощо. Слід також враховувати й роль територіальних відділень НБУ у виконанні бюджетів усіх рівнів, оскільки через центробанк та його територіальні підрозділи установи Державного казначейства України здійснюють обслуговування бюджетної системи країни.

Відповідно до ст. 23 Закону «Про Національний банк України» філії (територіальні управління) Національного банку не мають статусу юридичної особи і не можуть видавати нормативні акти, вони діють від імені Національного банку в межах отриманих від нього повноважень. Завдання і функції філій Національного банку визначаються Положенням, що затверд-

жується Правлінням Національного банку. Постановою Правління НБУ № 495 від 22 грудня 2000 р. було затверджено Положення про філії (територіальні управління) Національного банку України¹.

Якщо говорити про правові засади регулювання діяльності філій центрального банку, в першу чергу слід назвати Конституцію України, яка визначає конституційні засади діяльності НБУ (ст. 99). Усі заходи Національного банку України спрямовані на найголовніший пріоритет — стабільність національної валюти, яка є надійним ґрунтом для подальшого розвитку економіки країни². По-друге, це Закон України «Про Національний банк України», який є статусним законом для організації діяльності територіальних управлінь центрального банку. Звичайно, сюди слід віднести також сукупність законів України, що врегульовують загальні питання власності (зокрема її об'єктів), здійснення підприємницької діяльності тощо. По-третє, правові засади діяльності філій врегульовуються нормативно-правовими актами самого Національного банку України, в тому числі і вищезгаданим Положенням про філії (територіальні управління).

Відповідно до чинного законодавства філії НБУ вирішують питання, що належать до їх компетенції, на засадах єдності та централізації в здійсненні грошово-кредитної та валютної політики, банківського нагляду, бухгалтерського обліку і розрахункових операцій, при складанні фінансової та статистичної звітності тощо.

До складу територіальних управлінь центрального банку належать Головні управління НБУ в АРК та по місту Києву і Київській області, а також 23 управління НБУ по областях. Отже, можна говорити, що в основі розташування територіальних управлінь центрального банку держави лежить адміністративно-територіальний устрій України, визначений Конституцією (Основним Законом) України (ст. 133)³. При цьому відсутність відділень НБУ на рівні районів пояснюється загальними засадами організації діяльності центрального банку та функціями, які покладаються на його філії.

¹ Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26.01.2002 р., № 81/5272; із змінами, внесеними згідно з Постановою НБУ № 495 від 04.12.2001 р. (далі по тексту — Положення).

² *Стельмах В.* Национальный банк Украины — первые десять лет жизни // Мир денег. — 2001. — № 2. — С. 13.

³ Див. зокрема: *Заець І.* Обласний поділ в Україні: етапи та тенденції розвитку // Право України. — 1999. — № 9. — С. 110—115.

Слід зазначити, що такий підхід є виправданим для вітчизняної банківської системи, однак він не є єдиним для систем центрального банку інших країн. Так, зокрема у Франції кількість відділень і контор Банку Франції (259 в 1928 р.) неодноразово змінювалася у відповідності зі зміною економічних вимог та завдань Банку. З 1992 р. Банк Франції має 211 відділень¹. Відділення організовані в 22 районах, які відповідають адміністративному поділу країни. Кожним обласним відділенням керує директор, який відповідно до закону про статут Банку Франції² призначається керуючим Банку.

В Італії на місцевому рівні Банк Італії представлений практично в усіх провінціях своїми філіями різного рангу: основні регіональні філії та звичайні філії, загальною чисельністю — 99³. У минулому Банк Італії був зобов'язаний мати філії в кожній провінції. Прийнятий у 80-і роки ХХ ст. закон зробив це положення більш гнучким, і зобов'язання було скасовано. Присутність Банку Італії в провінціях на сучасному етапі визначається функціональними та економічними причинами.

Кожна філія має директора та заступника директора та включає в себе наступні відділи: секретаріат, який також виконує завдання нагляду, але коли нагляд надзвичайно інтенсивний із-за присутності багаточисленних місцевих банків, його здійснює спеціальний підрозділ по нагляду (їх нараховується в країні понад 30); бухгалтерський та казначейський відділи (останні були недавно об'єднані в рамках одного відділу внаслідок проведення реформи обробки даних в цій галузі); касовий відділ, відповідальний за всю діяльність, пов'язану з банкнотами та цінними паперами. З метою забезпечення координації діяльності всіх місцевих філій було створено 12 адміністративних округів.

Зрозуміло, що однією з головних рис, які впливають на встановлення правового режиму територіальних відділень центрального банку, є форма державного управління — унітарна чи федеративна. Як правило, саме зазначений фактор не в останню чергу впливає на побудову всієї системи центрального банку держави (якщо не передбачена інша організаційна структура — як Федеральна Резервна система у США).

¹ Банк Франції: Спец. Издание Банка Франции, 1996 г. — С. 12.

² Закон Франции № 93—980 «Об уставе Банка Франции и деятельности и надзоре за кредитными учреждениями» от 4 августа 1993 г., с изменениями и дополнениями закона № 93—1444 от 31 декабря 1993 г.

³ Лекции о деятельности центральных банков / Под редакцией М. Роккаса и К. Мاستропаскуа. — Рим, 1996. — С. 221—222.

Наприклад, до структури Банку Росії входять два види територіальних установ: національні банки республік у складі РФ та головні територіальні установи в інших суб'єктах Федерації (краях, областях, автономних округах, автономних областях), які згідно з Положенням про територіальні установи Банку Росії виконують ідентичні функції¹. В кінці 1999 р. у складі центрального апарату ЦБ РФ був створений Департамент по роботі з територіальними установами Банку Росії, основними напрямками діяльності якого є: вдосконалення структури та діяльності територіальних установ та сприяння їх взаємовідносинам з керівництвом та підрозділами центрального апарату БР.

Достатньо специфічною є організація філій центрального банку в Німеччині, на формування якої вплинули історичні та національні особливості країни. Зокрема, з кінця другої світової війни і до 1957 р. в Німеччині існувала двоярусна побудова системи центральних банків (Банк Німецьких земель у Франкфурті-на-Майні та Центральні Банки земель окремих земель західних окупаційних зон), яка була побудована за аналогом із Федеральною резервною системою США. Однак після прийняття Конституції ФРН (1949 р.) та Закону про Німецький Федеральний банк (26 липня 1957 р.) система центральних банків була реформована шляхом злиття останніх у Федеральний банк².

Після прийняття нової редакції Закону про Німецький Федеральний банк 22 жовтня 1992 р. організаційна структура банку була пристосована до державного устрою і одночасно скорочена в результаті об'єднання Німеччини. В § 8 вказаного закону зазначається, що НФБ утримує в кожній землі по одному головному управлінню, що іменується Центральним Банком землі для 9 регіонів. Правління ЦБ землі здійснює угоди та адміністративне управління, що приходить на регіон його головного управління. Правління Центрального Банку землі складається із президента та віце-президента і ще одного члена правління³.

При кожному Центральному Банку існує рада, яка обговорює

¹ Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации... — С. 59.

² Німецький Федеральний банк. Денежно-політичні задачі та інструменти. — Спец. видання НФБ, Франкфурт-на-Майні, 1993. — С. 126–127.

³ Для Центральних банків земель: вільне ганзейське місто Бремен і землі Нижня Саксонія та Анхальтинська Саксонія; вільне ганзейське місто Гамбург, землі Мекленбург-Форпоммерн і Шлезвіг-Гольштейн.

з Президентом ЦБ землі питання валютної і кредитної політики і з Правлінням ЦБ розв'язання завдань, що лежать в сфері його компетенції. Слід зауважити, що Рада не є органом ФНБ, це до-радчий орган, через який Федеральний банк підтримує контакт із кредитним господарством та підприємствами-позичальниками в окремих федеральних землях.

Німецький Федеральний банк може мати філії (головні відділення та відділення). Головні відділення управляються двома директорами, які підпорядковуються відповідному Центральному Банку землі. Відділення управляються одним директором, який підпорядкований вищестоящому головному відділенню. Станом на 1 листопада 1992 р. існувало 190 таких відділень, в тому числі 15 у «нових» землях Федерації. Така мережа відділень має традицію в системі емісійного банку Німеччини і, зокрема, вона полегшує забезпечення готівковими грошима, а також здійснення безготівкового розрахунку.

Звичайно, підіймаючи питання про розгляд правового статусу філій центрального банку, слід акцентувати увагу на причинах, що спонукають до цього. Так, Н.М. Бородіна в дисертаційному дослідженні «Правове регулювання діяльності територіальних установ Центрального банку Російської Федерації» цілком слушно зазначає, що «на фоні явного інтересу сучасних вчених до діяльності Банку Росії в цілому практично не знаходять собі місця спеціальні дослідження правових проблем на рівні його територіальних установ (головних управлінь та національних банків). Між тим, подібного роду дослідження необхідні, оскільки правовий режим діяльності головних управлінь та національних банків не є ідентичним правовому режиму діяльності Банку Росії в цілому, має свої особливості та проблеми в правовому забезпеченні»¹.

Таке твердження є в принципі абсолютно правомірним і щодо філій Національного банку України. Фактично в Україні ніким з науковців не досліджувався спеціально правовий статус територіальних відділень НБУ, а лише в сукупності із визначенням статусу Національного банку України².

Говорячи про правовий режим діяльності територіальних відділень НБУ, слід зауважити, що їх діяльність повинна розгля-

¹ Бородіна Н.М. Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. — Саратов, 2000. — С. 3.

² Див., зокрема: Кратюк В. Л. Національний банк — центр банківської системи України.; Ющенко В., Лисицький В. Гроші: розвиток попиту та пропозиції в Україні. — К.: Скарби, 2000.

датися як виконання частини основних функцій центрального банку в сфері грошово-кредитної політики, валютного регулювання та банківського регулювання й нагляду. Крім цього слід наголосити, що філії НБУ організують свою роботу в режимі обмеженої самостійності, коли більшість рішень приймається виключно на рівні центрального апарату НБУ. До компетенції Правління НБУ відноситься вирішення питань щодо створення, реорганізації та ліквідації філій центрального банку.

Керівництво філією здійснює начальник, який призначається на посаду та звільняється з неї наказом Голови Національного банку. Відповідно начальник територіального управління затверджує згідно з типовою структурою і затвердженим кошторисом, а також фондом оплати праці штатний розпис територіального управління, видає накази та розпорядження, а також затверджує Положення про структурні підрозділи територіального управління. При цьому ознаки незалежності самого Національного банку розповсюджуються і на його філії, оскільки відповідно до п. 1.11. Положення не допускається втручання органів державної влади або їх службових осіб у виконання функцій і повноважень територіальних управлінь.

Враховуючи ту обставину, що філії НБУ не є юридичними особами, фінансові питання вирішуються виключно в централізованому порядку. Зокрема, баланси територіальних управлінь включаються до консолідованого балансу НБУ, а їх доходи і витрати є складовими кошторису доходів і витрат НБУ, який, в свою чергу, затверджується Радою НБУ (п. 4 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України»).

Щодо фінансово-майнової бази, то у фінансовій діяльності філій реалізуються характерні принципи кошторисного фінансування (цільове спрямування — кошти витрачаються на завдання та в межах, визначених кошторисом; плановість — відпускаються відповідно до кошторису для виконання нормативно-правових актів центрального банку з належним документальним оформленням тощо). Для виконання своїх функцій філії наділяються рухомим та нерухомим майном, вартість якого відображається в балансі територіального відділення. Територіальні управління мають печатку зі своїм найменуванням та зображенням малого Державного Герба України, інші печатки, штампи, що потрібні для їх діяльності.

Визначаючи принципи організації діяльності філій центрального банку, їх можна поділити на загальні та спеціальні. До перших слід віднести загальні правові принципи, притаманні фінансовим органам держави: законності, єдності фінансової та

грошової політики, фінансової дисципліни, домінанту державної власності в організації фінансової установи тощо¹.

З іншого боку, слід визначити спеціальні принципи, які обумовлюють особливості діяльності територіальних установ центрального банку:

— принцип єдності та централізації системи центрального банку (структура НБУ будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням);

— принцип обмеженої самостійності в діяльності територіальних установ (виключно в компетенції НБУ залишається вирішення питання щодо емісії грошових знаків, реєстрації банківських установ, видачі ліцензій, застосування певних заходів банківського нагляду, а також більшість інших питань в галузі банківського регулювання);

— відсутність підпорядкування територіальних управлінь НБУ органам державної влади регіонального рівня або органам місцевого самоврядування (не допускається втручання органів державної влади або їх службових осіб у виконання функцій і повноважень територіальних управлінь);

— принцип особливого режиму звітності територіальних установ НБУ центральному апарату (збирають та оброблюють дані для складання фінансової та статистичної звітності про діяльність територіального управління і забезпечують її достовірність);

— принцип здійснення фінансового контролю як умови діяльності структурного підрозділу (обов'язкові щорічні документальні ревізії з питань фінансово-господарської діяльності територіального управління);

— принцип єдності фінансово-майнової бази (зокрема, доходи і витрати територіальних управлінь є складовими кошторису доходів і витрат НБУ);

— принцип взаємодії між профільними департаментами та відділами територіальних управлінь НБУ.

Звичайно, можна частково об'єднати вищезазначені спеціальні принципи організації діяльності філій НБУ, однак в цілому вони відображають особливості такої вертикальної побудови системи центрального банку із залишенням певної самостійності в діях територіальних управлінь (як первинної інстанції, з якою

¹ Н.М. Бородіна в своєму дослідженні виділяє три групи принципів: загальноправові; принципи, що є загальними для всієї системи установ та підрозділів Центрального банку; специфічні принципи, що обумовлюють особливості діяльності територіальних установ ЦБ.

безпосередньо і в першу чергу спілкуються банківські установи країни).

Якщо брати інший аспект діяльності територіальних управлінь НБУ, тобто їх функції, слід також відмітити певну складність у їх визначенні. Пояснюється це, в першу чергу, завданнями, що стоять перед центральним банком держави (зокрема розробка та виконання ним грошово-кредитної політики). Фактично функції філій можна розділити на дві групи:

1) пов'язані із виконанням завдань центрального банку держави (грошово-кредитна політика, політика в сфері готівкового грошового обігу, здійснення функції кредитора останньої інстанції, розрахунково-касове обслуговування, банківське регулювання та банківський нагляд, валютне регулювання тощо), які здійснюються на регіональному рівні відповідними територіальними управліннями НБУ;

2) пов'язані із організацією діяльності самого територіального управління (створення відповідних відділів відповідно до типової структури філій, ведення фінансової та статистичної звітності, робота із персоналом, технічне та юридичне забезпечення діяльності, внутрішній аудит, діловодство, дотримання режиму безпеки тощо).

Зрозуміло, що профілюючий характер належатиме функціям першої групи, оскільки саме завдяки ним центральний банк впроваджує всю сукупність заходів у сфері грошово-кредитної політики на регіональному рівні.

У процесі виконання своїх функцій територіальні установи ЦБ, з метою найбільш повного, різнобічного та ефективного керівництва та контролю за діяльністю встановлених законодавством та нормативними актами НБУ суб'єктів, взаємодіють з місцевими підрозділами фінансових (зокрема Державного казначейства України), податкових, правоохоронних органів, а також органами місцевого самоврядування (залежно від функцій, які безпосередньо виконуються територіальними управліннями). Взаємодія територіальних установ НБУ з податковими та правоохоронними органами відбувається переважно в формі обміну інформацією, проведення спільних перевірок кредитних організацій, спрямованих на профілактику правопорушень у банківській сфері.

Цікаво, що на відміну від України в Російській Федерації одним із спонукаючих мотивів дослідження правового режиму територіальних установ ЦБ стало розповсюдження практики прийняття представницькими органами деяких суб'єктів РФ нормативних актів, що не відповідають федеральному законодав-

ству, які встановлюють правовий статус територіальних установ Банку Росії. Зрозуміло, що така практика не може сприяти забезпеченню єдності та вертикальної структури управління системою ЦБ РФ, підтримання яких необхідне для повноцінного виконання останнім своїх функцій.

На думку Н.М. Бородіної, надзвичайно важливе значення для якісного виконання Центральним банком РФ своїх функцій в сучасних умовах має збереження вертикальної структури управління його системою, але це не означає, що територіальні установи Центрального банку РФ повинні бути позбавлені будь-якої самостійності. «Загрозу економічній стабільності держави представляє не передача установам Банку Росії деяких повноважень, здійснення яких, до того ж, неможливе без врахування різних факторів та умов місцевого значення, і тим більше — не різниця в їх назвах, а відхід від одноманітного виконання тих функцій, які повинні координуватися з одного центру в силу своєї глобальності та важливості для розвитку економічних процесів в рамках всієї держави»¹.

Для порівняння: в Італії в кожній провінції завданнями філій Банку Італії є: 1) рефінансування місцевих банків та всіх банків, що мають операційні структури на місцях; 2) нагляд за місцевими банками (тобто банками, що мають головні контори в провінції); 3) вивчення та аналіз економічних та фінансових тенденцій на місцевому рівні, надання спеціальних звітів в Департамент досліджень в Римі або надання консультаційних послуг місцевому відділу нагляду; 4) діяльність в якості місцевого відділення Казначейства, прийняття грошових надходжень та здійснення виплат від імені держави. Ці операції проводяться через рахунок Казначейства, що знаходиться в Центральній Конторі в Римі; 5) емісія банкнот та їх вилучення; 6) проведення операцій по наданню місцевих клірингових послуг; 7) функціонування в якості представництва італійського Офісу іноземних валют.

До компетенції Центрального Банку землі в Німеччині відносяться: 1) угоди із землею та із землями, а також з публічними адміністраціями землі або земель; 2) угоди з кредитними інститутами його регіону, якщо вони не підпадають під компетенцію Ради директорів.

До функцій філій Банку Франції входить: випуск банкнот в обіг; обслуговування клієнтури, зокрема по операціях з цінними паперами; організація клірингових розрахунків через розрахун-

¹ *Бородина Н.М.* Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации. — С. 12.

кові палати; збір інформації про діяльність кредитних установ; оцінка банківських ризиків; консультування підприємств з питань фінансового аналізу та експертизи; збір та аналіз економічної та фінансової інформації на регіональному рівні, зокрема, за допомогою кон'юнктурних обстежень в різних галузях економіки¹.

Як бачино, незважаючи на національну функціональну специфіку діяльності філій центрального банку (як, наприклад, емісійна функція філій Банку Італії), в цілому функції є тотожними завданням національних центральних банків і залежать від вертикального підпорядкування філій.

Можна зазначити, що в Україні робота територіальних управлінь центрального банку також будується за стандартами, встановленими НБУ, однак залежить, в свою чергу, і від рівня розвитку регіональної банківської системи (оскільки слід враховувати особливості таких регіонів, як м. Київ (де розташована переважна більшість банківських установ України, включаючи і системоутворюючі банки), Донецька та Дніпропетровська області, м. Запоріжжя, АРК). В цілому можна говорити, що діяльність територіальних управлінь Національного банку являє собою роботу по виконанню частини основних функцій центрального банку (в межах відповідних територій) та системоутворюючу діяльність, що здійснюється у відповідності із Конституцією України, чинним законодавством та нормативно-правовими актами НБУ.

ГЛАВА 8

Інституційні фактори монетарної політики НБУ

Надійна і послідовна економічна політика є одним із базових принципів ринкового господарства. Одним із найважливіших інструментів такої передбачуваної економічної політики є грошово-кредитна політика. Проведення адекватної грошово-кредитної політики сприяє забезпеченню стабільності фінансово-банківської системи країни та уникненню фінансових складнощів, різних змін в реальному виробничому секторі, створенню сприятливих умов для плавної адаптації цін в економіці. Причому однією з базових засад проведення грошово-кредитної політики є її

¹ Поляков В.П., Московкина Л.А. Структура и функции центральных банков. Зарубежный опыт. — М.: ИНФРА-М, 1996. — С. 20.

макроекономічна основа. Оскільки рішення у сфері монетарної політики впливають на життя населення, центральний банк у демократичній державній системі зобов'язаний пояснити громадськості, що він робить, чому він вживає саме такі заходи і чого він очікує досягти. Більша прозорість здатна значно послабити таємничу завісу, що оточує монетарну політику. Вона може підвищити ефективність монетарної політики як інструмента макроекономічної стабілізації.

Грошово-кредитна політика являє собою визначену сукупність заходів у сфері грошового обігу та кредиту, що спрямовані на забезпечення стабільності національної валюти, стримування інфляційних процесів в економіці країни, регулювання економічного росту, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу країни. Основою положення метою кредитно-грошової політики є допомога економіці в досягненні загального рівня виробництва, яке характеризується повною зайнятістю та відсутністю інфляції. Кредитно-грошова політика заключається в зміні грошового пропонування з метою стабілізації сукупного обсягу виробництва, зайнятості та рівня цін. Тобто, вона викликає збільшення грошового пропонування в період спаду для захоплення видатків, а під час інфляції, навпаки, обмежує пропонування грошей для обмеження видатків¹.

Існує три основних засоби кредитно-грошового контролю: 1) операції на відкритому ринку; 2) зміна резервної норми; 3) зміна облікової ставки. Інструменти грошової політики — це інструменти, що служать для рефінансування банків: переоблік, аванси під цінні папери та операції з цінними паперами, що проводять на ринку рефінансування по цінних паперах — відкритому ринку; до останніх сьогодні додалися два інших — обов'язкові резерви та пряма кредитна рестрикція².

Можна говорити про те, що інституційною основою для проведення центробанком монетарної політики стало створення дворівневої банківської системи, організаційні засади діяльності якої визначає Закон України «Про банки і банківську діяльність» в редакції від 7 грудня 2000 р., а також створення та розвиток національного грошово-кредитного ринку. Зрозуміло, що лише в незалежній банківській системі центральний банк спроможний здійснювати реальну впливову монетарну політику, встановлю-

¹ Кемпбелл Р. Макконнел, Стенлі Л. Брю. Економікс: Принципи, проблеми и политика: Пер. с англ. 11-го изд. — К.: Хагар-Демос, 1993. — С. 298.

² Матюк Ж. Финансовые системы Франции и других стран. Т. 1 Банки. Книга 1. — С. 279.

ючи при цьому певні вимоги до рівня розвитку та якості функціонування банківських установ і забезпечуючи, таким чином, стабільність всієї банківської системи країни та довіру до неї потенційних клієнтів.

Розробка та впровадження грошово-кредитної політики є ключовою функцією центрального банку. Саме за допомогою її інструментів центральний банк спроможний виконувати своє основне завдання – забезпечення стабільності грошової одиниці (як це, зокрема, визначено в ст. 99 Конституції України щодо завдань НБУ), а також забезпечення стабільності цін (як це передбачено в законодавчих актах, що врегульовують правовий статус центробанків країн ЄС, зокрема Німеччини, Франції тощо). Враховуючи взаємозв'язок між незалежністю центрального банку та особливостями застосування інструментів грошово-кредитної політики, можна говорити про явний політичний вплив з боку уряду або представницьких органів чи його відсутність у визначенні інструментів монетарної політики. Хоча в той же час і досі не виявлено чіткої залежності між ступенем незалежності центробанку та рівнем інфляції в країнах, що стоять на шляху розвитку ринкової економіки.

За період своєї діяльності НБУ пройшов декілька етапів регулювання грошово-кредитного ринку, здійснюючи при цьому функції, передбачені чинним законодавством, через використання певних монетарних інструментів. При цьому було здійснено грошову реформу, визначено основні засади регулювання в сфері діяльності кредитно-фінансових установ (зокрема це стосується визначення мінімальних розмірів статутних та резервних фондів, а також визначення інших економічних нормативів)¹. Все це вплинуло на стабілізацію банківської системи, яка завершила 2001 р. із прибутком, хоча, звичайно, проблема капіталізації банківської системи залишається достатньо актуальною. Було зменшено рівень інфляції, підвищено довіру клієнтів до банківських установ, зменшено різницю між кредитними та депозитними ставками тощо².

У цілому в теорії банківського права визначаються стратегічні,

¹ У 2001 р. українська валюта разом із мексиканським песо виявилася найкращою в планетарному масштабі, зміцнилася по відношенню до долара на 5,5% і 6,3% відповідно. — Мировые рынки в 2001 г. // Баланс и финансы. — 16.01.2002 г.

² В той же час залишається проблемним забезпечення необхідними кредитними ресурсами реального сектору національної економіки. Так, за підсумками діяльності банківської сфери кредити в приватному секторі України у 2002 р. складають лише 18% загального обсягу ВВП. Для порівняння: в Угорщині — 30%; у Словенії — 40%.

проміжні та тактичні цілі, які переслідує центральний банк, розробляючи монетарну політику¹. *Стратегічними цілями* монетарної політики центробанку є кінцеві цілі загальноекономічної політики держави — досягнення такого зростання суспільного виробництва, за якого буде забезпечена повна зайнятість, стійкість цін (стримування інфляції), збалансованість платіжних відносин з зовнішнім світом. Центральний банк своєю монетарною політикою повинен сприяти досягненню вказаних цілей. В цьому у нього не повинно бути розбіжностей з урядом і парламентом.

Проміжними цілями монетарної політики є досягнення такого стану деяких ключових економічних перемінних, який сприятиме досягненню стратегічних цілей. Такими перемінними є поживлення чи стримування кон'юнктури на товарних і грошових ринках. Змінюючи масу грошей та рівень процентної ставки, можна регулювати пропозицію грошей і попит на товари, а через них — рівень цін, обсяги інвестицій, зростання виробництва та зайнятості. *Тактичні цілі* монетарної політики мають короткостроковий, оперативний характер і покликані забезпечити досягнення проміжних цілей.

Слід враховувати, що всі три групи цілей монетарної політики знаходяться в ієрархічному взаємозв'язку. Сукупність заходів, спрямованих на розширення або звуження ліквідних коштів та обсягу кредитування банків та інших кредитних установ, формує зміст грошово-кредитної політики, що здійснюється центральним банком. Фактично її метою є регулювання попиту та пропозиції на позичковий капітал.

Грошово-кредитна політика реалізується через певні інструменти монетарної політики, тобто конкретні заходи і дії центробанку, які спрямовані на зміну маси грошей та рівня процентної політики. Банківська практика відносить до таких інструментів політику відкритого ринку, облікову (дисконтну) політику і ломбардну політику; політику обов'язкових резервів, регулювання валютного курсу.

Чинне законодавство визначає такі основні економічні засоби та методи грошово-кредитної політики, що спрямовані на регулювання обсягу грошової маси через: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків та фінансово-кредитних установ; 2) процентну політику; 3) рефінансування комерційних банків; 4) управління золотовалютними резервами; 5) операції з цінними паперами на відкритому ринку;

¹ Вступ до банківської справи / Під ред. М.І. Савлука. — С. 117–118.

6) регулювання імпорту та експорту капіталу (ст. 25 Закону України «Про Національний банк України»)¹.

У свою чергу Європейський центральний банк, наприклад, має головні операційні інструменти грошово-кредитної політики: оборотні операції; прямі угоди; випуск боргових сертифікатів; залучення строкових депозитів². Головною метою своєї діяльності ЄЦБ визначає підтримку стабільності цін, в тому числі шляхом підтримання єдиної валюти — євро³. Без завдання шкоди зазначеним цілям Європейська система центральних банків повинна сприяти також спільній економічній політиці співтовариства.

Кінцевою метою грошово-кредитної політики є досягнення макроекономічної стабілізації, дотримання нормативно передбачених темпів інфляції, забезпечення стабільності курсу національної валюти, досягнення рівноважного платіжного балансу, створення умов для позитивних зрушень, подолання кризових явищ в економіці. В країнах із перехідною економікою грошово-кредитна політика повинна переслідувати єдину мету — забезпечення повної конвертованості національної валюти та підтримання її фіксованого обмінного курсу проти однієї із основних світових валют — долара США або євро. Грошово-кредитна політика повинна здійснюватися «пасивно», тобто так, щоб інфляція, процентні ставки, реальний обмінний курс тощо визначалися ринковими факторами без активного централізованого управління грошово-кредитною системою. Конвертованість національної валюти повинна вводитися з самого початку⁴.

Розробка основних засад грошово-кредитної політики покладена за ст. 100 Конституції України на Раду Національного банку України, яка повинна також здійснювати контроль за її проведенням. У Законі «Про Національний банк України» (ст. 9) регламентуються основні показники, за якими здійсню-

¹ У ст. 35 Закону РФ «Про Центральний банк РФ (Банк Росії)» закріплено, що до методів грошово-кредитної політики відносяться: 1) процентні ставки по операціях БР; 2) нормативи обов'язкових резервів, що депонуються в БР (резервні вимоги); 3) операції на відкритому ринку; 4) рефінансування банків; 5) валютне регулювання; 6) встановлення орієнтованого росту зростання грошової маси; 7) прямі кількісні обмеження.

² Новая единая европейская валюта евро / Под ред. В.И. Рыбина. — М.: Финансы и статистика, 1998. — С. 47.

³ Основоположим для переходу до евро став Регламент Ради ЄС № 1103/97 від 17 червня 1997 р., що базується на ст. 235 Маастрихтської угоди, а також Регламент Ради ЄС № 1/98 від 20 листопада 1997 р., що визначив технічні характеристики монет евро.

⁴ Курт Шулер. Пост-вашигтонський консенсус по денежно-кредитной политике // Трансформация, октябрь 1998. — № 5. — С. 20.

ється грошово-кредитна політика. При цьому відповідно до ст. 51 зазначеного Закону НБУ двічі на рік повинен надавати Президенту України та Верховній Раді України інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Основні засади грошово-кредитної політики являють собою комплекс змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість Національному банку України з допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України як монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення. Вони ґрунтуються на основних критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку і Основних параметрах економічного та соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогностичні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торговельного балансів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Слід зауважити, що грошово-кредитна політика може проводитися за допомогою адміністративних, ринкових та змішаних методів регулювання¹.

Окреме місце слід відвести виключному праву центробанку на емісію, тобто випуск в обіг грошових знаків в усіх формах. Емісія призводить до збільшення грошової маси в обігу². Свого часу при здійсненні випусків дійсних золотих грошей емісія регулювалася потребами обігу по каналах притоку та відтоку грошей в скарбниці. Тим самим скарби поряд з іншими функціями виконували специфічну економічну функцію стихійного регулятора маси грошей в обігу. Однак поява паперових грошей з примусовим курсом означала втрату не лише механізму саморегулювання, але й зняття економічних меж емісії грошей. Єдиною межею стають видатки

¹ З особливостями застосування таких методів можна ознайомитися в монографії: *Стельмах В.С., Єпіфанов А.О., Гребеник Н.І., Міщенко В.І.* Грошово-кредитна політика в Україні / За ред. В.І. Міщенка. — К: Знання, КОО, 2000.

² В історичному плані визначення та механізми емісії грошей залежать, не в останню чергу, від форм грошей, що використовуються. Є цілий ряд наукових досліджень в сфері номіналів грошового обігу, зокрема: *Стельмах В.С., Д'яконова І.І., Сало І.В., Семиш П.М., Соколенко Т.І.* Фінансово-кредитна система України — Росії (XVIII—XX ст.) / За ред. д.е.н., проф. І.В. Сала. — Суми: Слобожанщина, 2000; *Козубовський Г.* Основні номінали грошового обігу України X—XX століть // *Фінанси України.* — 1996. — № 10. — С. 121—128; *Лебедев В.А.* Бумажные деньги. Речь, читанная на акте Императорского С.-Петербургского Университета 8 февраля 1889 г. профессором В.А. Лебедевым. — СПб, 1889; *Лебедев В.А.* Финансовое право: Учебник / Золотые страницы финансового права России. Т. 2. — М.: Статут, 2000. — С. 409—459.

держави, які не покриваються поточними доходами, тобто обіг спроможний поглинути будь-яку масу паперових знаків, які обезцінюють її лише по відношенню до дійсних грошей — золота¹.

Головним каналом емісії грошей в промислово розвинених країнах є депозитно-чекова емісія: збільшення депозитів на рахунках клієнтів і відповідно маси чеків, що обслуговують безготівковий платіжний обіг. У ній беруть участь комерційні банки та інші кредитні установи, а також центральний банк².

Теорія банківської справи визначає такі принципи організації емісійних операцій:

— централізм у проведенні емісійних операцій, який полягає в тому, що установи банків самостійно розпоряджаються готівковими грошима, що надходять до їх кас, а емісію грошей проводять лише в межах, встановлених вищестоящими установами центрального банку;

— безумовне виконання завдань по вилученню грошей із обігу;

— своєчасне та безперервне задоволення обґрунтованих потреб у наявних грошах підприємств, організацій та установ;

— складення всіма установами банків, що здійснюють касові операції, розрахунку можливих щоденних надходжень та видач готівкових коштів з метою попереднього визначення величини можливої емісії;

— самостійне вилучення грошей із обігу у випадках, коли фактична сума грошей, що знаходиться в оборотній касі установ банків, перевищує встановлену межову суму³.

Емісійна система відповідно розглядається як законодавчо встановлений порядок випуску в обіг грошових знаків і є складовою частиною грошової системи. Регулювання емісійної системи забезпечується операціями на відкритому ринку, змінами норм обов'язкових резервів, процентних ставок та іншими інструментами грошово-кредитної політики.

¹ Бровкіна Е.Г., Прудіус І.П. Финансово-кредитная система государства. — К.: Сирин, 1997. — С. 41.

² Зокрема, в США є 3 основних емітенти: казначейство, центральний банк (ФРС) та комерційні банки. Казначейство випускає невеликі купюрні грошові білети (вартістю 1—10 дол), срібні долари та розмінну монету. Казначейська емісія складає 11% готівкової грошової маси, причому основна її частина приходить на монети. Головним засобом готівково-грошового обігу служать банкноти федеральних резервних банків. Третій вид емісії — гроші безготівкового (міжбанківського) обігу досягли в 1980 р. 70% грошової маси. — Фредерік С. Мишкін. Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків. — С. 86—90.

³ Див. наприклад: Бровкіна Е.Г., Прудіус І.П. Финансово-кредитная система государства. — С. 44—45.; Гальчинський А. Теорія грошей: Навч. посібник. — К.: Основи, 1996. — С. 270—281.

Згідно зі ст. 99 Конституції валютою України є гривня, яка на сьогоднішній день перебуває в обігу і виступає єдиним законним платіжним засобом на території України. Відповідно до Указу Президента України від 25.08.1996 р. «Про грошову реформу в Україні» гривня була випущена в обігу у вигляді банкнот номінальною вартістю 1, 2, 5, 10 і 20 гривень зразка 1992 р., а також номінальною вартістю 1, 50 і 100 гривень зразка 1994 р.¹ У 2001 р. в обіг випущена гривня номінальною вартістю 200 грн. Розмінні монети, випущені в обіг НБУ вартістю 1, 2 і 5 копійок, виготовлені із металу срібного кольору, а вартістю 10, 25 і 50 коп. — із металу жовтого кольору. Основні характеристики дизайну та захисних елементів були закріплені в Правилах визначення платіжності гривні й монет². У той же час НБУ в межах своїх повноважень, користуючись виключним емісійним правом, випустив в

¹ Реформа проводилася від 2 до 16 вересня 1996 р. За встановленим курсом 1,76 грн / 1 дол було перераховано у гривні ціни, тарифи, оклади заробітної плати, стипендії, пенсії, кошти на рахунках підприємств, вклади громадян. Перше потрясіння українська валюта пережила 19 листопада 1997 р. — курс долара на позабіржовому ринку сягнув позначки 2 грн / 1 дол і пішов далі (до 2,3 грн / 1 дол). Тоді він вперше пробив дірку в стелі відведеного для нього НБУ коридора — перший валютний коридор помістився у межах 1,75–1,95 грн / 1 дол. Найбільших втрат національна валюта зазнала 1998 р.: цього року змінилися два валютних коридори — 1,8–2,25 грн / 1 дол. та 2,5–3,5 грн / 1 дол. Тоді саме й розпочалася епопея серпнево-вересневих фінансових криз: курс гривні покотився після російських фінансових потрясінь. Восени на українську валюту вплинула вже вітчизняна криза — на паливному ринку. На кінець року девальвація становила 60%.

Результатом стало введення адміністративних обмежень на валютному та кредитному ринках. Четвертий валютний коридор гривня отримала у лютому 1999 р. 3,4–4,6 грн / 1 дол. Безпораднішими українські гроші були знову в серпні — вересні: вони знецінилися до 4,20/1 дол. Тоді НБУ за старою традицією заспокоював валютний ринок командними заходами. Останній валютний коридор здав свої позиції 23 лютого 2000 р., коли НБУ офіційно перейшов до політики плаваючого курсу. Методи регулювання залишилися старими. Перший іспит гривня витримала у вересні 2000 р., коли у серпні—вересні не відбулося фінансової кризи. Тоді офіційний курс зупинився на вже звичній позначці 5,43 грн / 1 дол. Зокрема, директор Департаменту валютного регулювання С. Яременко говорив: «Одна справа — робити прогнози в умовах стійких, розвинених економік. Інша — при перехідній економіці, яка дуже сильно залежить від зовнішніх умов.» — Найстабільніша у світі // Галицькі контракти. — № 36. — 3–9 вересня 2001 р. — С. 14–15.

² Указ Президента України від 25.08.1996 р. «Про грошову реформу в Україні»; Правила визначення платіжності гривні й монет. Затверджені Наказом Голови правління НБУ № 71 від 26.08.96 р.; Готівковий обіг в Україні: 4-те вид. — К.: Компас, 2001. — 68 с. — Слід зауважити, що початок грошової реформи в Україні пов'язують із виданням Указу Президента України «Про реформу грошової системи України» від 7 листопада 1992 р.

У свою чергу, більшість пострадянських республік провели власні грошові реформи на протязі 1993 р. Зокрема були введені в обіг такі національні валюти, як літ у Литві (25.07.93); лат в Латвії (01.03.93); сом в Киргизії (06.04.93); наприкінці 1993 р. введені національні валюти в Молдові, Азербайджані, Казахстані, Узбекистані.

обіг ряд ювілейних та пам'ятних монет. Чинним законодавством передбачено, що банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку і забезпечуються всіма його активами.

До валюти України віднесені також платіжні документи і інші цінні папери, виражені у валюті України. На думку Є.А. Алісова, в даному випадку законодавець допустив грубу помилку, оскільки у відповідності з чинним законодавством України платіжні документи, за винятком векселя, не відносяться до цінних паперів¹.

До основних інструментів регулювання грошово-кредитного ринку можна віднести:

- *політику обов'язкових резервів* — з використанням уніфікованої ставки резервування залучених коштів комерційними банками як у національній, так і у вільно конвертованій валюті. Норма обов'язкових резервів може змінюватися за постановами правління НБУ як у бік зменшення, так і в бік збільшення протягом року залежно від ситуації на грошово-кредитному ринку². Як і всі банки, центральні банки повинні керувати своїми резервами і, особливо, розподіляти свої ризики, ухиляючись, по можливості, від концентрації однієї з валют. У той же час саме центробанки несуть певну відповідальність на міжнародному рівні; в системі фіксованих обмінних ставок по обов'язку, і в системі плаваючих обмінних ставок для підтримки солідарності грошових систем та/або внаслідок політичного тиску, вони вимушені йти далі, ніж цього вимагають чисто індивідуальні потреби управління³;

¹ Алісов Е.А. Валютные отношения в Украине. — Х.: Консум, 1998. — С. 31. Поняття цінних паперів неодноразово розглядалося в юридичній літературі. Див., зокрема: *Безклубий І.* Цінні папери: поняття, зміст, юридичні характеристики // Право України. — 2001. — № 9. — С. 33—38; *Телятник Л.* Правовий аналіз цінних паперів як засобів грошового обігу, обігу позичкового капіталу // Право України. — 1997. — № 3. — С. 23—25; *Єфімов О.* Правова природа індосаменту переказного та простого векселя // Право України. — 1999. — № 4. — С. 30—32; *Скотар М.* Операції комерційних банків з векселями // Право України. — 1999. — № 1. — С. 36—38.

² Вимоги мінімальних резервів використовуються практично в усіх економічно розвинених країнах, за винятком Великобританії, Канади і Люксембургу. В Бельгії мінімальні резерви офіційно були введені лише у 1988 р. / *Шенаев В.Н., Науменко О.В.* Центральны банк в процессе экономического регулирования. — С. 69.

³ З 1.03.2002 р. НБУ знизив окремі нормативи формування банками обов'язкових резервів до 2—6% залежно від виду залучених коштів із діючих 6—10%. Послаблення торкнулося лише коштів у нац. валюті. Норма резервування за короткостроковими коштами та депозитами фіз. осіб знижена із 10% до 6% (у валюті залишилася на рівні 12%). За довгостроковими — із 6% до 2% (у валюті — 10%). Вдвічі зменшилися обов'язкові резерви під довгострокові кошти та депозити фіз. осіб — із 8% до 4% (у валюті — 10%). Попередні рівні резервування 6—14% були встановлені з 10 грудня 2001 р. До того понад 9 місяців діяли ставки 9—15%. Перше груднєве зниження норм резервування вивільнило для банків майже 300 млн грн, останнє — повинно було додати ще 200 млн грн. Зменшення норми

- *процентну політику*, основою якої є використання облікової ставки НБУ та процентних ставок за його операціями як базової ціни національної валюти та одного з важелів стабілізації грошово-кредитного ринку. В Україні спостерігається поступове зниження облікової ставки (зараз вона становить 7%), що відповідає світовій практиці. Зокрема, у Великобританії в січні 2003 р. Банк Англії внаслідок зниження темпів економічного росту знизив базову кредитну ставку до мінімального майже за півсторіччя рівня з 4% до 3,75%. Європейський центральний банк продовжує тримати облікову ставку на рівні 2,75%;
- *здійснення відповідних регулюючих операцій* на кредитному, валютному та фондовому ринках з метою дотримання стабільності курсу національної валюти.

В той же час мова йде про пріоритети в галузі грошово-кредитної політики, яка не обмежується зазначеними напрямками. Якщо говорити про аналіз таких інструментів, можна зазначити наступне.

У відповідності з пріоритетами економічних напрямів країни центральний банк здійснює грошово-кредитну політику із застосуванням таких інструментів регулювання грошового обігу та обсягу кредитування в господарстві: непрямих методів — облікова (дисконтна) та ломбардна політика, а також політика на відкритому ринку; прямих або адміністративних методів — переоблікове контингентування, політика обов'язкових резервів та різноманітні селективні методи.

Облікова (дисконтна) політика центрального банку заснована на переобліку або купівлі векселів, врахованих раніше комерційними банками. При цьому центральний банк із валюти векселя утримує дисконт, або обліковий процент, зміна якого впливає на обсяг кредитування в країні: при його збільшенні здійснюється жорстка політика «дорогих» грошей, при пониженні — політика «дешевих» грошей, тобто політика кредитної рестрикції або кредитної експансії. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про Національний банк України» НБУ встановлює порядок визначення облікової ставки та інших процентних ставок за своїми операціями¹.

обов'язкових норм резервування дає можливість вирівняти падіння дохідності, яку ми маємо на різниці залучення і видачі кредитів, оскільки кредитні ставки поповзли донизу. Однак зменшення резервів знижує надійність банківської системи, а занадто велике збільшення ліквідності посилює ризик зростання інфляції. Див., зокрема: *Кошовий Д.* Кабмін видавив із НБУ 200 млн грн для економіки // Галицькі контракти. — № 7.— 11—17 лютого 2002 р. — С. 4—5.

¹ Рівень процентної ставки порівняно з іншими монетарними агрегатами такого ж напрямку залежить від ступеня автономії центробанку. Однак реальний ВВП не залежить від рівня автономії ЦБ.

Надаючи облікові та ломбардні позички, центральний банк збільшує на їх суму вільні резерви і кредитний потенціал банків-позичальників і ще в більшій мірі — загальну масу грошей в обігу. Регулюючи процес облікового і ломбардного кредитування, центробанк може регулювати загальну масу грошей в обігу¹. Різний рівень офіційних процентних ставок стимулює переміщення капіталів, які шукають прибуткового застосування, з країн із низькими ставками в країни з високими ставками, що справляє значний вплив на стан балансу руху капіталів та на платіжний баланс різних країн. Таким чином, зміна офіційних облікових ставок може розглядатися і як метод валютного регулювання.

Зміна норми резервування впливає на базову функцію банківської системи — емісійну двома основними шляхами: по-перше, впливає на розмір резервів; по-друге, змінює показник грошового мультиплікатора. При цьому регулювання центральним банком рівня облікової ставки надає певного спрямування руху кредиту як по горизонталі (банк — позичальник), так і по вертикалі (НБУ — комерційні банки)². Офіційна облікова ставка є орієнтиром для ринкових процентних ставок. Зміна облікової ставки по наданих центральним банком кредитах, збільшуючи або скорочуючи пропозицію кредитних ресурсів, регулює тим самим і попит на них.

Слід відзначити, що в останні роки спостерігається тенденція поступового зменшення облікової ставки НБУ. У 1994 р. був зафіксований її найбільший розмір (середньозважена величина) — 225,9% річних, у 2001 р. вона становила в середньому 19,7% річних³. На протязі 2002 р. вона продовжувала знижуватися і з вересня 2002 р. встановлена на рівні 8% річних, а з грудня 2002 р. — 7%. В Основних засадах грошово-кредитної політики на 2003 р. центробанк запланував цей розмір залишити без змін.

Додатком до облікової політики є *ломбардна, або закладна, політика*. Вона заснована на наданні центральним банком позичок кредитним установам під забезпечення векселів, цінних паперів та державних боргових зобов'язань. У зв'язку із можли-

¹ Див.: Вступ до банківської справи / Під ред. М.І. Савлука. — С. 120.

² Рудинская Е.В., Мартынюк Е.А., Кач Я.П. Банковская система Украины: Основные характеристики и стратегии развития. — Одесса: Астропринт, 2001. — С. 9.

³ Ці показники неодноразово піддавалися критиці з боку банкірів. — Див.: Матвієнко В. Держава і банки. — К., 1996. — С. 25. Аналогічний процес був зафіксований в той же час і в РФ, де ЦБ РФ встановлював ставки на рівні 240%, що негативно вплинуло на процес відтворення. — Див., наприклад: Сабанти Б.М. Теория финансов: Учеб. изд. — М.: Менеджер, 2000. — С. 29.

вістю більшого ризику по ломбардному кредиту встановлюється більш високий відсоток (на 1–2% вище), ніж по обліку векселів. Мета дисконтної та закладної політики полягає в тому, щоб зміною умов рефінансування кредитних інститутів впливати на ситуацію на грошовому ринку та ринку капіталів.

У Данії, Нідерландах, Бельгії, Німеччині кредитні установи мають можливість рефінансуватися в обмеженому обсязі у центрального банку за ставками нижче ринкових. Такі кредитні установи можуть отримувати практично нелімітовані кредити центрального банку додатково за ринковими ставками, що підвищує їх ліквідність та конкурентоспроможність за рівнем до комерційних банків інших країн. Зокрема, в Німеччині існує спеціальний ломбардний кредит, ставки за яким можуть змінюватися щодня¹.

На облікову й ломбардну політику покладено також виконання так званої сигнальної функції, коли кредитні установи розглядають зниження офіційного дисконту як орієнтацію на проведення політики кредитної експансії, а збільшення — як очікування політики кредитної рестрикції. В Україні спостерігається поступове зниження ставок по ломбардних кредитах та кредитах, що придбаваються банками на тендері. Крім того, центробанк із 1997 р. почав здійснювати операції РЕПО, по яких ставки також знижені до рівня 20–22% (порівняно із 1998–1999 рр., коли такі ставки були 54–59% річних).

Таким чином, облікова та ломбардна політика центрального банку являють собою механізм безпосереднього його впливу на ліквідність кредитних установ та непрямого впливу на економіку в цілому. Як метод грошово-кредитного регулювання економіки ця політика є «адміністративним» і найбільш швидким засобом впливу центрального банку на готівковий грошовий обсяг ресурсів банків та їх кредитні можливості порівняно з такими «ринковими» методами регулювання, як облікова політика і політика на відкритому ринку. Сутність політики мінімальних резервів полягає у встановленні центральним банком норм обов'язкових мінімальних резервів кредитним інститутам у вигляді певного відсотка від суми їх депозитів, які зберігаються на безпроцентному рахунку в центральному банку.

В різних країнах Західної Європи існують істотні розбіжності в механізмі розрахунку резервних ставок, а також в критеріях, за якими вони диференціюються. Основною статтею при розрахунку

¹ Wie brauchbar sind Multiplikatorprognosen für die Geldmengensteuerung der Bundesbank? // Kredit und Kapital. Heft 2. — Berlin, 31. Jahrgang 1998; Банки и банковские операции. — С. 77.

ках мінімальних резервів є величина вкладів небанківських установ (промислових, торговельних підприємств) по пасивній стороні балансу. В залежності від країн ставки можуть коливатися від 0,45% (Великобританія) до 25% (Італія).

Інструмент обов'язкових мінімальних резервів використовується також центральними банками для забезпечення конкурентоспроможності своїх комерційних банків. Якщо центральний банк намагається попередити спрямування вкладів на євrorинок, він може істотно знижувати ставки за строковими та ощадними вкладками, а також за вкладками до вимоги нерезидентів. В умовах перехідної економіки НБУ досить часто застосовував цей інструмент грошово-кредитної політики.

Операції на відкритому ринку — інструмент підвищення ефективності облікової (дисконтної) політики. Механізм дії даного інструмента центрального банку заснований на купівлі або продажу ним державних цінних паперів, банківських акцептів та інших кредитних зобов'язань, зміні обсягів покупок та продажу цінних паперів. Це призводить до зміни резервів комерційних банків, а внаслідок цього — і до зміни маси грошей в обігу, попиту на товари, пропозиції грошей і рівня процентних ставок у потрібному для центробанку напрямку.

Відповідно до чинного законодавства операціями відкритого ринку Національного банку України є купівля-продаж казначейських зобов'язань, власних зобов'язань Національного банку (деPOSITИТНИХ СЕРТИФІКАТИВ), а також визначених Правлінням Національного банку комерційних векселів, інших цінних паперів та боргових зобов'язань. Їх особливість полягає в тому, що вони здійснюються не за ринковими процентними ставками, а за раніше встановленим курсом. У той же час процентні ставки встановлюються центральним банком диференційовано, в залежності від терміновості державних цінних паперів. Вплив центрального банку на грошовий ринок та ринок капіталу полягає в тому, що, змінюючи процентні ставки на відкритому ринку, банк створює вигідні умови кредитним установам щодо придбання або продажу державних цінних паперів для збільшення своєї ліквідності.

Операції на відкритому ринку — це найбільш гнучкий метод регулювання ліквідності та кредитних можливостей банків шляхом розміщення державного боргу. Ці операції, які являють собою одну із форм фінансування держави, використовуються особливо активно центральними банками в період росту дефіцитів федеральних та місцевих бюджетів. Переваги цих операцій як інструмента впливу на грошову масу полягають в тому, що їх можна

використовувати досить часто, а якщо допущена помилка — її легко виправити, здійснивши операцію протилежного спрямування¹.

Валютна політика — це сукупність заходів, що здійснюються в сфері міжнародних економічних відносин у відповідності із поточними та стратегічними цілями економічної політики країни. Вона спрямована на вирішення головних завдань: забезпечення стабільності економічного зростання, утримування зростання безробіття та інфляції, підтримка рівноваги платіжного балансу.

Форми і методи проведення валютної політики залежать від конкретних умов розвитку економіки, стану платіжних балансів, міжнародних відносин, а також внутрішньої та зовнішньої політики держави. До таких форм та методів валютної політики, як правило, відносять валютні обмеження, зміну паритетів (девальвацію та ревальвацію), регулювання ступеня конвертованості валюти, режиму валютного курсу, дисконтну та девізну політику, в тому числі валютні інтервенції. Валютні обмеження являють собою систему нормативних правил, що встановлені в адміністративному або законодавчому порядку та спрямовані на обмеження операцій з іноземною валютою та іншими валютними цінностями (зокрема, державний контроль над операціями, обмеження переказів за кордон, блокування валютної виручки тощо).

Девальвація (devaluation) — зменшення офіційного золотого змісту грошової одиниці країни або зниження її курсу по відношенню до валют інших країн, що здійснюється в законодавчому порядку. Ревальвація (revaluation), навпаки, полягає в збільшенні золотого змісту грошової одиниці або підвищенні її курсу по відношенню до валют інших країн, що здійснюється державою в офіційному порядку². Валютна інтервенція — втручання центральних банків у валютні операції з метою підвищення або зниження курсу валюти своєї країни або іноземної валюти. В тих випадках, коли країна зацікавлена в підвищенні курсу своєї валюти, центральний банк вдається до масового продажу іноземної та купівлі національної валюти. Якщо ж ставиться протилеж-

¹ Колесников В.И., Кроливецкая Л.П. и др. Банковское дело. — М.: Финансы и статистика, 1995. — С. 174; Регулирование рынков ценных бумаг в США. — К.: ЮФИ, 1993. — С. 19—24.

² Аналогічні визначення можна зустріти у більшості досліджень в сфері монетарної політики. — Див., наприклад: *Едв. Дж. Долан, К. Д. Кэмпбелл, Р. Дж. Кэмпбелл. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика: Пер. с англ.* — СПб.: Санкт-Петербург. оркестр, 1994. — С. 488; *Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. проф. Л.Н. Дробозиной.* — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. — С. 431—439.

на мета — зниження курсу національної валюти, — здійснюється масова купівля іноземної та продаж національної валюти¹.

В Україні валютне регулювання базується, в першу чергу, на Конституції України та Законі про НБУ, на Декреті Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», а також на нормативних актах НБУ, що визначають правові засади організації валютного регулювання й контролю. Свого часу Україна як незалежна держава заявила про прагнення забезпечити конвертованість національної валюти, підписавши ще в 1992 р. Статті Угоди Міжнародного валютного фонду (Статут МВФ) та взявши на себе зобов'язання щодо організації власної валютної системи, передбачені Статтею XIV Статуту. 24 вересня 1996 р. Україна заявила про прийняття зобов'язань за Статтею VIII Статуту МВФ, що засвідчило про офіційне міжнародне визнання гривні конвертованою за поточними операціями.

Аналізуючи положення теорії фінансового та господарського права, можна зробити висновок, що валютна система являє собою державно-правову форму організації міжнародних валютних (грошових) відносин держав. Національна валютна система складається з таких елементів: 1) національна валюта; 2) умови обрання «мостів» валюти держави; 3) паритет національної валюти; 4) режим курсу національної валюти; 5) наявність або відсутність валютних обмежень в країні; 6) національне регулювання міжнародної валютної ліквідності країни; 7) регламентація використання міжнародних кредитних коштів обігу; 8) режим національного валютного ринку і ринку золота; 9) державні органи, що обслуговують та регулюють валютні відносини країни².

Зокрема, Національний банк забезпечує управління золотово-

¹ *Островская О.М.* Банковское дело. — С. 74, 81. Зокрема, в Україні в останні два роки АКБ «Фінанси і кредит» є найбільшим оператором на ринку постачання іноземної готівкової валюти (поряд із банками «Аваль», «Укрсоцбанк», «Приватбанк»). Аджє 28 банків, які вже уклали з ним угоди на придбання євро, зв'язані з банком «Фінанси і кредит» лише звичайними договорами. Євро коштують при завезенні трохи дорожче ніж долари. Якщо, приміром, з долара сплачують 0,05% від суми, то з євро — 0,07%, хоча євро долають вдвічі меншу відстань, ніж долар — євро з Франкфурта, а долар — з Нью-Йорка. — *Галицька О.* Україна залишиться без готівкових євро? — Галицькі контракти. — № 48. — 26 листопада — 2 грудня 2001 р. — С. 15.

² Приблизно таке розмежування використовується як в юридичних, так і в економічних дослідженнях. Див., зокрема: *Гальчинський А.* Теорія грошей. — К.: Основи, 1998. — С. 320—321. В свою чергу, компетенція державних органів у сфері валютного регулювання та валютного контролю розглядалася багатьма вченими, зокрема: *Артемов Н.М.* Валютный контроль. — М., 2001. — 126 с.; *Алисов Е.А.* Валютные отношения в Украине. — Х.: Консум, 1998. — 142 с.; *Козырин А.Н.* Валютный контроль внешнеторговой деятельности. — М.: Новый юрист, 1998.

лютними резервами держави, здійснюючи валютні інтервенції шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках з метою впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей в Україні. Економічну суть золотовалютних резервів складають фонди коштів, що створюються для забезпечення стабільності власної грошової одиниці та платоспроможності держави. Вважають, що правовий статус, склад та призначення золотовалютних резервів України на даний час не мають єдиного законодавчого врегулювання. Золотовалютні резерви України як централізовані фонди коштів держави включають: Державний валютний фонд України, Державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи та коштовного каміння; Державний валютний фонд уряду (кошти валютного фонду КМУ); Золотовалютні резерви Національного банку України, основою яких є Офіційний валютний резерв центробанку¹.

Керівництво НБУ проголосило, що протягом 2003 р. золотовалютний запас центробанку повинен зрости на 36,4% — до \$ 6 млрд (зараз він складає \$ 4,4 млрд).

Чинне законодавство (ст. 47 Закону «Про Національний банк України») включає до структури золотовалютного резерву НБУ: монетарне золото; спеціальні права запозичення; резервну позицію в МВФ; іноземну валюту у вигляді банкнот та монет або кошти на рахунках за кордоном; цінні папери (крім акцій), що оплачуються в іноземній валюті; будь-які інші міжнародно визнані резервні активи за умови забезпечення їх надійності та ліквідності.

Операціями відкритого ринку НБУ є купівля-продаж казначейських зобов'язань, власних зобов'язань НБУ (дезитних сертифікатів), а також визначених Правлінням НБУ комерційних векселів, інших цінних паперів та боргових зобов'язань. Національний банк відповідно до законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність та систему валютного регулювання і валютного контролю регулює імпорту та експорту капіталу.

До 23 жовтня 1994 р. в Україні дотримувалися системи мно-

¹ Це питання досліджувалося в статті к.ю.н. *Колісника В.* «Золотовалютні резерви України та економічна безпека держави: законодавче врегулювання». Автор. Зокрема, визначив в якості пріоритетних напрямів використання золотовалютних резервів для забезпечення стабільності грошової одиниці України та її платоспроможності: цільове спрямування, дозвільний характер, компетентність органів, додержання режиму державної таємниці, мінімальний ризик при проведенні операцій. Автором також запропоновано прийняти закон «Про валютні резерви України» // *Право України*. — 2001. — № 8. — С. 61—64.

В той же час європейські економісти наголошують на тому, що центральний банк, як менеджер портфелю, зобов'язаний врахувати ризики і формувати резерви в різних активах. Традиційно є три варіанти: євро, долар та єна.

жинних курсів, включаючи офіційний валютний курс, який визначався НБУ, і ринковий, який встановлювався на валютних аукціонах. Із 24 жовтня 1994 р. офіційний курс встановлювався за результатами торгів на Українській міжбанківській валютній біржі. З 19 березня 1999 р. НБУ встановив офіційний обмінний курс гривні щодо долара США як середньозважений між курсами за операціями уповноважених комерційних банків на міжбанківському валютному ринку. У межах своєї загальної відповідальності за забезпечення стабільності національної валюти НБУ може впливати на формування офіційного обмінного курсу шляхом купівлі-продажу іноземної валюти на валютному ринку.

Отже, центробанк використовував кілька режимів — від множинного до фіксованого з подальшим переходом до керованого плаваючого курсу, який і був офіційно запроваджений на початку 2000 р. Введення плаваючого курсу та запровадження на міжбанківському ринку торгової сесії поглибили лібералізацію валютного ринку та зменшили обсяг арбітражних операцій, забезпечили стабілізацію обмінного курсу, подальший розвиток безготівкового і готівкового валютного ринків, а також зовнішньоекономічної діяльності, збільшення припливу валюти до України та збереження міжнародних валютних резервів НБУ¹.

У березні 2003 р. НБУ скасував обмеження на 5%-ве відхилення курсу гривні від офіційного при здійсненні операцій купівлі-продажу готівкової іноземної валюти, яке було введено у вересні 2001 р.

Структура міжбанківського валютного ринку, а також порядок та умови торгівлі іноземною валютою на міжбанківському валютному ринку України визначені НБУ у Правилах здійснення операцій на міжбанківському валютному ринку України². Відповідно до зазначених Правил операції на міжбанківському валютному ринку України дозволяється здійснювати лише суб'єктам цього ринку, до яких належать НБУ, уповноважені банки (комерційні банки, які отримали ліцензію Національного банку України на право здійснення операцій з валютними цінностями); уповноважені кредитно-фінансові установи (які отримали ліцензію Національного банку України на здійснення операцій з валютними цінностями) та валютні біржі. Національний банк України встановлює офіційний обмінний курс гривні до іноземних валют та міжнародних розрахункових одиниць відповідно до Порядку вста-

¹ Див., зокрема: *Стельмах В.* Доля гривні й банківської системи України // Вісник НБУ. — 2000, серпень. — С. 5.

² Правила здійснення операцій на міжбанківському валютному ринку України, затверджені Постановою Правління НБУ № 127 від 18.03.1999 р. № 127, зареєстровані в Міністерстві України від 18.03.1999 р. № 171/3464 (із наступними змінами).

новлення і використання офіційного обмінного курсу гривні до іноземних валют¹.

Слід розуміти, що ринкове і державне валютне регулювання доповнюють одне одного: при цьому ринкове регулювання засноване на конкуренції й породжує стимули розвитку; відповідно валютне регулювання спрямоване на визначення негативних наслідків ринкового регулювання валютних відносин.

Починаючи з лютого 2003 р. НБУ поставив за мету лібералізацію валютного ринку країни.

У грошово-кредитній політиці використовуються, окрім зазначених інструментів монетарної політики, також і селективні інструменти². Хоча слід зазначити, що селективні інструменти є характерними для банківських систем на перехідному етапі і в часом центральний банк відмовляється від їх використання, як це, зокрема, сталося і в Україні.

Слід зазначити, що із грошово-кредитною політикою тісно пов'язане виконання і інших основних функцій центрального банку, зокрема функція «банку банків». Функція головного банку включає в себе три напрямки, достатньо пов'язані між собою. По-перше, кожний банк, незалежно від організаційно-правової форми або форми власності, має кореспондентський рахунок в НБУ. За своєю юридичною природою цей рахунок не може бути дебетовим, з якого він знімає (або який він кредитує) компенсації по міжбанківських розрахунках. По-друге, при таких взаєморозрахунках деякі банки відчувають потребу в рефінансуванні, і центральний банк може, при певних умовах, надати їм ресурси, яких не вистачає, тобто поповнити грошовий ринок при такій потребі. І навпаки, центральний банк може «скачати» ліквідність цього ринку, якщо коштів на ньому забагато. По-третє, центральний банк повинний користуватися такою інтервенцією на ринок для контролю над грошовою масою або процентними ставками — в залежності від країни та ситуації тому чи іншому аспекту приділяється більша увага в межах, що встановлюються фінансовою владою³.

¹ Порядок встановлення і використання офіційного обмінного курсу гривні до іноземних валют, затверджений Постановою Правління НБУ № 129 від 18.03.1999 (реєстр. № 630 від 18.03.1999 р.) (із наступними змінами).

² До таких інструментів можна віднести:

- законодавче встановлення частки вартості цінних паперів, яку покушці повинні сплатити за власний рахунок, а не за рахунок позичок банків;
- встановлення обмежень на надання банками споживчих кредитів населенню;
- встановлення обмежень на надання банками всіх видів позичок (кредитні стелі) тощо.

³ Див., наприклад: *Матук Ж.* Финансовые системы Франции и других стран. С. 274; Банковская система Украины. — С. 27—29.

На початку 2003 р. Національним банком внесені зміни до порядку рефінансування комерційних банків.

Центральний банк веде рахунки органів державної влади, сальдо яких фігурує в його пасиві, і держава та державна влада в принципі не можуть бути дебіторами. Найбільш істотним є, відповідно, рахунок держави, на якому ведеться рух надходжень та виплат. У деяких країнах — Франції, Німеччині, Іспанії, Італії — надходження та видатки забезпечуються Казначейством, і центральний банк лише реєструє їх. Казначейство Великобританії також має відкритий рахунок по всій території країни, однак надходження та видатки гарантуються Центральним банком. У США, навпаки, приватні банки здійснюють інтервенцію в системі державних рахунків.

В Україні згідно зі ст. 31 Закону «Про Національний банк України» Кабінет Міністрів України зобов'язаний зберігати кошти Державного бюджету України та позабюджетних фондів у Національному банку на рахунках Державного казначейства України. Умови та порядок обслуговування бюджетних коштів визначаються договором між НБУ та ДКУ.

Центральний банк бере участь також в управлінні депозитами та державними платежами, у фінансуванні держави або органів управління державою (прямо чи опосередковано). В його активі фігурують зобов'язання Міністерства фінансів, банки здійснюють консультації з приводу емісій та реалізації їх для держави, забезпечують торги та організують синдикати по придбанню позичок, управляють боргами та виплатами по купонах.

У 2003 р. Національний банк планує створити в своїй структурі аналітичну службу, що буде об'єднувати розрізнені зусилля різних департаментів для отримання банком реальних макроекономічних показників.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що у виборі сучасного курсу та основних індикаторів грошово-кредитної політики, а також пріоритетних інструментів монетарної політики основним критерієм її ефективності повинні бути не об'ємні характеристики грошової маси, а в першу чергу результативність механізму грошової емісії, який повинен забезпечувати необхідне збалансування попиту та пропозиції грошових коштів як головної умови стабільності та зміцнення національної валюти. Правові норми, закладені в чинному законодавстві, визначають компетенцію центрбанку в організації монетарної політики і дозволяють йому в межах повноважень, в тому числі за рахунок власної нормотворчості, здійснювати регулювання грошово-кредитним ринком та забезпечувати стабільність гривні.

РОЗДІЛ III

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

ГЛАВА 9

Поняття банківського нагляду. Його мета

Фінансово-кредитні інститути створюють можливості для мобілізації грошових накопичень шляхом випуску фінансових інструментів, які пристосовані до ощадних та операційних потреб вкладника, і використовують ці кошти, надаючи кредити або фінансові активи, пристосовані для позичальників (інвесторів та споживачів). Зазначене фінансове посередництво сприяє процесам накопичення інвестицій в економіці, оскільки фінансові установи скорочують ризик втрати капіталу, зменшують видатки по угодах та забезпечують інвестору або споживачу виділення коштів у необхідній кількості та послідовність погашення кредиту, що прийнятна для них. Тому виправданою є постійна тенденція зростання капіталу в банківській сфері.

В той же час розвиток фінансової системи включає процес створення інвертної піраміди, оскільки фінансові установи будуть базу для своїх активів шляхом розширення своїх зобов'язань (пасивів). Різнобічність активів повинна скорочувати ризики через диверсифікацію, але паралельно зростає ризик диверсифікації пасивів, якщо останні не є виключно внутрішніми фондами або капіталом. Історія періодично спостерігає падіння фінансових пірамід внаслідок надмірних спекуляцій або емісії грошей. Особливо це помітно у періоди, коли відбуваються циклічні коливання економіки. Можна згадати і Велику американську кризу 1929 р., за якою почалася Велика депресія 30-х років, і кризу Східно-Азійського ринку 1997–1998 рр., за якою потягнувся дефолт у Росії та банківські кризи інших пострадянських країн, у тому числі й України.

Створення центрального банку не в останню чергу пов'язано саме із необхідністю захисту та зміцнення інвертної фінансової

піраміди, щоб регулювати та попереджати падіння, які так властиві хисткій фінансовій надбудові.

Ще однією з причин, яка пояснює необхідність здійснення постійного регулювання банківських установ, є формування останніми механізму платежів в економіці. Створена розгалужена мережа платіжного механізму впливає на своєчасність платежів в усіх сферах економіки. І стабільна та ефективна робота платіжної системи настільки важлива для суспільства, що її часткова або повна неспрацьованість потягне за собою величезні витрати. Для ефективної організації роботи платіжної системи повинні бути безпечними та економічно ефективними, легко реагувати на коливання ринку та бути взаємопов'язаними з іншими підсистемами¹.

Банківський нагляд традиційно спрямований на підтримку надійності та ефективної діяльності окремих складових кредитної системи країни, в першу чергу банків, з метою забезпечення стабільного нормального функціонування всієї банківської системи. Досвід багатьох країн свідчить про те, що при правильному управлінні банки можуть вижити навіть і не в сприятливих економічних умовах.

Умови здійснення банківського нагляду закладаються, як правило, в законодавчі акти, що регулюють статус центрального банку. Банківський нагляд найчастіше є складовою ланкою саме центральних банків держави. В зв'язку з тим, що функцією банківського нагляду є створення безпечної та здорової банківської системи і попередження нестабільності фінансової системи в цілому, центральний банк як інститут, що здійснює державне управління грошово-кредитною політикою і виступає кредитором останньої інстанції, є природним центром банківського нагляду.

Однак зосередження банківського нагляду та регулювання в руках центрального банку не розглядається як єдиний можливий варіант і часто викликає нарікання. З одного боку, організація банківського нагляду в рамках центрального банку має переваги в тому випадку, якщо банківський нагляд позбавлений політичного тиску; інформація, що отримується в процесі контролю, надається особам, що управляють грошовою політикою; інспекція має адекватні кошти, зокрема через прямі бюджетні асигнування. Тоді контрольна функція центрального банку виконується з більшою обережністю, бо пов'язана також і з функцією грошово-кредитного регулювання, ніж якщо інспекція буде відокрем-

¹ Шенг Ендрю. Банковский надзор: принципы и практика. Институт экономического развития Мирового банка, русская версия.— Вашингтон, 1990.— С. 5—7.

лена в автономне утворення, що діє в межах, чітко визначених законодавством.

На думку деяких дослідників, зосередження всієї адміністративно-командної грошово-кредитної влади в руках одного відомства може призвести до зайвої бюрократизації, зарегламентованості і, зрештою, до втрати ініціативи і підприємливості всієї системи органів, що контролюються. Крім того, при такому устрої кредитної системи можливі різного роду зловживання. Існує також пропозиція створити декілька органів управління кредитною системою, компетенція яких засновувалася б на принципі розподілу влади (на базі досвіду Франції). В деяких країнах орган банківського нагляду створюється в межах Міністерства фінансів або Казначейства. Але, як правило, ці установи є достатньо політизованими і не завжди координують свої зусилля з іншими державними інститутами.

Якщо аналізувати загальну практику діяльності органів банківського нагляду та його місце в системі органів управління, то можна дійти такого висновку. Чим сильнішим і незалежнішим є центральний банк країни, тим більше підстав для створення структури банківського нагляду в його межах. І навпаки, чим він більш слабший і залежний від органів влади, тим наявніша необхідність створення незалежного банківського нагляду.

В банківському середовищі існує думка, що орган банківського нагляду повинен мати свій особливий статус або хоча б паритет поряд із іншими основними відділами центрального банку, міністерства або бути окремою незалежною організацією. Директором банківського нагляду повинна виступати незалежна особа, що підпорядковується або керівнику центрального банку, або заступнику міністра фінансів (казначейства), хоча останнє менш бажано. Така організація покликана створити необхідний рівень довіри в банківській системі, забезпечити необхідну правову силу наглядових директив.

Банківський нагляд (у широкому розумінні) є системою, яку використовує держава, щоб гарантувати стабільність фінансової системи країни, її безпеку і здоров'я¹. Незважаючи на специфіку банківського нагляду в різних державах, його цілі і завдання, в основному, подібні.

Головними завданнями, що стоять перед будь-якою системою банківського нагляду, є:

¹ Шадрин Ф. Цілі і завдання банківського нагляду // Вісник НБУ. — 1995. — № 1. — С. 40.

— гарантія здоров'я банківського сектора для підвищення і сприяння економічному зростанню країни;

— захист вкладників, які розміщують свої кошти в банках. Ця задача пов'язана із підтримкою довір'я громадськості до банківської системи, втрата якого веде до її послаблення і таких макроекономічних наслідків, як скорочення грошової пропозиції, розвал системи платежів, більш несподівані зобов'язання уряду, економічна нестабільність у державі.

— підвищення конкуренції в банківському секторі: тобто банківські закони й положення повинні бути спрямовані на заохочення конкуренції і попередження монополії та дій, що перешкоджають конкуренції;

— підвищення ефективності банківської справи і справедливий розподіл кредиту в економіці: банківська система повинна відповідати вимогам суспільства високою якістю фінансових послуг по прийнятій вартості. Грошові кошти повинні надходити в економічні сектори, які можуть використати їх найбільш продуктивно і ефективно.

Визначення заходів, що здійснюються в рамках банківського нагляду, має не лише економічне, а й політичне значення. Ще у 1996 р. директор Департаменту банківського нагляду НБУ А.І. Степаненко зазначав, що правильне розуміння органами державної влади ідеології банківського нагляду є важливим політичним питанням і дуже важливо, щоб акценти було розставлено правильно, особливо на рівні владних структур. Адже в цивілізованих країнах право захисту власності є незаперечним і найвищим¹.

Італійський фінансист Карл Нанні вважає, що кінцевою метою банківського контролю є усунення системних та індивідуальних ризиків, а також стимулювання ефективності банківської системи². Р.С. Портер називає також такі завдання банківського нагляду, як підвищення конкуренції в банківському секторі економіки, підвищення ефективності банківської справи, справедливий розподіл кредиту в економіці³.

Сильна і пристосована до ринкових умов банківська система надто необхідна як провідник монетарної політики центрального банку в економіку країни. Тому завдання банківського нагляду

¹ Степаненко А.І. Банківський надгляд в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення // Банківська справа. — 1996. — № 5.

² Лекции о деятельности центральных банков / Отв. ред. М. Роккас и К. Мастропаскуа. — Рим, 1996. — С. 135.

³ Портер Р.С. Введение в регулирование, надзор и анализ банковской деятельности: Институт экономического развития. — Вашингтон, 1993.

тісно пов'язані і визначаються завданнями і функціями центрального банку як органу, що визначає і здійснює грошово-кредитну політику. Підтримка стабільності банківського сектора спрямована також на попередження системних ризиків, яку полягають у тому, що банкрутування одного банку може потягти за собою банкрутство декількох банків та втрату довіри до всієї системи. Захисту підлягає і фонд страхування від втрат у тих країнах, де застосовуються заходи по захисту інтересів банківських вкладників. Відповідно центробанк зацікавлений в забезпеченні дотримання піднаглядовими суб'єктами банківських законів і положень. Для його здійснення згідно з іншими завданнями в державі необхідне розвинене, пристосоване до ринкових умов банківське законодавство.

Банківський нагляд повинен базуватися на нормах спеціального банківського законодавства, що пристосоване до ринкових умов. Центральний банк завжди є провідником монетарної політики, і саме ця його функція в першу чергу вимагає наявності сильної і пристосованої до ринкових умов банківської системи. Таким чином, завдання банківського нагляду тісно пов'язані і визначаються завданнями і функціями центрального банку як органу, що визначає і здійснює грошово-кредитну політику в державі. Крім того, банківський нагляд забезпечує дотримання стандартів та нормативів суб'єктами, що контролюються банківськими законами і положеннями.

Як одна з основних функцій центробанку банківський нагляд повинен бути спрямований на підтримку надійності й ефективності окремих банків з метою забезпечення стабільності і нормального функціонування всієї системи. Тобто, найважливіше призначення банківського нагляду — вберегти діяльність банків від фатальних ризиків та захистити інтереси вкладників. Те, що саме банкам потрібен посилений нагляд, не викликає сумнівів. Вони відіграють ключову роль у кредитно-фінансовій системі країни та в національній економіці, вони значно зачіпають інтереси суспільства, в першу чергу фінансові. Тому саме кредитно-фінансові установи (а банки — першочергово) в усьому світі знаходяться під наглядом з боку держави та незалежним контролем більше, ніж будь-які інші об'єкти, що здійснюють підприємницьку діяльність. Служби банківського нагляду здійснюють наглядові функції, спрямовані на оцінку й стримування численних ризиків при здійсненні комерційними банками банківських операцій з метою недопущення їх збитковості, неліквідності й банкрутства.

Однак слід пам'ятати, що до завдань банківського нагляду не повинно входити вирішення проблем, пов'язаних із значними

змінами на макроекономічному рівні, в політичному житті тощо. Банківський нагляд може лише вирішувати важливі задачі в процесі системних перетворень. Органи банківського нагляду не повинні здійснювати постійну фінансову підтримку окремих комерційних банків, тому не слід поєднувати функції службової особи органу банківського нагляду та керівника комерційного банку. В свою чергу, центральний банк країни повинен сприяти тимчасовій підтримці ліквідності комерційного банку (кредитування в надзвичайних обставинах). Тобто, орган банківського нагляду повинен дотримуватися своїх традиційних наглядових функцій і надавати підтримку політиці уряду. Не слід також приписувати наглядовим органам поєднання функції нагляду з управлінням або володінням банками, як і не слід приписувати їм виступати в ролі власників або директорів (керуючих) банками і в той же час здійснювати нагляд за їх діяльністю. Закладена в такому разі противага інтересів буде призводити до серйозного підриву довіри до осіб, що займаються банківським надглядом.

Нагляд здійснюється вже при створенні банківської установи: банківською діяльністю може займатися лише той, хто отримав відповідний дозвіл (ліцензію). Право на отримання дозволу, в свою чергу, має той, хто може сформувати статутний капітал у мінімальному розмірі, визначеному законодавством; керівник повинен мати необхідні професійні якості й мати надійну репутацію. Назву «банк» й «банкір» можуть мати лише кредитні установи, що отримали дозвіл. Хоча встановлене законом поняття банківської операції (за загальноприйнятою практикою) є відносно широким, існують грошові внески, операції з якими не можна назвати банківськими, і які, відповідно, не вимагають дозволу (наприклад, у Німеччині це продаж прав участі в товариствах або часток власності в майні так званого майнового фонду нерухомості¹). Підприємства, що здійснюють виключно такі форми діяльності, не підпадають у сферу банківського нагляду.

Метою нагляду є підтримання ефективності банківської системи, оскільки банки повинні забезпечити виконання своїх платіжних зобов'язань і в економічно важкі часи. Це означає, що поточні операції будь-якого банку повинні здійснюватися так, щоб обсяг позик знаходився у відповідному співвідношенні до власного капіталу банку, щоб банк в будь-який час мав достатні поточні фінансові ресурси й давав у позику доручені грошові кошти лише за умови, що він зможе справитися з ситуацією при

¹ *Іванов А.И.* Банковское дело. Настольная книга по немецкому банковскому делу. — Москва: Промстройбанк России, изд-во «Логос», 1996. — С. 23.

непередбаченій втраті окремих кредитів, у тому числі й великих. Для кінцевої реалізації зазначеної мети уповноваженим органом банківського нагляду встановлюються детальні принципи, що стосуються власного капіталу й ліквідності. Принципи закріплюють істотні обмеження для банківської діяльності, які пов'язані з ризиками, і цим зменшують загальний ризик для окремих банків. Завдяки регулярним повідомленням і контролю, а також особливим виїзним перевіркам контролюється дотримання принципів й інших законодавчо приписаних обов'язків (наприклад, повідомлення про всі кредити, які перевищують певну суму).

В концепцію банківського нагляду повинна бути закладена відсутність можливості втручання в договірні відносини клієнта та банку, що повинні вирішуватися за взаємною згодою сторін або в судовому порядку. Орган нагляду не повинен впливати на виконання окремих договірних відносин, хоча клієнт банку зацікавлений в підтримці його інтересів у можливих приватно-правових спорах. Нагляд служить виключно суспільним цілям: захисту вкладів і підтриманню ефективної кредитної системи. Якщо всупереч активному державному нагляду відбувається банкрутство банку, може постраждати більша кількість кредиторів й вкладників, серед яких багато дрібних вкладників. Щоб захистити їх від втрати свої вкладів, окремі групи банків створюють страхові установи для відповідних сфер або загальнонаціональний фонд гарантування вкладів. Зокрема, в ФРН вклади в приватних банках страхуються фондами Федерального союзу німецьких банків по захисту вкладів. Фонд дає гарантію на вклади кожного вкладника розміром 30% власного капіталу відповідного банку. Таким чином повністю захищаються звичайні ощадні суми¹.

Якщо виходити із положень теорії права, то наглядовий орган за своєю суттю не має відносин підлеглості із органом, за яким здійснюється нагляд. Наглядовий орган оцінює діяльність відповідної особи лише з позиції законності, але не доцільності, не втручаючись в його оперативну або іншу форму діяльності. На відміну від нагляду контроль передбачає, як правило, наявність відносин підлеглості між органом, що контролює, та особою, над якою здійснюється контроль, а також втручання в оперативну діяльність підконтрольної особи з метою усунення допущених порушень². Тому слід розрізняти функції центробанку в сфері банківського регулювання й нагляду за діяльністю комерційних

¹ *Иванов А.И.* Банковское дело... — С. 25.

² Див.: *Советское административное право* / Под ред. П.Т. Василенкова. — М.: Юрид. лит., 1990. — С. 240—268.

банків та в сфері банківського контролю за діяльністю своїх філій. В контексті зазначеного цікавою вбачається позиція професора Ю.М. Козлова, який пише: «Відомо, що «нагляд» характеризується в усіх існуючих наукових та інших джерелах як вид контрольної діяльності. Яким же чином сталося, що вид діяльності перетворився в орган, що здійснює цей вид діяльності? Відповідь отримати не уявляється можливим»¹.

Жан Матук стоїть на узагальненні зазначених повноважень центробанку під егідою «банківський контроль», включаючи до нього видання нормативно-правових актів, процес спостереження за діяльністю банків та адміністративно-вольовий вплив на їх діяльність². Навпаки, В.П. Поляков в якості узагальнюючого бере поняття «банківське регулювання», яке визначає систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк забезпечує стабільне та безпечне функціонування банківської системи³.

В.В. Пасічник розмежовує згадувані поняття і зазначає, що під банківським регулюванням розуміють розробку та видання уповноваженими органами на підставі законів нормативно-правових актів, які регламентують види і способи банківської діяльності. А під контролем за діяльністю банків мається на увазі цілісне і безперервне відстеження здійснення банками їх діяльності згідно із нормативно-правовими актами⁴.

Г.А. Тосунян, розглядаючи компетенцію центробанку в сфері банківського нагляду, приходять до висновку про наявність підпорядкованості між центробанком та банківськими установами⁵. Звичайно, ця позиція не є абсолютно підтримуваною більшістю вчених, у тому числі і автором зазначеної праці. Викладене свідчить про неоднозначність вирішення питання щодо поняття

¹ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 2000. — С. 182—183.

² Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. Т. 1. Банки. Книга 1. — С. 283—294.

³ Поляков В.П., Московкина Л.А. Структура и функции центральных банков: За рубежомный опыт. — С. 139.

⁴ Пасічник В.В. Банківський нагляд: правові засади та проблеми здійснення // Банківське право України / Під заг. ред. А.О. Селіванова. — С. 238.

⁵ Г.А. Тосунян зазначає: «Якщо ж врахувати, що право видання нормативних актів, які зачіпають права та інтереси суб'єктів нижчого рівня банківської системи, передано самим законом органу управління банківською системою, який є для них по суті вищестоящим органом, то стає очевидною наявна можливість відноситися до таких ринкових інститутів як комерційні банки та інші кредитні установи, що здійснюють банківські операції, як до безпосередньо підпорядкованих організацій.» — Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. — С. 189.

та обсягу банківського нагляду, про наявну наукову дискусію у застосуванні вищезазначених термінів та розумінні їх правової природи. Тим більше, що сама суть фінансового контролю є складною за змістом. Зокрема, д.ю.н. Грачова О.Ю. зазначає, що фінансовий контроль є складною, багатоаспектною категорією. З одного боку, — це функція державного управління, по відношенню до якого виступає засобом, інструментом реалізації політики держави. З іншого боку, сам фінансовий контроль можна розглядати як управлінську діяльність, що має свої методи, способи, форми реалізації¹.

Досить цікавою є позиція представників USAID, зокрема Гері Гегенхаймера — старшого юридичного радника, який вказує на такі особливості застосування вищезазначених термінів. Поняття «регулювання» часто відноситься до юридичних правил чи адміністративних вимог, що пред'являються органами влади. «Нагляд» означає процедуру постійного моніторингу за відповідністю цих вимог. «Пруденційний нагляд» є спеціалізованим типом нагляду та, за загальним порядком, відноситься до фінансових інститутів, в першу чергу банків. Замість того, аби просто створювати правила, що регулюють діяльність банків, підхід пруденційного нагляду розроблений для гарантування фінансової стабільності банків. Країни, що мають підхід пруденційного нагляду, здійснюють його двома шляхами:

- 1) гарантуючи те, що банки вчиняють діяльність по обмеженню та контролю за ризиком;
- 2) гарантуючи те, що банківська діяльність буде здійснюватися особами, що відповідають критеріям порядності та чесності².

Аналіз поняття «банківський нагляд» дає можливість стверджувати, що він являє собою одну із форм управлінської діяльності держави, оскільки в зазначених відносинах центральний банк (або інший орган, на який покладені зазначені функції) реалізує функцію державного управління банківським сектором. Прийнято розрізняти економічні, адміністративні та ідеологічні способи або методи управлінської діяльності, в рамках яких існує безліч приватних методів або прийомів.

Економічні методи регулювання включають податкові, нор-

¹ Грачова Е.Ю. Финансовый контроль как подотрасль финансового права // Финансовое право. — 2002. — № 2. — С. 57.

² Гегенхаймер Гері. Закон про комерційні банки: основні розділи та положення // Матеріали семінару «Закон про комерційні банки та його роль в забезпеченні умов ефективної банківської діяльності в Україні» — Україна, Пуца-Озерна, 4–5 червня 1999 р. — С. 4.

мативні (встановлення кількісних нормативів або розмірів обмежень чи пільг) та коригуючі (застосування впливу для конкретної ситуації). Вони спрямовані на досягнення економічних цілей — цільового кредитування, визначення норм обов'язкових резервів тощо¹.

Суть адміністративних методів (а саме вони займають провідне місце в організації банківського регулювання) може бути виражена в наступному:

а) встановлення певного порядку дії в сфері державного управління (приписи);

б) заборона певних дій (заборони);

в) надання можливості вибору дій (жорсткий варіант дозволів, розрахований на поведінку посадових осіб, які зобов'язані вибрати один з передбачених адміністративно-правовою нормою варіантів дій у відповідних умовах); ●

г) надання можливості діяти на свій розсуд (м'який дозвіл, розрахований переважно на громадян, а за формою є дозвільним методом);

д) допуск за певних умов паритетного юридичного становища сторін у відношенні, що регулюється (процесуальна рівність)².

З методами та формами управлінської діяльності тісно пов'язані певні управлінські процедури, зокрема: 1) підготовка, прийняття та виконання рішень; 2) координація управлінської діяльності (економія ресурсів та коштів, ефективне виконання відповідних завдань); 3) організаційні, реєстраційні, дозвільні та обліково-повідомляючі форми роботи; 4) консультативна та інформативна діяльність; 5) облікові, аналітичні, програмні форми роботи, а також звітність³.

Уповноважені здійснювати банківський нагляд і контроль органи в своїй безпосередній діяльності реалізують зазначені методи та форми, що дозволяє їм вирішувати основні завдання банківського нагляду. Державне управління передбачає гнучкість методів, у тому числі застосування реформ. Зокрема, на рівні теорії слід розуміти: оскільки державного втручання уникнути неможливо і в принципі цього робити не слід, то необхідно, перше, виділити сфери життя суспільства, де управлінська діяль-

¹ *Полицатто В.П.* Разумное регулирование и банковский надзор. Создание институциональных рамок для банков. — Вашингтон, ИЭР МБ, 1992. — С. 3—4.

² *Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова.* — С. 35.

³ *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2001. — С. 81, 93.

ність необхідна, бажана, доцільна і де вона недопустима; по-друге, визначити міру втручання управлінської діяльності держави та дотримуватися її. Ці сфери і регуляційна міра повинні бути такими, щоб втручання держави, з одного боку, не порушувало природної саморегуляції суспільства, а з іншого — дозволяло б виправити недоліки стихійного розвитку. В цьому зиск державного управління.

Головна мета управління банківською системою полягає в створенні умов для ефективної та стабільної роботи всіх конкуруючих один з одним банківських установ і разом з ними господарюючих суб'єктів. Управління комерційними банками з боку державних органів здійснюється в формах регулювання та нагляду. Окремі автори включають до їх складу і стимулювання діяльності банківських установ¹.

Державне регулювання покликане сприяти забезпеченню:

- 1) стійкості роботи та зміцненню фінансового стану банківської установи;
- 2) орієнтації та стимулюванню діяльності банку в галузі кредитування на виконання пріоритетних завдань розвитку економіки та підвищення добробуту суспільства;
- 3) наукової організації грошового обігу в народному господарстві;
- 4) створенню системи гарантій захисту інтересів вкладників, в першу чергу фізичних осіб.

Банківське регулювання як одна з форм державного управління являє собою систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк (або інший уповноважений орган) забезпечує стабільне та безпечне функціонування банків, попереджає дестабілізаційні процеси в банківському секторі. Слід розуміти, що терміни «банківське регулювання» і «банківський контроль» не є тотожними, оскільки відносяться до різних (хоча і взаємодоповнюючих) видів діяльності. Регулювання включає в себе розробку та видання уповноваженими установами конкретних правил, інструкцій, методологічних матеріалів, які базуються на чинному законодавстві та визначають структуру і способи здійснення банківської діяльності. Контроль зі діяльністю банків здійснюється з метою забезпечення їх надійності та стійкості. Він передбачає цілісний і безперервний нагляд за здійсненням банками своєї діяльності у відповідності з чинним законодавством.

Ян Гінді відмічав чотири основні причини, згідно з якими

¹ Бровкіна Е.Г., Продіус І.П. Финансово-кредитная система государства. — К.: Сирин, 1997. — С. 89.

Банки повинні регулюватися: 1) грошово-кредитна політика — спроможність створювати гроші; 2) розміщення кредитів — канал кредитів та інвестицій; 3) конкуренція та інновації — щоб попередити картелі; 4) «розважливе» регулювання — збереження приватних накопичень, оперування механізмами платежів та схильність до банкрутування¹.

Банківський нагляд є тією сферою, яка повинна розглядатися як об'єкт державного управління, а діяльність кредитно-фінансових установ — як сфера суспільного життя, де управлінська діяльність необхідна, бажана, і доцільна. Його повна відсутність — це створення потенційних умов для фінансових правопорушень та зловживань, це можливість банкрутування банку, це збитки, понесені вкладниками (а не засновниками, як правило), це втрата довіри до банківської сфери — а значить і різке зменшення надходження вільних коштів у банківський обіг, послаблення вітчизняного ринку позичкових капіталів, зменшення вкладання коштів у виробництво, втрата зацікавленості інвестора, послаблення національної валюти тощо. Цей перелік можна продовжувати, але результат залишається єдиним — дестабілізація національної економіки з можливою об'явою дефолту.

В більшості країн юридичні рамки банківської діяльності включають правові норми і інструкції, закони, що регулюють комерційні операції, погашення заборгованості, а також закони щодо банкрутства. При відсутності такої юридичної бази проблеми фінансового сектора значно поглиблюються.

Для забезпечення ефективного здійснення банківського нагляду в законодавчому порядку повинні бути визначені такі основні риси, властиві органу банківського нагляду, як:

— наявність повноважень щодо надання та відкликання банківських ліцензій на підставі чітко сформульованих вимог до ліцензування банків;

— наявність повноважень щодо встановлення економічних нормативів, яких банки повинні дотримуватися і керуватися ними в своїй діяльності;

— можливість щодо запиту інформації в будь-якій формі та в будь-які строки відносно фінансового стану банків та дотримання ними економічних нормативів;

— можливість проведення інспектування діяльності банків, у тому числі мати доступ до будь-якої інформації і в банку, і поза ним;

¹ Gindi I.H. The Principles and Practice of Bank Supervision: Main Features, and Evaluation and Possible Alternative // IMF Central Banking Seminar, 1984.

— мати повноваження щодо застосування певних примусових заходів стосовно банків, зокрема можливість усунення з посади та зміни членів правління й керівництва з метою забезпечення дотримання економічних нормативів.

Правові норми встановлюють межі, обов'язкові для банків і покликані забезпечити стійкість і надійність банківської системи. Це головні елементи, що сприяють попередженню, обмеженню й усуненню збитків.

Зокрема, в банківському праві Франції банківський нагляд і контроль відносять до дисциплінарної функції центрального банку над банками та кредитними установами (коло установ, про які йде мова, залежить від конкретних країн), що здійснюється з метою, перш за все, забезпечити безпеку вкладів, а також попередити розвиток фатальної ланки банківських банкрутств.

Контроль у рамках даної дисциплінарної функції охоплює такі ділянки: саме існування банків, отримання дозволу на їх створення або перетворення, а також на здійснення діяльності; концентрація їх ризиків; ліквідність; платоспроможність.

Як зазначалося, банківський нагляд повинен базуватися на певних правових засадах, які чітко врегульовані нормами чинного законодавства. Як правило, в розвинених країнах норми щодо функціонування банківського нагляду, навіть якщо такий орган включений до структури центрального банку, регулюються окремими законами про банківський нагляд¹.

¹ До основних елементів такого закону, на думку М. Джозефсона (Конкуренція і банківський нагляд // Семінар із системної перебудови банків. — 1997 р.), повинні включатися такі:

— орган банківського нагляду повинен мати повноваження щодо видачі й відкликання ліцензій на здійснення окремих банківських операцій на підставі чітко сформульованих вимог до ліцензування банків;

— він повинен мати повноваження встановлювати економічні нормативи, якими банки повинні керуватися в своїй діяльності;

— він повинен мати повноваження щодо запиту інформації в будь-якій сфері і в будь-які строки стосовно фінансового стану банків і дотримання ними економічних нормативів;

— він повинен мати повноваження здійснювати інспекції з відвідуванням банків, в тому числі мати доступ до будь-якої інформації як в самих банках, так і в поза їх приміщеннями;

— він повинен мати повноваження вживати заходи у відношенні банків, в тому числі й до відсторонення від посади та заміни членів правління й керівництва з метою забезпечення дотримання економічних нормативів;

— він повинен мати повноваження вживати заходи у відношенні банків навіть при відсутності очевидних порушень економічних нормативів, якщо банк притримується будь-якої іншої практики, яка може підірвати його надійність й ефективність при відсутності заходів по виправленню ситуації;

— він повинен мати повноваження вживати заходи щодо опіки й, при необхідності, ліквідації банку й контролювати здійснення таких заходів.

Зазначені повноваження використовуються органом банківського нагляду для здійснення його наглядових повноважень. Однією з умов проведення системної банківської перебудови є наділення наглядового органу відповідними повноваженнями на законодавчому рівні для створення можливості здійснювати повноцінний банківський нагляд. Створення структури банківського нагляду завжди тягне за собою вирішення проблеми — яке йому зайняти місце в банківській системі. Світова практика доводить, що банківський нагляд може функціонувати як автономна від центрального банку структура або як одна з ланок системи центрального банку¹.

Міжнародні наукові розробки в сфері банківського нагляду виробили декілька теорій урядового регулювання. Перша, класична теорія Пігу (1938 р.) говорить про те, що влада монополій, зовнішні чинники та асиметрія в наданні інформації створюють конструктивну роль для міцної «урядової руки, яка допомагає» нейтралізувати недоліки ринку і, таким чином, поліпшити суспільний добробут². Стосовно банківського сектора така точка зору передбачає жорсткий урядовий нагляд за банками, обмеження банківської діяльності, обмеження щодо входження банків на ринок, схему страхування депозитів, в якості доречних видів політики, яка пом'якшує недоліки ринку та поліпшує розподіл ресурсів.

Інші автори (Шлейфер, Вішні) підтримують протилежну позицію, вважаючи, що уряди впроваджують регулювання за принципом «руки, що забирає»³. Країни з потужними державними контролерами, обмеженнями банківської діяльності та обмеженнями щодо входження на ринок матимуть тенденцію до більш високого рівня корупції без будь-якого відповідного поліпшення банківської результативності чи стабільності. Тобто, уряди, які приділяють більше уваги уможливленню контролю банків з боку приватного сектора скоріше сприятимуть розвитку банків, ніж уряди, що застосовують більш жорсткий підхід до регулювання⁴. Існує також точка зору «недієвої руки» на регулювання та нагляд, відповідно до якої якщо навіть мають місце недоліки ринку, і навіть якщо уряди демонструють зразкову доброді-

¹ Current Developments in Monetary and Financial Law, Volume I. — IML, 1999. — 125—129 p.

² Pigou, Arthur C. The Economics of Welfare, 4 th Edition. — London: MacMillan & Co, 1938.

³ Shleifer, A. and R. Vishny. The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

⁴ Djankov, S., Rafael la Porta, F. Lopez de Silanes, A. Shleifer. The Regulation of Entry // Quarterly Journal of Economics, forthcoming, 2001.

ність, державне регулювання та нагляд є загалом недієвими у справжньому виправленні недоліків ринку. Тобто, потужне державне регулювання та нагляд, які хоча і не є обов'язково чи умисно корупційними, не створять кращої результативності та стабільності банків.

Д. Р. Барт, Д. Капрі та Р. Левін в рамках роботи Світового банку провели дослідження регуляторної та наглядової політики в 107 країнах (2001 р.) і дійшли таких висновків¹. Актуальною є позиція теорії «руки, що забирає». Більш суворе регулювання щодо входження на ринок, обмеження банківської діяльності, потужні контролюючі агентства. Страхування депозитів та державна власність на банківський сектор не мають позитивного зв'язку з результативністю та стабільністю банків. Регуляторні бар'єри входження банків на ринок, регуляторні обмеження діяльності банків, більші наглядові повноваження та державна власність на банки мають позитивний зв'язок з урядовою корупцією. Докази говорять, що регуляторні та наглядові стратегії, що зосереджуються на уповноваженні приватного сектора та обмеженні ефекту несприятливих стимулів від страхування депозитів, працюють найкраще з метою сприяння результативності та стабільності банків.

Країни без надмірно великих державних режимів страхування депозитів мають вищий розвиток банків та меншу крихкість банків. Країни, що накладають менше регуляторних обмежень на банківську діяльність, мають вищу результативність банків та нижчу ймовірність зазнати великої банківської кризи. Країни, що не накладають суворих обмежень на входження на ринок іноземних банків, мають вищу стабільність банківського сектора. Країни з політикою, що сприяє приватному моніторингу банків, мають кращу результативність банків. Таким чином, юридичні та регуляторні реформи, які сприяють та допомагають приватному моніторингу фінансових установ, являють собою корисну фінансову стратегію.

Банківська практика останніх десятиріч довела правильність висновку, що банківський нагляд і регулювання повинні бути гармонізовані за межі державних кордонів у зв'язку із взаємозалежністю фінансових ринків. Розбіжності в банківському регулюванні є тим фактором, який може справити негативний вплив на фінансові ринки, збільшити ризик банківської діяльності за кордоном, зменшити нагляд за банківськими інститутами, що діють за кордоном.

З метою гармонізації законодавства у 1975 р. був сформований Базельський Комітет під егідою Банку міжнародних роз-

¹ Барт Дж. Р., Капрі Д., Левін Р. Банківське регулювання та нагляд: що працює найкраще? / Неофіційний переклад/. — Київ, 22–23 червня 2001 р. — С. 18–19.

рахунків. Базельський Комітет включає банківських супервізорів із Групи Десятьох (Бельгія, Канада, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Швеція, Великобританія, США), а також Швейцарію і Люксембург. До його компетенції віднесено розробку групи директив у сфері банківського нагляду з тим, щоб жоден банківський інститут не зміг уникнути банківського контролю. Слід зауважити, що з 12 країн-учасниць лише три неєвропейські країни (США, Канада і Японія), а серед 9 європейських 8 — континентальні країни з міцними традиціями цивільного права. Тобто, є певні підстави говорити про те, що «міжнародні стандарти банківського нагляду» розроблені, фактично, представниками континентальної Європи.

Директиви, розроблені Базельським Комітетом, знайшли своє втілення в Базельському конкордаті, що містить такі ключові принципи: а) нагляд за закордонними банківськими інститутами є загальна відповідальність влади країни, де діє даний інститут, і країни, до якої він належить; б) жоден закордонний інститут не повинен уникати контролю; в) нагляд за ліквідністю — головна відповідальність влади країни функціонування інституту; г) контроль за платоспроможністю інституту у випадку закордонних відділень і головна відповідальність влади країни функціонування у випадку закордонних дочірніх компаній; д) обмін інформацією повинен сприяти практичному співробітництву між владами країн функціонування і приналежності, а також уповноваженню банківських інспекцій з боку влади країни приналежності на території країни функціонування.

У серпні 1987 р. Базельським Комітетом були опубліковані «Ключові принципи ефективного банківського нагляду», які стали основним джерелом рекомендацій для розробки національних банківських законодавств країн, що формували національні банківські системи або реформували їх, виходячи зі світових стандартів організації банківської справи.

Повноваження наглядового органу та інструменти, що перебувають в його розпорядженні, визначаються в законодавчому порядку. Однак, оскільки наглядовий орган по суті є гарантом законності, від нього не можна вимагати виходити за рамки закону навіть у випадку кризи банківської системи. За наявності системних банківських проблем підтримку повинна надавати держава (уповноважений нею орган). Влада бере на себе відповідальність за новостворені або зростаючі банки та проблеми з депозитами, якщо допускає подальшу роботу банків, що не виконують усіх встановлених вимог. Експерти вважають, що якщо інформація про погіршення стану банківських установ не дово-

диться до відома громадськості, переважно у формі узгодженої програми з подолання труднощів, що підтримується урядом і центральним банком, то банківських нагляд підводить клієнтів банків. Це може і повинно служити підставою для пред'явлення вимог до уряду компенсувати інтереси вкладників, оскільки влада не виконала вимог закону країни¹.

Ключові принципи включають 25 основних принципів, підпорядкованих вищезазначеним цілям, що стосуються: а) попередніх умов здійснення ефективного банківського нагляду; б) ліцензування та структури нагляду; с) пруденційних положень та вимог; d) методів поточного банківського контролю; е) офіційних повноважень контролюючих органів; f) трансграничних банківських операцій².

За оцінкою міжнародних експертів МВФ з 25 базових принципів Базельської угоди в Україні на початок 2002 р. впроваджено практично 15, що є значним досягненням. І даний процес продовжується.

Рекомендації Базельського комітету з банківського нагляду 1987 р. відіграли позитивну роль, оскільки в них були зафіксовані мінімальні вимоги по достатності капіталу; встановлений єдиний рівень надійності для банків, що здійснюють міжнародні операції; збільшена стабільність глобальної фінансової системи: капітал служить буфером проти екстремальних фінансових втрат, захищаючи тим самим інвесторів та ринок в цілому.

Однак з часом Рекомендації 1987 р. застаріли, і в 1996 р. була прийнята поправка BIS 98, яка вступила в силу в 1998 р. В цій редакції були детально описані ринкові ризики, методологія їх обліку та виміру. У жовтні 1997 р. на щорічних зборах Міжнародного валютного фонду та Світового банку Базельські принципи ефективного банківського нагляду було затверджено, і близько 150 країн світу заявили про свою готовність застосовувати їх на практиці. Необхідність оцінки якості ступеня впровадження Базельських принципів у різних країнах спонукала до створення

¹ Див.: *Levine R., N. Loayza, T. Beck. Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes // Journal of Monetary Economics, forthcoming, 2000.*

² Базельський комітет по банківському надзору: Сб. документів і матеріалів / Сост. Ю.В. Кузнец. — М., 1997. Принцип 1 стосується попередніх умов ефективного банківського нагляду; принципи 2–5 — процедур ліцензування банківської діяльності та погодження змін у характеристиках власності та участі банку в капіталі інших організацій; принципи 6–15 охоплюють ризики в банківській діяльності та пруденційні правила і вимоги; принципи 16–20 — методи поточного банківського нагляду; принцип 21 стосується вимог щодо надання банками інформації; принцип 22 — офіційних повноважень наглядових органів; принципи 23–25 — організації нагляду за банками, які здійснюють транснаціональні банківські операції.

спеціальної методики, щодо якої був підготовлений та виданий у жовтні 1999 р. відповідний документ: «Методологія Базельських принципів»¹. У 2001 р. з'явився новий документ, впровадження якого планується закінчити до 2005 р. Зокрема, якщо «Угода по капіталу» 1998 р. нараховувала близько 50 сторінок, то останній документ — понад 500. Головна відмінність Угоди в новому вигляді — дуже висока чутливість до ризиків в усіх їх сучасних формах.

Слід зазначити, що в міжнародній банківській практиці застосовуються не лише Базельські принципи. Значної уваги потребують питання законодавчого закріплення повноважень органів державної влади та банківських установ по боротьбі з відмиванням (легалізацією) грошей, набутих незаконним, злочинним шляхом. У 1989 р. країнами Великої сімки було створено Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) — міжнародну організацію, основною метою якої є розробка заходів протидії «відмиванню» грошей. В квітні 1990 р. FATF опублікувала першу свою розробку — Сорок рекомендацій, що визначають напрямки протидії держав та фінансових установ «відмиванню» грошей, а також визначають загальні риси операцій, яким фінансові установи повинні приділяти особливу увагу².

24 квітня 2002 р. вийшла в світ публікація FATF «Настанова фінансовим установам по відстеженню фінансування терористів»³. У травні 2002 р. були розповсюджені Всесвітні принципи по відмиванню (легалізації) грошей для приватних банків, прийняті у Вольфсберзі, що визначили міжнародні стандарти в зазначеній сфері, базуючись на рекомендаціях FATF і FinCEN⁴.

Україна, яка ставить перед собою перспективу входження у Європейське Співтовариство⁵, не може залишитися осторонь зазначених процесів, і під впливом міжнародних фінансових організацій поступово створює умови для реформування національ-

¹ Горячек І. Ключові принципи ефективного банківського нагляду // Вісник НБУ. — 1999. — № 5. — С. 35–36.

² Див. Постанову Кабінету Міністрів України і Національного банку України «Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)» від 28.08.2001 № 1124.

³ Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing. — 24 April 2002, Paris.

⁴ Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking. — Wolfsberg AML Principles, 1—st revision, May 2002., Switzerland.

⁵ Актуальність такого завдання набула нового змісту після прийняття 11 березня 2003 р. Європейською комісією Програми «Розширена Європа — сусідство: нові рамки взаємовідносин з нашими східними та південними сусідами», термін дії якої розрахований на 5–10 років. Україна отримала статус спеціального сусіда.

ного законодавства. Зокрема, 10 грудня 2001 р. був прийнятий Указ Президента України «Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».

Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) Україну у вересні 2001 р. внесено до списку країн і територій, що не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням грошей. У зв'язку з вищезазначеним в межах прийнятої КМУ Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 рік, було визначено ряд заходів органів державної влади, в тому числі СБУ, МВС, ДПА, ДКК, НБУ, Мінфіну, Мінекономіки тощо¹. Серед таких заходів, зокрема, вимога посилити контроль за діяльністю банків та інших фінансових установ, що здійснюють первинний фінансовий контроль, у частині повного та безумовного забезпечення ідентифікації їх клієнтів, які проводять сумнівні та значні операції, своєчасного надання уповноваженим державним органам згідно із законодавством, яке регулює питання боротьби з організованою злочинністю, інформації про такі операції, зберігання відповідних документів протягом п'яти років.²

В Україні був створений спеціалізований орган — Державний департамент фінансового моніторингу, якому банківські установи повинні передавати інформацію щодо сумнівних операцій. З липня 2002 р. на розгляді у парламенті перебуває законопроект, спрямований на протидію легалізації грошей, отриманих злочинним шляхом. У межах зазначених заходів 29 травня 2002 р. було прийнято Постанову КМУ № 700 «Про визначення критеріїв віднесення фінансових операцій до сумнівних та незвичних³» і пов'язану з нею Постанову Правління НБУ № 164⁴. В останній

¹ Затверджена постановою КМУ від 15.05.2002 р. № 676 «Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 рік».

² Див. також: Правила надання банками на письмову вимогу керівників відповідних спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю інформації і документів. Затверджені Постановою Правління НБУ № 451 від 16.11.2000 р. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 24 листопада 2000 р.

³ В судових органах м. Києва розглядалися позови народного депутата України Л. Чернівецького щодо незаконності прийнятої постанови КМУ. Див., зокрема: Рішення Печерського районного суду міста Києва по справі № 2—3296/02. — Закон і Бізнес. — № 34—35, 28.09.2002. Апеляційний суд м. Києва скасував зазначену постанову КМУ.

⁴ Постанова Правління Національного банку України «Про схвалення Методичних рекомендацій з питань розроблення банками України програм з метою протидії легалізації (відмиванню) грошей, отриманих злочинним шляхом» від 30.04.2002 р. № 164.

вказувалося, зокрема, що легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, становить серйозну небезпеку для розвитку національної економіки, у тому числі її кредитно-фінансової системи, утвердження демократичних засад діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ставить під загрозу національну безпеку та послаблює міжнародний авторитет України. •

У разі визначення операції як сумнівної банки зобов'язані повідомити про неї правоохоронні органи. При цьому можливість уникнути виконання такого обов'язку переслідується нормою ст. 367 КК України, яка передбачає кримінальну відповідальність за халатність. Повідомлена банком інформація може бути підставою до порушення оперативно-розшукової справи. •

Згідно з рекомендаціями Національного банку України банки мають призначити спеціальну особу або спеціальний відділ для роботи із сумнівними операціями. Інформація повинна надходити оперативно, оскільки відповідно до вимог НБУ вона повинна бути надана не пізніше, ніж увечері наступного дня після проведення операції, яка викликає сумнів працівника банку. Останній отримав розширені права — фактично до тимчасового зупинення переказу грошових коштів за такою операцією¹.

Слід відзначити, що в банківській системі поява цих актів сприймається неадекватно. Банкіри скаржаться на те, що необхідні додаткові витрати на створення відповідних служб та обробку інформації про сумнівні операції, які, фактично, проходять через банк транзитом. Не завжди чітко сформульовані і ознаки сумнівних операцій, що може викликати неузгодженість у діях банківських працівників, правоохоронних органів та клієнтів, що перевірятимуться.

✓ Законодавче визначення сумнівних операцій та запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом, було подано в наступних актах. Закон України «Про банки і банківську діяльність» у ст. 63 під легалізацією грошей, набутих злочинним шляхом, визнав внесення до банку грошей чи іншого майна, набутих з порушенням вимог законодавства України, або переказ таких

¹ Зазначеною Інструкцією повинні бути скасовані дві попередні постанови НБУ «Про посилення контролю за операціями з готівкою» (№ 249 від 24.05.1999 р.) та «Про створення належних умов Державної податкової адміністрації України щодо контролю з питань оподаткування, належного забезпечення надходження коштів до Державного бюджету України та вдосконалення порядку обміну інформацією між Національним банком, комерційними банками та їх установами і органами Державної податкової адміністрації України» (№ 587 від 14.12.1999 р.).

грошей чи майна через банківську систему України з метою приховання джерел походження цих коштів чи створення видимості їх легальності. Згідно зі ст. 64 цього ж Закону на банки було покладено обов'язок ідентифікації осіб. Зокрема, банкам було заборонено вступати в договірні відносини з анонімними особами. Банки зобов'язані ідентифікувати усіх осіб, які здійснюють значні та/або сумнівні операції¹.

Банки зобов'язані ідентифікувати осіб, які здійснюють розрахунки за угодами на суму нижчу, ніж зазначено у частині третій цієї статті, якщо угода явно пов'язана з іншою угодою і загальна сума оплати за цими угодами перевищує встановлену межу, або у разі обґрунтованої підозри в тому, що кошти набуті злочинним шляхом. При цьому з метою попередження злочинів інформація щодо ідентифікації осіб повідомляється банками відповідним органам згідно з законодавством України, яке регулює питання боротьби з організованою злочинністю².

Фінансові установи зобов'язані повідомляти відповідні уповноважені державні органи про сумнівні та незвичні операції своїх клієнтів³. Таке повідомлення здійснюється без інформування осіб, яких стосується відповідне повідомлення. Посадові особи фінансової установи у випадку неповідомлення про сумнівні та незвичні операції несуть відповідальність, установлену законом. Фінансові установи та їх посадові особи не несуть відповідаль-

¹ При цьому значними є операції по безготівкових розрахунках за угодами на суми, що перевищують еквівалент 50 000 євро, або угоди з готівкою на суми, що перевищують еквівалент 10 000 євро за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим НБУ. Сумнівними є операції, що мають такі ознаки: 1) операція здійснюється за незвичних або невиправдано заплутаних умов; 2) операція не є економічно виправданою або суперечить законодавству України.

² Ідентифікація особи не є обов'язковою: 1) у разі здійснення її працівниками, які регулярно здійснюють операції від імені клієнта і раніше були ідентифіковані; 2) у разі здійснення угод між банками. Усі документи, що були підставою для здійснення угод, зазначених у ст. 64 Закону, а також письмові результати ідентифікації пов'язаних з ними осіб банк зобов'язаний зберігати протягом п'яти років з дня виконання угоди.

³ Згідно зі ст. 18 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» фінансові установи зобов'язані ідентифікувати особу споживача фінансових послуг, здійснюючи перевірку факту існування юридичних осіб — споживачів фінансових послуг шляхом отримання від них та/або від відповідних органів державної влади матеріалів про підтвердження державної реєстрації такої особи, включаючи інформацію щодо її назви, організаційно-правової форми, місцезнаходження, посадових осіб та їх повноважень; перевірку повноважень особи, яка має намір діяти від свого імені або від імені іншого споживача фінансових послуг. У разі, якщо виникає сумнів щодо того, що особа діє від свого імені, фінансова установа повинна здійснити заходи для ідентифікації вигодонабувача. Критерії віднесення операцій до сумнівних та незвичних визначаються Кабінетом Міністрів України.

ності за порушення комерційної таємниці внаслідок повідомлення про сумнівні та незвичні операції.

Фактично у разі завдання збитків від проведення перевірки або оперативних дій правоохоронних органів внаслідок отриманої інформації про сумнівні операції підприємець має право оскаржити дії контролюючих або правоохоронних органів, а не дії банків з надання інформації.

Прийняті на виконання вимог FATF протягом 2001–2002 рр. підзаконні акти не змогли чітко визначити вимоги щодо віднесення операцій до сумнівних. Залишається проблемною обробка інформації щодо визнання операцій сумнівними, отриманої від банківських установ, та встановлення відповідальності за її розголошення з боку державних органів. Ці фактори сприяли внесенню України до так званого «Чорного списку». До 15 грудня 2002 р. міжнародною спільнотою було дано час для прийняття відповідного закону. 28 листопада 2002 р. Закон «Про попередження та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом» було прийнято парламентом, а 7 грудня його підписав Президент України.

Однак у експертів Світового банку й FATF прийнятий закон викликав ряд суттєвих зауважень, що потягло за собою розгляд парламентом змін до його змісту. Верховною Радою України 6 лютого 2003 р. було прийнято Закон «Про внесення змін в деякі закони України з питань попередження використання банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом», згідно з яким грошовий ценз операцій, що підлягають моніторингу, знижений до 80 тис. грн (при безготівкових та готівкових розрахунках). В свою чергу Голова Нацбанку С. Тигіпка вже повідомив, що до кількох українських банків, які можуть бути причетними до відмивання «брудних» грошей, почнуть застосовувати жорстоких заходів¹.

Слід зазначити, що реформування національного законодавства в сфері боротьби із відмиванням (легалізацією) грошей, набутих незаконним шляхом, відбувається як в країнах пострадянського простору (у РФ такий закон був прийнятий ще в 2001 р.), так і в економічно розвинених європейських країнах. Наприклад, в Австрії з 1 липня 2002 р. набрав чинності закон, який забороняє анонімні вклади в банках. На такий крок австрійський уряд пішов на вимогу Організації економічного розвитку і співпраці

¹ Швейцарія застосувала до України економічні санкції ФАТФ // Україна сьогодні. Ефір-Дайджест. — 30.01.2003. — С. 16.

та Європейського Союзу, які вимагають від Австрії посилити боротьбу з відмиванням «брудних» грошей¹.

Підсумовуючи викладене, можна наступним чином визначити основні цілі банківського нагляду:

— впровадження, підтримка та розвиток широкого кола фінансових послуг в інтересах банківської системи зокрема та економіки держави в цілому;

— забезпечення ефективної та надійної роботи банків та їх спроможність задовольняти потреби, вимоги та претензії своїх клієнтів;

— забезпечення відповідності діяльності банківської системи грошово-кредитній політиці центробанку, враховуючи той фактор, що регулювання може суперечити їхнім цілям та завданням;

— забезпечення дотримання законів, нормативно-правових актів центрального банку, якими встановлені правила, що передбачають відповідний рівень професіоналізму та компетенції ведення банківської справи.

Для того, щоб банківський нагляд був ефективним, його роль та завдання повинні бути чітко виражені та усвідомлені державними органами. Нагляд над банками не може бути ефективним, якщо вищі урядові кола та уповноважені організації не будуть підтримувати строгий та активний контроль і якщо не буде чітко визначена важлива суспільна роль банківського нагляду. Якщо ці необхідні передумови дотримуються, можливе здійснення заходів, спрямованих на зміцнення інституційних рамок для досягнення ефективного нагляду над банками та забезпечення здорової банківської системи.

ГЛАВА 10

Система банківського нагляду: етапи формування та перспективи розвитку

Кожній країні властиві свої особливості побудови банківської системи, відповідно кожна країна має особливості і в побудові системи банківського регулювання та нагляду. В ряді країн, зокрема у Великобританії, акцент ставиться на документарний на-

¹ За різними даними в Австрії з населенням близько 8 млн чоловік існує приблизно 25 млн ощадних книжок, причому майже всі вони видані на анонімні рахунки. Наприкінці квітня фізичним та юридичним особам на цих рахунках належало коштів на суму більш як 124,5 млрд євро // Галицькі контракти. — № 29. — 15—21 липня 2002 р.

гляд; в інших, наприклад у США — на регулярне та всебічне вивчення стану кожного банку про проведенні інспекції на місці¹. Для більшості країн, в тому числі і України, характерне поєднання дистанційного контролю за діяльністю банків на підставі аналізу звітних документів з проведенням виїзних перевірок. Крім того, органи нагляду співпрацюють зі службами зовнішнього та внутрішнього аудиту банку.

Організація системи банківського нагляду залежить від рівня незалежності центрального банку, його власності та національних традицій, що склалися при формуванні банківської системи. Є декілька типів організації наглядової діяльності. По-перше, банківський нагляд може здійснюватися в рамках центрального банку (Італія, Великобританія, Греція, Іспанія, Україна, Казахстан). Змішана система банківського нагляду передбачає, що повноваження по здійсненню банківського нагляду розподіляються між центральним банком та компетентним державним органом (Німеччина, США, Франція). Третій тип побудови системи банківського нагляду взагалі виключає участь центробанку в цьому процесі: органи банківського нагляду відокремлені від центрального банку (Швейцарія, Канада, Швеція, Данія, Австрія).

Уповноваженими органами можуть бути спеціалізовані фінансові органи — Грошово-кредитне управління в Гонконзі; Монетарний інститут у Люксембурзі; Міністерство фінансів у Канаді, Норвегії, Фінляндії, Японії, Австрії; Банківські і фінансові комісії в Бельгії; Комітет з банківської регламентації, Комітет кредитних установ і Банківська комісія у Франції; Управління фінансового нагляду Швеції; Бюро нагляду за фінансовими установами в Канаді; Федеральне відомство нагляду за кредитною справою у ФРН.

Отже, створюються як спеціалізовані органи в сфері фінансової діяльності держави (міністерство фінансів), так і органи, виключною компетенцією яких є проведення саме банківського нагляду (відомство по контролю за банками). У Данії банківський нагляд взагалі здійснює Міністерство промисловості в рамках загальнодержавної компетенції. Своєрідною є побудова цих органів в США, де до наглядових установ відносять Міністерство фінансів, Раду керуючих, Федеральну корпорацію страхування депозитів, уряди штатів та Управління Контролера грошового обігу.

Аналізуючи практику організації системи банківського нагляду

¹ Поляков В.П., Московкина Л.А. Структура и функции центральных банков. За-рубежный опыт. — С. 140.

ду, можна визначити таку його структурну особливість, як розподіл функцій між двома інстанціями. Загальна схема розподілу функцій має такий вигляд:

1) нормативна база здебільшого розробляється у Міністерстві фінансів;

2) контроль здійснюється або безпосередньо центральним банком (як це практикується у Великобританії, Голландії, Люксембурзі, Ірландії, Італії, Португалії, Греції), або незалежним органом (Німеччина, Швеція, Норвегія, Фінляндія);

3) ліцензія видається або органами, що розробляють нормативну базу (Фінляндія, Норвегія, Іспанія), або контролюючими органами (Німеччина, Бельгія, Греція, Італія, Голландія, Португалія)¹.

Щодо загальних засад побудови взаємовідносин у країнах із розвиненою банківською системою, можна відзначити такі особливості.

Банківський нагляд у Великобританії. У Великобританії контроль традиційно здійснювався Банком Англії при раді з банками. Кожний банк мав особисті зв'язки із Банком Англії, якому надавалися звіти, але на відміну від інших систем нагляду, де супервізори провадять інспекції на місці для перевірки й отримання інформації, відповідальність за надання інформації Банку Англії лежала лише на банках. Однак ця система неформального нагляду стала неефективною, коли чисельність банків зросла й в країні відбувся новий притік іноземного капіталу до банківських структур. Після цього система нагляду була дещо змінена: делегувалися перевірки на місцях зовнішнім аудиторам, змінився зовнішній нагляд з боку Банку Англії².

Отже, можна зробити висновок, що для ефективності впровадження неофіційного підходу у здійсненні банківського нагляду повинні бути дотримані такі умови: невелика кількість банків, сильна центральна влада, традиція тісного співробітництва між банкірами й супервізорами, високопрофесійна робоча сила, ефективні системи управління в самих банках, жорстка аудиторська й облікова практика, повне розкриття інформації для забезпечення ринкової дисципліни.

¹ Див.: Поляков В.П., Московкина Л.А. Структура и функции центральных банков. Зарубежный опыт. — С. 141; Уоскин В.М. Современный коммерческий банк: управление и операции. — С. 55; Реверчук С.К., Ковалюк О.М., Стрельбицька Л.М., Крутка М.І. та ін. Влада. Банки. Бізнес: політекономія взаємодії і розвитку / За ред. д.е.н. проф. С.К. Реверчука. — К.: Атіка, 2002. — С. 68–69.

² Полицатто Винсенто. Разумное регулирование и банковский надзор. Создание институциональных рамок для банков. — С. 24–25.

Банківський нагляд у США — приклад формального підходу до контролю, що вимагає активної перевірки на місці умов діяльності банку. Американський підхід виправданий великою кількістю невеликих банків і системою безфілійних банків в окремих штатах, що є результатом обмеження діяльності в просторі. В США збитки банку більшою частиною покриваються за рахунок офіційних програм страхування депозитів, що сприяє значному громадському й політичному тиску на суворий підхід до банківського нагляду. На відміну від країн, де влада покладається на сторонніх експертів, банківські супервізори в США повинні самі мати навички щодо оцінки якості активів та інших аспектів банківської діяльності. При здійсненні нагляду в США застосовується цільове планування перевірок на місцях, використання зовнішнього нагляду й системи раннього попередження, використання досягнень комп'ютерних технологій. Це дозволяє наглядовим органам мати відносно постійну кількість перевіряючого персоналу, не дивлячись на зростання активів і складність фінансової системи.

Найстарішим розпорядчим органом із нагляду за банківською діяльністю є Служба Фінансового Контролю (СФК) ФРС США. Вона була створена на підставі Закону про національну валюту від 1863 р. і діє на підставі Закону про національний банк 1864 р. Формально СФК входить до складу Федерального Казначейства, тобто є ланкою виконавчої влади. Однак в той же час фінансовий контролер, який призначається на строк 5 років Президентом США та затверджується на посаді Сенатом, не може бути безмотивовано зміщений із посади. Отже, застосовується законодавча конструкція, яка демонструє незалежність урядової агенції від контролю з боку органів виконавчої влади і дозволяє діяти СФК як органу, незалежному від обох гілок влади: законодавчої та виконавчої¹.

СФК має свій апарат (близько 2000 осіб), який розділений на шість територіальних відділень. Характерною особливістю діяльності Служби Фінансового Контролю є те, що обслуговування підконтрольних банків служба здійснює за їх рахунок².

¹ Основні функції Служби Фінансового Контролю: а) загальний нагляд за застосуванням федерального банківського законодавства; б) встановлення правил та видання інструктивних матеріалів, що регулюють порядок реєстрації статутів та ділову практику національних банків, контроль за їх діяльністю та ліквідацією; в) надання чартерів новоствореним національним банкам. — Див. наприклад: *Тосунян Г.А.* Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. — С. 86—87.

² *Бобраков Ю.И.* США: Центральный банк и экономика. — М.: Наука, 1988. — С. 17—18.

Таким чином, метою проведення державної політики США в галузі банківського нагляду є здоров'я й стійкість усієї банківської системи, а не попередження індивідуальних банківських банкрутств. При цьому, як зазначають експерти, якщо концентровані банківські системи європейських країн інтернаціоналізують більшість витрат галузі нагляду та збитки розподіляються на рівні відділень, в американській банківській структурі витрати нагляду значно більшою мірою несуть регулятивні агенції, тоді як збитки банку в основному покриваються за рахунок офіційних програм страхування депозитів. Це створює значний громадський і політичний тиск на суворий підхід до банківського нагляду¹.

Банківський нагляд в Японії. Нове законодавство, що врегульовує правовий статус центробанку країни, набрало чинності з 1 квітня 1998 р. Ним наглядові функції було віднесено до компетенції Міністерства фінансів країни. Банк Японії може укладати з кредитним організаціями контракти на проведення перевірок з метою прийняття або підготовки належних дій щодо підтримання порядку в кредитній сфері. В цих контрактах повинні бути передбачені умови, у відповідності з якими Банк сповіщає кредитні організації та отримує їх згоду на проведення перевірок. При цьому Банк Японії повинен враховувати операційні витрати кредитних організацій під час проведення перевірок. На запит міністра фінансів Банк Японії надає звіти про проведені перевірки. Крім того, міністр фінансів може вимагати від центробанку надання звітів та матеріалів, що свідчать про діяльність самого центробанку².

Банківський нагляд в континентальній Європі. Модель банківського нагляду, розроблена в континентальній Європі, базується на легалістичному підході, який обумовлює різні показники, що їх банк повинен дотримуватися, але делегує контроль на місці й перевірку документації стороннім аудиторам. У Німеччині аудитори виконують перевірки банків і повинні інформувати владу, якщо вони виявлять відповідні факти порушення. В Бельгії спеціальні аудитори призначаються й фінансуються владою. В Швейцарії аудитори ліцензуються Федеральною Банківською Комісією й мають спеціально встановлені законом обов'язки. Супервізори залишають за собою право перевіряти банківську документацію і проводити перевірки в будь-який час.

¹ *Виттас Д.* Взаимодополняющее конкурентное взаимодействие финансовых посредников и рынков. — СЕСФР, Мировой банк, сентябрь 1989.

² *Масунага Рей.* Основные проблемы системы Центрального Банка. Изучение примера Банка Японии. — ЯЦМФ, 1997. — С. 11, 13.

Встановлені правила, які визначають форму й зміст аудиторських звітів.

Такий підхід відображає роздержавлення інспекційного процесу, хоча й за чіткими державними правилами та напрямками. Перевагами такого підходу є можливість аудиторських організацій уникнути обмеження ресурсів і заробітної плати, які часто заважають контролюючим органам і владі в цілому наймати і утримувати висококваліфікований персонал. Аудитори, як правило, поєднують банківський і звичайний аудит.

Щодо негативних сторін, то до них слід віднести можливість наявності конфліктного становища аудитора перед банком й урядом, а також не виділення достатньої кількості ресурсів для забезпечення належного виконання аудиторських перевірок при бажанні досягти максимальних прибутків. Таким чином, належна модель інспекції на місцях повинна залежати від оцінки того, яка група — супервізори або аудитори — зможе найкраще здійснити перевірку на місці, виходячи із факторів навиків, компетентності, досвіду, незалежності від політичного та інших впливів, фінансових можливостей.

У Російській Федерації Центральний банк (Банк Росії) здійснює банківський нагляд шляхом постійного нагляду й проведення перевірок кредитних організацій на предмет відповідності їх установчих документів, фінансово-господарської, кредитної діяльності, а також діяльності щодо здійснення банківських операцій чинному законодавству та обов'язковим нормативам, встановленим Банком Росії (ст. 55 Федерального закону «Про Центральний банк Російської Федерації (Банк Росії)»). Основними завданнями банківського нагляду є забезпечення законності створення, організації й діяльності кредитних установ, забезпечення їх надійності, підтримка стабільності, а також захист інтересів вкладників й кредиторів¹.

З 1 січня 1993 р. в ЦБ РФ для здійснення наглядової діяльності був створений особливий структурний підрозділ — Департамент банківського нагляду (до нього діяв Департамент по регулюванню діяльності банків). До його складу ввійшли управління економічного аналізу діяльності банків, регламентації банківського нагляду, ліцензування діяльності банків, кредитних установ і банківського аудиту².

Формально Банк Росії незалежний від виконавчої влади, однак значну кількість дій він здійснює за дорученням уряду

¹ Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. — С. 32—33.

² Див.: ДиК. — 1994. — № 2. — С. 7.

РФ. Крім того, банк РФ наділений багатьма повноваженнями, що мають адміністративний характер. Відповідно до Указу Президента РФ «Про заходи по забезпеченню державного фінансового контролю в Російській Федерації» Банк Росії є одним із центральних ланок системи такого контролю¹. Вважається, що за організаційно-правовою суттю Банк Росії значною мірою наближається до статусу федеральних органів виконавчої влади².

Г.А. Тосунян і А.Ю. Вікулін зазначають, що в державах з ефективно функціонуючими грошово-кредитними системами, як правило, реалізований принцип полісуб'єктності верхнього рівня банківської системи, і цей шлях є оптимальним і об'єктивним для Росії³.

Поряд з Банком Росії як небанківська кредитна організація і як паралельна структура демонополізованого рівня органів банківського нагляду діє Агенція по реструктуризації кредитних організацій, заснована урядом і ЦБ РФ. До її завдань входять: 1) оперативна робота по взаємодії із банками, що поновлюються з числа проблемних (робота з «поганими» активами, участь в управлінні, надання економічної підтримки); 2) участь у проведенні ліквідації (ліквідаційний контроль) банків, що збанкрутували, в тому числі і по реалізації майна банків, що ліквідуються⁴.

У контексті можна назвати також Федеральну корпорацію по

¹ Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1996. — № 31. — Ст. 3696.

² Наглядова діяльність Банку Росії передбачає перевірку об'єкта, а при виявленні будь-яких порушень — направлення йому обов'язкових для виконання приписів з вимогою усунення виявлених порушень, а також застосування встановлених законодавством санкцій. Банк Росії, за загальним правилом, не втручається в оперативну діяльність кредитних установ. Лише в чітко визначених законом випадках, як правило, в якості санкцій за невиконання своїх приписів, а також у випадку реальної загрози інтересам вкладників.

Банк Росії втручається в оперативну діяльність кредитних установ й призначає тимчасову адміністрацію по управлінню цією організацією на строк до 18 місяців (ст. 55, ст. 75 Федерального закону РФ «Про банки і банківську діяльність»).

Інші заходи відповідальності, які може застосувати Банк Росії, не повинні зачіпати оперативної діяльності кредитної установи. Крім того, заходи відповідальності повинні застосовуватися до кредитних організацій лише в порядку нагляду (ст. 75 федерального закону «Про Центральний банк РФ»). Тобто, в законодавстві відсутня можливість застосування заходів відповідальності з боку Банку Росії до кредитних організацій в порядку контролю. Хоча на практиці можливі випадки, коли центробанк застосовує контрольні заходи, керуючись підзаконними актами.

³ Тосунян Г.А., Вікулін А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. — С. 96—97.

⁴ Основы банковской деятельности (Банковское дело) / Под ред. К.Р. Тагирбекова. — С. 30.

страхуванню вкладів населення в комерційних банках, яка знаходиться в процесі перманентного формування, Міжбанківську службу безпеки тощо. Уряд Росії намагається створити структуру, що відповідатиме за взаємодію з банківською системою. Ця структура повинна займатися банківським регулюванням та наглядом за допомогою адміністративних і економічних методів.

В Казахстані Національний Банк з метою забезпечення фінансової стійкості банків, захисту інтересів їх депозиторів, а також підтримки стабільності грошово-кредитної системи Республіки Казахстан здійснює регулювання діяльності банків, в тому числі шляхом:

- встановлення пруденційних нормативів та інших обов'язкових до дотримання банками норм і лімітів, включаючи норми резервних вимог, провізії проти сумнівних та безнадійних активів;
- видання обов'язкових до виконання банками нормативно-правових актів;
- інспектування (перевірок) діяльності банків;
- видання рекомендацій по оздоровленню фінансового стану банку;
- застосування до банків обмежених заходів впливу; накладання санкцій на банки (ст. 41)¹.

Аналогічні норми містяться і в законодавчих актах Республіки Молдова, Республіки Беларусь, країн Балтії, що закріплюють правовий статус центральних банків цих країн. Крім того, враховуючи існуючу перспективу входження прибалтійських країн до складу об'єднаної Європи, їх політика, в тому числі і в сфері банківської діяльності, спрямована на гармонізацію національного законодавства. Зокрема, в Стратегічній програмі розвитку Банку Естонії на 2001—2003 рр. закріплено, що метою Банку Естонії у фінансовому секторі, в тому числі в банківській політиці, є забезпечення надійності фінансового сектора Естонії та повної готовності його для об'єднання з Європейським Союзом та об'єднаним ринком Європи. Банк Естонії підтримує створення об'єднаного фінансового нагляду для досягнення ефективності в усіх частинах фінансового сектора. Першочерговою метою Банку Естонії при створенні об'єднаного фінансового нагляду є забезпечення того, щоб у ході процесу об'єднання і в його результаті не послабився б загальний нагляд і, перш за все, спроможність банківського нагляду. В свою чергу, при здійсненні наглядової діяльності Банк Естонії виходить з міжнародних норм і практики.

¹ Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» от 7 июля 1998 г.

Крім того, враховуючи схильність фінансового сектора до мікро- і макроризиків, центральний банк при необхідності залишить більш жорсткі, ніж прийняті в міжнародній практиці, нормативи надійності та інші заходи регуляції.

Отже, можна зробити висновок, що більшість пострадянських республік, які побудували власні банківські системи в межах незалежних держав, використовують європейську модель банківського нагляду, створену в рамках центрального банку, базуючись при цьому на міжнародних стандартах, розроблених у сфері фінансового (в тому числі і банківського) нагляду.

Україна, організовуючи власну систему банківського нагляду, пішла традиційним для європейських країн шляхом, обмежуючи його проведення компетенцією центрального банку і не створюючи окремих спеціалізованих органів для здійснення банківського регулювання та нагляду. Зміст нагляду первісно визначався повноваженнями Національного банку України, встановленими Законом України «Про банки і банківську діяльність», в якому закріплювалося, що НБУ координує діяльність банківської системи в цілому та здійснює контроль за дотриманням юридичними особами банківського законодавства і власних нормативних актів¹.

У проекті Закону «Про Національний банк України» зазначалося: «Банк України здійснює функції банківського регулювання і нагляду за діяльністю банків а також інших кредитних установ. Банк України здійснює постійний нагляд за додержанням банками та іншими кредитними установами банківського законодавства, нормативних актів Банку України і економічних нормативів. Головна мета банківського регулювання і нагляду — безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів» (ст. 59 законопроекту)².

У прийнятому в 1999 р. Законі «Про Національний банк України» формулювання було дещо змінено. В ст. 55 Закону закріплено положення, згідно з яким головною метою банківського регулювання і нагляду було визначено безпеку та фінансову стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. Національний банк здійснює функції банківського регулювання і нагляду за діяльністю банків у межах та порядку, передбачених законодавством України. Національний банк здійс-

¹ Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 25, ст. 281 (із наступними змінами та доповненнями).

² Проект Закону України «Про Національний банк України». Реєстраційний № 0940. Прийнятий в третьому читанні Верховною Радою України.

нює постійний нагляд за дотриманням банками банківського законодавства, нормативних актів Національного банку і економічних нормативів.

Компетенція центробанку в галузі банківського нагляду отримала подальший розвиток у новій редакції Закону «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. Крім того, слід згадати норми Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», яким розподілялися повноваження органів у сфері державного регулювання фінансових ринків¹.

Отже, порівняно із пропонованою редакцією законопроекту про центробанк НБУ отримав обмежену сферу застосування своїх регулятивних та наглядових повноважень, що з позицій представників центробанку є позитивним явищем, оскільки дозволяє підвищити якісні вимоги до здійснюваних заходів. •

Безпосередньо служба банківського нагляду була утворена в Україні у 1992 р. Метою її створення стало бажання надійно захистити інтереси вкладників та кредиторів, забезпечити їхню довіру до фінансово-банківської системи країни, сприяти її вдосконаленню та зміцненню. Серед перших актів, розроблених Управлінням з банківського нагляду, були Тимчасове положення «Про порядок створення, реєстрації комерційних банків і здійснення нагляду за їх діяльністю», затверджене постановою Правління НБУ від 17.07.1992 р.; Положення про економічні нормативи регулювання діяльності комерційних банків, затверджене 21.12.1993 р. Функції і задачі зазначеного структурного підрозділу центробанку первісно визначалися в Положенні про службу банківського нагляду НБУ, затвердженому наказом Голови Правління НБУ № 110 від 12.07.1994 р. Відповідно до Положення діяльність служби банківського нагляду була спрямована на забезпечення дотримання банками економічних нормативів, аналізу даних балансу, інспектування безпосередньо на місцях.

Після об'єктивного процесу банкрутування комерційних банків, який спостерігався в Україні у 1995—1996 рр., супроводжуючи формування банківської системи країни, центробанк підвищив вимоги в сфері банківського нагляду, розширив компетенцію уповноважених структурних підрозділів і відкоригував ви-

¹ Розподіл повноважень був здійснений у такий спосіб:

- щодо ринку банківських послуг — Національним банком України;
- щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів — Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- щодо інших ринків фінансових послуг — спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

моги, що ставилися до кредитно-фінансових установ. Так, протягом 1996 р. Департаментом банківського нагляду була підготовлена інструкція № 10 «Про порядок регулювання та аналіз діяльності комерційних банків», затверджена постановою правління НБУ № 343 від 30.12.1996 р.¹

Система економічного аналізу ґрунтується на стандартизованій системі (CAMEL)², за допомогою якої можна аналізувати роботу комерційних банків за єдиною методикою. В її основу покладено аналіз основних показників фінансового стану банку з урахуванням головних його компонентів. Таким чином, вона є єдиною системою, згідно з якою аналіз проводиться як установами НБУ, так і комерційними банками. Контроль за дотриманням комерційними банками встановлених економічних нормативів, як свого часу зазначав голова центробанку, здійснюватиметься щоденно за середньозваженою оцінкою на підставі щоденних балансів³.

Поступово відбулося реформування структури банківського нагляду. На базі управління було створено департамент банківського нагляду, управління методології і координації банківського нагляду і аудиту; управління інспектування; управління з аналізу діяльності банків і контролю економічних нормативів; управління реєстрації і ліцензування банків. НБУ забезпечував здійснення нагляду за діяльністю комерційних банків і їх установ, а також за діяльністю небанківських установ, які проводили банківську діяльність на основі дозволу (ліцензії) НБУ на проведення банківських операцій⁴.

Протягом 1996 р. Департаментом банківського нагляду за участі іноземних радників були розроблені та відпрацьовані методичні вказівки з інспектування комерційних банків та стандар-

¹ Інструкцією передбачалося покладення на НБУ повноважень у таких сферах: 1) контроль за дотриманням обов'язкових нормативів і оціночних показників регулювання діяльності комерційних банків; 2) раннє регулювання; 3) упереджувальні заходи; 4) застосування штрафних санкцій за порушення обов'язкових нормативів та заходи впливу за порушення оціночних показників; 5) економічний аналіз діяльності комерційних банків (аналіз капіталу банку, якості активів, надходжень, ліквідності, менеджменту).

² Система «CAMEL test» розроблена Федеральною Резервною системою США і включає: С – Достатність капіталу (Capital adequacy); А – Якість активів (Asset quality); М – Компетентність керівництва (Management); Е – Доходність (Earnings); L – Ліквідність (Liquidity).

³ Ющенко В.А. Економічні тенденції та перспективи розвитку фінансового сектора в економіці України // Фінанси України. – 1997. – № 5. – С. 64–72.

⁴ Див. П. 1.3. Положення про службу банківського нагляду Національного банку України, затвердженого наказом Голови Правління НБУ від 12.07.1994 р. № 110.

тизації роботи з виїзного інспектування задля всеохоплюючих перевірок за всіма напрямками діяльності комерційних банків та банківських установ. На 1997 р. головним завданням управління інспектування та відповідних служб регіональних управлінь НБУ стало впровадження уніфікованої системи рейтингової оцінки комерційних банків. Крім того в системі НБУ в структурі департаменту банківського нагляду було створено нове управління нагляду за проблемними банками.

Всі ці зміни, що породжувалися новими тенденціями в розвитку економіки держави та впровадженні нових механізмів господарювання, створення нових комерційних структур впливали й на існуючу організацію банківського нагляду, яка повинна була відповідати сучасним вимогам. Тому у 1997 р. центробанк почав відпрацьовувати нову наглядову структуру, яка б могла якісно забезпечувати виконання поставлених завдань в сфері стабільності банківської системи країни та захисту інтересів її клієнтів. Загальна структура та повноваження органів системи банківського нагляду була затверджена Постановою Правління НБУ «Про структуру системи банківського нагляду НБУ та його повноваження щодо адекватного реагування на порушення в діяльності комерційних банків».

Згідно з цим актом структура банківського нагляду побудована за вертикальним принципом і діє як єдиний механізм у складі центрального апарату та територіальних управлінь НБУ.

Система банківського нагляду складається з таких рівнів:

- відділ банківського нагляду територіального управління;
- Комісія з питань нагляду та регулювання діяльності банків при територіальному управлінні НБУ;
- начальник територіального управління НБУ;
- відповідні департаменти банківського нагляду Національного банку України;
- Заступник Голови Правління НБУ;
- Комісія з питань нагляду та регулювання діяльності банків Національного банку України.

Чинним законодавством був також встановлений перелік департаментів та управлінь банківського нагляду НБУ¹.

¹ До департаментів та управлінь банківського нагляду НБУ були віднесені:

1. Департамент реєстрації та ліцензування банків — здійснює реєстрацію та ліцензування діяльності комерційних банків;
2. Департамент безвізного нагляду — відповідає за проведення економічного аналізу та розробки нормативів регулювання діяльності банків;
3. Департамент інспектування банків — безпосереднє інспектування діяльності банків;

Було закладене розмежування компетенції між центральним апаратом та регіональними представництвами центрбанку. На рівні територіального управління НБУ служба банківського нагляду формується в самостійний підрозділ (комісію з питань нагляду та регулювання діяльності банків — відповідно до наказу начальника територіального управління) на базі наступних напрямів діяльності: а) погодження на відкриття банківських установ та дозволів банківським установам на здійснення банківських операцій; б) інспектування банків і банківських установ; в) обробка економічної інформації; г) здійснення нагляду за банками, які у встановленому порядку отримали сукупний рейтинг «сильний» (1), «задовільний» (2) та «посередній» (3).

Провідне місце в організації банківського нагляду зайняла Комісія НБУ з питань нагляду та регулювання діяльності банків — спеціально створений колегіальний орган. Її повноваження були визначені первісно Положенням, затвердженим Постановою Правління НБУ № 184 від 23.07.1996 р. У 1998 р. центрбанк, орієнтуючись на проведену реорганізацію наглядової структури, затвердив нове Положення про Комісію Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків¹. Мета її створення — проведення скоординованої політики щодо здійснення нагляду за діяльністю банків в Україні, яка сприятиме успішному їх функціонуванню, надійному захисту інтересів вкладників і кредиторів, прогнозуванню та своєчасному реагуванню на зміни, що відбуваються в банківській системі². Очолює

4. Департамент з питань роботи з проблемними банками — займається вирішенням проблем, пов'язаних із функціонуванням проблемних банків, які у встановленому порядку отримали сукупний рейтинг «граничний» (4) та «незадовільний» (5);

5. Управління координації з питань банківського нагляду — координує інформацію щодо банківського нагляду.

(Положення «Про структуру системи банківського нагляду Національного банку України та його повноваження щодо адекватного реагування на порушення в діяльності комерційних банків», затверджене Постановою Правління НБУ від 17.11.1997 р. № 380).

¹ Положення про Комісію Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків. Затверджене Постановою Правління НБУ № 470 від 09.11.1998 р. (зарєєстровано в Міністерстві України — реєстр. № 596 від 17.12.1998 р.) — із змінами, внесеними Постановою Правління НБУ № 231 від 13.05.1999 р., реєстр. № 648 від 13.05.1999 р.) // «Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності»: Додаток до журналу «Вісник Національного банку України». — 1999. — № 1. — Ст. 3.

² Завданнями Комісії є:

— забезпечення стабільності та надійності банківської системи, а також захисту кредиторів і вкладників банків;
— визначення пріоритетних питань діяльності банківського сектора економіки та напрямів їх вирішення;

Комісію голова на рівні першого заступника Голови Правління НБУ.

Заступник голови Правління НБУ, який очолював на той момент систему банківського нагляду, мав у своїй компетенції затвердження планів контрольно-інспекційної діяльності банківського нагляду, приймав рішення про здійснення інспектування банків, забезпечував координацію діяльності департаментів банківського нагляду, а також вирішував інші поточні питання. Разом з тим до його повноважень не відносилось право застосовувати заходи примусового впливу, що, на думку службовців центробанку, вважалось недоцільним¹.

Найвищою інстанцією в сфері банківського нагляду було визначено Правління НБУ, до компетенції якого відносилось прийняття найважливіших рішень в галузі банківської діяльності, в тому числі і банківського нагляду, видання нормативно-правових актів, вирішення питань щодо усунення керівництва банків, призначення тимчасової адміністрації, проведення санації та ліквідації банків.

- проведення політики пруденційного банківського нагляду з метою забезпечення підтримки довіри суспільства до банків;
- розроблення стратегії і тактики банківського нагляду, вибір дійових інструментів для здійснення інтегрованого нагляду за банками;
- вдосконалення процесів, що запроваджуються з метою забезпечення монолітності, послідовності та консолідованості нагляду;
- сприяння наданню необхідних повноважень відповідним рівням системи банківського нагляду для забезпечення її чіткої роботи, в тому числі щодо удосконалення потоків інформації, координації зусиль у системі банківського нагляду, делегування повноважень, подальшого розвитку процедур щодо своєчасного й ефективного прийняття рішень та реагування тощо;
- сприяння законодавчому забезпеченню діяльності банківського нагляду, ініціювання нових і удосконалення чинних законів та нормативних актів, опрацювання пропозицій, що надходять із зовнішніх джерел, періодичний перегляд загальної інфраструктури банківського законодавства;
- розроблення методологій, які забезпечують необхідною інформацією про стан банківської системи, тенденції фінансового розвитку, розроблення системних питань та запланованого реагування;
- розроблення заходів щодо запобігання злочинності та правопорушенням у банківській системі;
- накопичення міжнародного досвіду та організація співробітництва з питань банківського нагляду з міжнародними організаціями і налагодження контактів з національними наглядовими інстанціями;
- проведення підготовки кваліфікованих висновків про проекти Законів України та нормативні акти Національного банку України;
- проведення комплексної оцінки фінансово-економічного стану банківської системи в цілому, визначення тенденцій її розвитку та надання пропозицій Правлінню НБУ щодо адекватного реагування.

¹ Див., зокрема: *Пастішник В.В.* Банківський надгляд: правові засади та проблеми здійснення // Банківське право України / Під заг. ред. А.О. Селіванова. — С. 245.

На початку 1999 р. з метою запобігання дублювання функцій, що виконували структурні підрозділи центрального апарату НБУ, посилення роботи з проблемними банками була проведена реорганізація служби банківського нагляду, результатом якої стало створення департаменту пруденційного нагляду, управління реєстрації та ліцензування банків, управління нагляду за великими банками, управління з питань роботи з проблемними банками.

До складу департаменту пруденційного нагляду увійшли: управління методології та координації банківського нагляду і співробітництва з міжнародними фінансовими установами; управління безвізного нагляду; управління інспектування банків і відділ нагляду за міжнародною діяльністю комерційних банків¹.

На управління з питань роботи з проблемними банками було покладено завдання створення чіткої організаційної системи оперативного реагування на проблемні ситуації, що загрожують інтересам кредиторів та вкладників банків. До функцій цього управління входили також: а) збір і узагальнення інформації щодо діяльності і фінансового стану проблемних банків; б) здійснення моніторингу за проблемними банками; в) розробка пропозицій щодо поліпшення їх фінансового стану; г) проведення експертизи програм фінансового оздоровлення проблемних банків і здійснення контролю за виконанням комерційними банками цих програм; д) здійснення моніторингу за процесом ліквідації банків і контролю за роботою ліквідаційної комісії тощо. За окремим управлінням були закріплені функції регулювання та нагляду за діяльністю великих банків.

З метою підвищення ефективності банківського нагляду і наближення його до вимог світових стандартів у жовтні 2000 р. Правління НБУ прийняло постанову про реорганізацію банківського нагляду. Нею було передбачено встановлення перехід-

¹ Основними функціями департаменту пруденційного нагляду були:

- розробка політики і стратегії та системи організації банківського нагляду;
- розробка методології, інструкцій, положень та інших нормативних документів НБУ з банківського нагляду;
- участь у підготовці законодавчих і розробці нормативних актів НБУ;
- розробка статистичної звітності щодо банківського нагляду;
- збір і аналіз інформації від комерційних банків, регіональних управлінь НБУ і аналіз діяльності банківської системи в цілому;
- контроль за виконанням банками економічних нормативів;
- збір і зведення інформації про діяльність банків і їх фінансовий стан за матеріалами безвізного контролю та інспектування банків на рівні регіональних управлінь НБУ і підрозділів Центрального банку, а також аудиторських фірм;
- визначення рейтингових оцінок за системою CAMEL;
- контроль за виконанням банком виправних заходів тощо.

ного періоду протягом 2001–2005 рр. для підготовки виведення банківського нагляду з-під контролю НБУ і створення самостійного наглядового державного органу.

У відповідності з постановою ліквідовано департамент пруденційного нагляду і три управління: нагляду за великими банками; з питань роботи з проблемними банками; реєстрації та ліцензування банків. На їх базі було створено Генеральний департамент банківського нагляду; департамент інспектування та моніторингу банків; департамент реєстрації та ліцензування банків; департамент реорганізації і ліквідації банків. Директори всіх новостворених департаментів підпорядковуються директору Генерального департаменту банківського нагляду.

Операції з банківського нагляду виконують також відділи банківського нагляду за діяльністю комерційних банків, створені в регіональних відділеннях НБУ¹. До складу відділу входять три сектори: сектор реєстрації та ліцензування; сектор аналізу та контролю економічних нормативів; сектор інспектування. Основним завданням відділу є здійснення контролю і нагляду за дотриманням банками чинного законодавства України та нормативних актів НБУ і забезпечення функціонування банківських установ на основі принципів безпечної і стабільної діяльності. *

¹ Функціями відділу є:

- розгляд пакетів документів щодо реєстрації комерційних банків і погодження відкриття філій;
- контроль за своєчасністю подання комерційними банками змін і доповнень до установчих документів;
- розгляд пакетів документів щодо ліцензування новоствореного банку та розширення ліцензії діючого;
- розгляд питань про відкликання ліцензії та дозволів на проведення банківських операцій у зв'язку з порушенням законодавчо-нормативних актів;
- розгляд пакета документів щодо ліквідації філій і участь у роботі ліквідаційної комісії;
- отримання від банків звітності, її аналіз й узагальнення, і на основі цього розробка пропозицій щодо усунення недоліків у їх діяльності;
- здійснення контролю за дотриманням банками економічних нормативів, установлених НБУ;
- застосування санкцій до банків, які систематично порушують чинне законодавство, економічні нормативи, не виконують розпоряджень НБУ щодо поліпшення їх фінансового стану;
- проведення комплексних і цільових (тематичних) перевірок банківських установ області, реалізація результатів перевірок і контроль за усуненням виявлених недоліків;
- визначення загальної рейтингової оцінки за системою CAMEL;
- підготовка зауважень і пропозицій до проектів законів України, інструкцій, нормативних актів і методичних вказівок НБУ з питань організації грошово-кредитної політики, розрахунків, організації банківського нагляду за діяльністю банків та ін.

Генеральний департамент з питань банківського нагляду співпрацює із Комісією з питань нагляду і регулювання діяльності банків. Зокрема, у 2002 р. з метою удосконалення банківського нагляду, оптимізації розподілу функцій і обов'язків між центральним апаратом і територіальними управліннями Національного банку України щодо нагляду за банками було прийняте рішення Комісією НБУ з питань нагляду і регулювання діяльності банків від 29.01.2002 р. № 29 про розподіл банків на групи в залежності від розміру чистих активів, про що Генеральний департамент банківського нагляду довів до відома банківських установ своїм листом № 45-311/370 від 11.02.2002 р.

Останнє реформування системи банківського нагляду було викликане фінансовим станом країни та функціонуванням вітчизняної банківської системи на відповідному етапі її розвитку. Зокрема, Комплексною програмою оздоровлення банківської системи на 1999—2000 рр. передбачався ряд заходів, в тому числі пов'язаних і зі сферою банківського нагляду та регулювання:

- забезпечення розбудови банківської системи, здатної ефективно й адекватно діяти в умовах ринкової економіки;
- удосконалення системи нагляду НБУ за діяльністю комерційних банків;
- відновлення довіри населення до банківської системи, мобілізація нею коштів з подальшим вкладенням їх у реальну економіку;
- розвиток фінансових інструментів для поліпшення грошово-кредитного регулювання шляхом впровадження ринкових відносин, а не за рахунок директивного розподілу кредитів;
- розв'язання проблеми неплатежів¹.

Слід зазначити, що Закон «Про банки і банківську діяльність» вніс певні корективи у визначення кола суб'єктів, що підпадають під наглядову діяльність центробанку. Зокрема, раніше його повноваження розповсюджувалися на діяльність комерційних банків та їх установ, а також на діяльність небанківських установ, які здійснюють банківську діяльність на основі дозволу (ліцензії) НБУ на проведення банківських операцій.

Із січня 2001 р. наглядова діяльність НБУ охоплює всі банки, їх підрозділи, афілійованих та споріднених осіб банків на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних та фізичних осіб у частині здійснення банківської діяльності (ч. 2 ст. 67). Крім того, НБУ

¹ Див., зокрема: Кротюк В. Становлення і перспективи розвитку банківського нагляду в Україні // Вісник НБУ. — 2001. — № 7. — С. 2—6.

має право здійснювати перевірку осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, з метою дотримання законодавства щодо банківської діяльності. При здійсненні перевірки Національний банк України має право вимагати від цих осіб подання будь-якої інформації, необхідної для здійснення перевірки. Інспектовані особи зобов'язані подавати Національному банку України затребувану інформацію у визначений ним строк.

До осіб, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, відносяться: 1) власник істотної участі у банку, якщо Національний банк України вважає, що він не відповідає вимогам, встановленим цим Законом щодо істотної участі, або негативно впливає на фінансову безпеку і стабільність банку; 2) особа, що придбала істотну участь у банку без письмового дозволу Національного банку України¹. ♦

Об'єктом перевірки Національного банку України може бути також особа, щодо якої є достовірна інформація про здійснення цією особою банківської діяльності без банківської ліцензії. ♦

В Україні запроваджена змішана форма банківського нагляду, яка передбачає зосередження функцій нагляду в рамках центрального банку у тісній взаємодії з органами внутрішнього та зовнішнього аудиту. При здійсненні банківського нагляду Національний банк України може користуватися послугами інших установ за окремими угодами. Як і в країнах континентальної Європи, в Україні здійснення банківського нагляду відбувається із застосуванням дистанційного контролю та інспектування на місцях.

¹ Метою введення інституту «істотної участі» є недопущення у банківську систему та до управління банком осіб, які не мають бездоганної ділової репутації та достатньої власної фінансової стабільності, що загрожуватиме інтересам вкладників та інших кредиторів банку. Банкам забороняється випуск акцій на пред'явника. Критерій «істотної участі» поширюється на членів виконавчого органу і наглядової ради юридичної особи, а також на її власників. У світовій банківській практиці прийнято, що в річних звітах солідні фінансові установи розкривають інформацію не лише щодо персоналій керівних і наглядових органів, а й про акціонерів, які мають «істотну участь». Згідно з четвертим принципом Базельських стандартів, орган нагляду країни повинен мати повноваження щодо розгляду і відхилення пропозицій про передачу іншим особам значних пайок або контрольних пакетів в існуючих банках. Керуючись ст. 73 Закону «Про банки і банківську діяльність», НБУ у разі грубого чи систематичного порушення власником істотної участі у банку вимог законодавства має право застосувати до такого акціонера відповідний захід впливу — заборону використовувати право голосу придбаних акцій (паїв). Згідно зі ст. 74 Закону, у разі встановлення заборони користуватися правом голосу відповідно до придбаних акцій (паїв) право брати участь у голосуванні передається довіреній особі, яка призначається НБУ за поданням банку.

Повертаючись до дискусії про необхідність виведення банківського нагляду з-під компетенції центробанку, слід зазначити, що вона триває не один рік, а її учасники стоять на діаметрально протилежних позиціях. Зокрема, на думку деяких дослідників, зосередження всієї адміністративно-командної грошово-кредитної влади в руках одного відомства призведе до зайвої бюрократизації, зарегламентованості і, зрештою, до втрати ініціативи і заповзятливості всієї системи органів, що контролюються. Крім того, при такому устрою кредитної системи можливі різного роду зловживання. Так, Л.Г. Єфімова свого часу пропонувала створити декілька органів управління кредитною системою, компетенція яких засновувалася б на принципі розділення влади, використовуючи для цього досвід Франції.

Представники НБУ ще з моменту заснування служби банківського нагляду відстоюють протилежну позицію. У 1995 р. начальник департаменту банківського нагляду А.І. Степаненко зазначав, що на сучасному етапі не варто перерозподіляти контрольні функції; банківський нагляд повинен бути в структурі НБУ, так як там концентрується вся звітність комерційних банків¹. В.П. Гетьман вважав, що НБУ повинен бути органом банківського нагляду, який підтримує необхідний рівень стандартизації і професіоналізму в національній кредитній системі². І на сьогоднішній день позиція керівництва центробанку залишається незмінною. Так, В. Пасічник зазначає, що центральний банк є ядром фінансової системи, і банківський нагляд є його прямою і цілком природною функцією, особливо в країнах, що розвиваються³.

З іншого боку, глава держави дотримується думки щодо необхідності створення незалежної від центробанку служби банківського нагляду. Президентом України Л.Д. Кучмою ще в 1995 р. у програмній доповіді було заявлено наступне: «Відповідно до існуючої світової практики Президент України ініціює створення автономної від НБУ системи органів по здійсненню реєстрації банківських установ і нагляду за банківською діяльністю. Вказана міра дозволить, з одного боку, істотно зміцнити ефективність діяльності НБУ як єдиного емісійного центра, а з іншого —

¹ Степаненко А., Ковальчук Т. Про деякі аспекти діяльності комерційних банків // Банківська справа. — 1995. — № 1. — С. 25.

² Гетьман В.П., Килимник Ю.В. Національний банк у системі влади. Бесіди про Конституцію. — К., 1997. — С. 31.

³ Пасічник В.В. Банківський нагляд: правові засади та проблеми здійснення // Банківське право України / Під заг. ред. А.О. Селіванова. — С. 243.

сприятиме істотному посиленню державного контролю за діяльністю комерційних банківських і небанківських установ»¹.

В Указі від 14 липня 2000 р. «Про заходи щодо зміцнення банківської системи України та підвищення її ролі у процесах економічних перетворень» Президент України знову наголосив на необхідності створення відокремленої від Національного банку України системи нагляду за діяльністю банків в Україні, а також органу з питань реструктуризації боргових зобов'язань за угодами, укладеними комерційними банками, що визнані неплатоспроможними². Відповідно вказане завдання було закріплено і у вищезазначеній постанові Правління НБУ, в якій перехідний період встановлювався з 2001 р. по 2005 р., і кінцевим результатом якого повинно бути виведення банківського нагляду з-під контролю НБУ і створення незалежного наглядового державного органу.

Отже, є підстави вважати, що існує вірогідність передачі з часом банківського нагляду, що зосереджений сьогодні в рамках НБУ, до повноважень спеціально утвореного органу, наприклад до державного компетентного органу або незалежного агентства, що здійснює банківський нагляд і є відповідальним перед президентом або парламентом. На сучасному етапі розвитку банківського сектора та функціонування центробанку в Україні немає наявних підстав говорити про неефективність діючої системи банківського нагляду. В будь-якому випадку система пруденційного нагляду покликана попередити невважене та ризикове ведення банківського бізнесу, щоб не допустити втрат коштів інвесторами, а відтак — підвищити довіру до банківської системи країни в цілому.

ГЛАВА 11

Принципи та методи наглядово-контрольної діяльності НБУ

Банківський нагляд спрямований на захист інтересів вкладників та підтримку стабільності національної банківської системи, а отже, і створення прозорої фінансової системи. Прозорість фінансів є одним з важливих чинників забезпечення належного

¹ Цитується за: Степаненко А.І. Право нагляду — політика сприяння // Вісник НБУ. — 1995. — № 1 — С. 10.

² Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — 04.08.2000.

управління і набуває великого значення для досягнення макроекономічної стабільності та якісного економічного зростання за умов глобалізації. Децентралізація економічної діяльності в цілому та фінансових потоків зокрема є однією з визначальних характеристик сучасного розвитку, без врахування якої неможливо проводити ефективну економічну політику. При цьому в основі відносин між державою та приватним бізнесом повинна лежати філософія партнерства, яка передбачає в тому числі й механізми взаємної відповідальності¹. Для України це має надзвичайно важливе значення, оскільки національні бізнесові структури постійно розвивалися в екстремальних умовах, які в тому числі створювалися державною фінансовою політикою.

Експерти ФМІ, досліджуючи протягом 1999—2000 рр. розвиток фінансового ринку України, в тому числі питання проведення банківської реформи, зазначали, що НБУ досяг певного успіху у впровадженні ефективних регулятивних положень з метою забезпечення безпеки та надійності банківської системи, але слід збільшити зусилля. Зокрема, НБУ слід зосередити увагу на проблемах, які безпосередньо стосуються нагляду за діяльністю банків та захисту інтересів вкладників, а не на суто процедурних порушеннях. У системі накладання штрафів потрібно більш чітко впровадити критерій пропорційності розміру штрафу ступеню серйозності порушення. Крім цього, НБУ повинен рішуче забезпечувати дотримання встановлених вимог до капіталу на підставі належної оцінки активів та перевіряти адекватність розміру капіталу ступеню ризиків, яким піддається банк, що, без сумніву, призведе до закриття чи реорганізації значної кількості банків².

Слід зауважити, що не лише міжнародні експерти наголошували на необхідності застосування більш суворих заходів до порушників банківського законодавства. Так, ще у 1999 р. Голова Ради АУБ С. Аржевітін зазначав за необхідне більш жорстке регулювання банківської системи. «Коли банки перейдуть в режим щоденного контролю, слід буде звикнути до постійної присутності державного регулюючого органу. Багато банків користується лояльністю НБУ і не звертає уваги на попередження НБУ щодо невиконання нормативу обов'язкового резервуван-

¹ Див., зокрема: Система державних фінансів України: шляхи забезпечення прозорості та оптимальної децентралізації фінансових потоків // Матеріали Форуму експертів, Київ, 2 березня 2001 р. / За ред. І. Бурковського. — К.: Київський центр Інституту Схід—Захід. — С. 116.

² Загальні питання розвитку фінансового ринку в Україні // Kyiv, Financial Markets International, Inc., 2000. — С. 180.

ня. Це вже недобросовісна конкурентна позиція»¹. Таким чином, можна констатувати досягнення самими представниками банківської системи розуміння державної ролі банківського нагляду, місця в його організації центрального банку та значення стабільності всієї банківської системи для стабільності та розвитку кожного конкретного банку.

Фінансовий контроль, який є базовим для здійснення банківського нагляду, побудований на дотриманні певних чітко окреслених базових принципів. Зокрема, Лімська декларація керівних принципів фінансового контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р., відносить до принципів фінансового контролю незалежність, об'єктивність, компетентність, гласність. Лімська декларація зазначає, що вищий контрольний орган повинен проводити перевірки відповідно до затвердженої програми. І оскільки перевірка в окремих випадках може бути всеосяжною, то вищий контрольний орган має використовувати, як правило, вибірковий метод, однак об'єкти перевірки повинні відбиратися на основі певної заданої моделі, і їх кількість повинна бути достатньо великою для того, щоб була можливість зробити висновок про якість і правильність управління фінансовими і матеріальними ресурсами².

В свою чергу, д.ю.н. Л.А. Савченко, досліджуючи правові засади організації державного фінансового контролю, зазначає, що своєрідним принципом організації діяльності контрольно-рахункових органів є принцип системності. Системність означає, що ці органи повинні охопити контрольними заходами всі групи об'єктів контролю протягом певного проміжку часу. Лише вироблення контролюючими органами єдиної системи здійснення контролю, встановлення періодичності проведення контрольних заходів у цих об'єктах сприятимуть його ефективності та дієвості. З іншого боку, можна стверджувати, що системність є складовою частиною принципу плановості, бо від належного планування роботи залежить належне здійснення фінансового контролю³. Аналізуючи діяльність центробанку в наглядово-контрольній сфері, можна констатувати врахування останнім вищезазначених принципів.

¹ Аржевитин С. Разгульные времена для банков закончились // Укр. инвест. газета, 5.10.1999, № 39. — С. 11.

² Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах: Аналитический обзор и сборник нормативных документов / Составители: С.О. Шохин, В.И. Шлейников. — М.: Прометей, 1998. — С. 47.

³ Савченко Л.А. Правовий статус Рахункової палати України. — Ірпінь: АДПСУ, 2002. — С. 39.

Аналізуючи норми чинного законодавства та вимоги по організації системи банківського нагляду, можна визнати, що основними принципами банківського нагляду повинні бути принципи законності, незалежності, гласності, постійності, плановості, обов'язковості та неупередженості посадових осіб, що здійснюють перевірки, по відношенню до кредитно-фінансових установ. До зазначених принципів можна також віднести виключність та безпосередність, які передбачають здійснення банківського нагляду Національним банком України; поєднання зовнішнього і внутрішнього контролю та можливість залучення сторонніх незалежних аудиторських організацій.

Принцип **законності** є визначальним у побудові компетенції центробанку, і він закріплює вимогу дотримуватись норм Основного Закону України та чинного законодавства. Враховуючи принцип верховенства права, закріплений ст. 8 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Відповідно положення ст. 55 Закону «Про Національний банк України» встановлює, що НБУ здійснює функції банківського регулювання і нагляду за діяльністю банків в межах та порядку, передбачених законодавством України.

Незалежність контролю як один з принципів побудови системи діючого банківського нагляду впливає, зазвичай, із правового статусу центробанку і ґрунтується як на нормах Конституції України, так і чинного банківського законодавства. Загальні функції та повноваження, закріплені законодавством, наділяють НБУ незалежним статусом щодо організації та регулювання банківської справи, в тому числі і у відносинах нагляду та контролю. Зокрема, відповідно до ст. 72 Закону «Про банки і банківську діяльність» Національний банк України має право здійснювати перевірку осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ, з метою дотримання законодавства щодо банківської діяльності. При здійсненні перевірки Національний банк України має право вимагати від цих осіб подання будь-якої інформації, необхідної для здійснення перевірки. Інспектовані особи зобов'язані подавати Національному банку України затребувану інформацію у визначений ним строк.

Як уже зазначалося, до суб'єктів, що підпадають під наглядову діяльність центробанку, відносяться не лише самі банківські установи, а й власники істотної участі (в тому числі такі, що придбали істотну участь у банку без письмового дозволу НБУ), а також особи, щодо яких є достовірна інформація про здійснення ними банківської діяльності без банківської ліцензії. Ч. 2 ст. 67

зазначеного закону закріплює, що наглядова діяльність Національного банку України охоплює всі банки, їх підрозділи, афілійованих та споріднених осіб банків на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних та фізичних осіб у частині дотримання вимог цього Закону щодо здійснення банківської діяльності.

Об'єктивність є одним з основоположних принципів організації наглядово-контрольної діяльності і базується на неупередженості та безсторонності здійснюваної контрольної діяльності. Згідно зі ст. 63 Закону «Про Національний банк України» останній не має права вимагати від банків виконання операцій та інших дій, не передбачених законами України та нормативними актами НБУ. При цьому слід розуміти, що центробанк не повинен віддавати перевагу окремим представникам банківського бізнесу, хіба що за винятком ситуацій, коли для забезпечення стабільності всієї банківської системи центробанк зменшує економічні нормативи для конкретного банку у випадку його тимчасових фінансових проблем для відтворення нормальної фінансової діяльності. Кожний банк, незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, є об'єктом перевірки посадовими особами центробанку та незалежними аудиторами (ч. 1 ст. 71 Закону «Про банки і банківську діяльність»).

Компетентність контролюючих органів (НБУ та його регіональних представництв) впливає з попередніх принципів і пов'язана не лише з чітким встановленням компетенції органів контролю, а й з професійною здатністю посадових осіб відповідних структурних підрозділів центробанку якісно, у встановлені терміни та в межах загальноприйнятої центробанком політики виконувати свої повноваження в сфері здійснення контролю. Наглядові та регулятивні функції НБУ здійснюються центробанком як безпосередньо, так і через створений ним орган банківського нагляду шляхом реалізації ним таких повноважень:

1) здійснює всі види перевірок на місцях банків в Україні (крім перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності), а також перевірку достовірності інформації, що надається юридичними та фізичними особами при реєстрації банків та ліцензуванні банківських операцій;

2) може вимагати від банків проведення загальних зборів акціонерів (учасників) і визначає питання, за якими мають бути прийняті рішення;

3) може брати участь у роботі зборів акціонерів (учасників), засідань спостережної ради, правління і ревізійної комісії банку

з правом дорадчого голосу (ст. 61 Закону «Про Національний банк України»).

Закон «Про банки і банківську діяльність» деталізує вищезазначені загальні повноваження центробанку, а його нормативні акти безпосередньо визначають процедуру та методологію організації фінансового контролю.

Крім того, службовці НБУ, що згідно законодавства мають статус державних службовців, повинні дотримуватися посадових інструкцій та здійснювати свої повноваження винятково в межах, встановлених відповідними нормативно-правовими актами.

Принцип **гласності** також має визначальне значення для організації банківського нагляду і складається з декількох взаємопов'язаних аспектів. Його основи встановлені Конституцією України (ст. 57) і полягають у тому, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. У протилежному випадку вони є не чинними. З одного боку, нормативно-правові акти НБУ підлягають державній реєстрації в Мініюсті і набирають сили після дотримання встановленої законодавством процедури. Тобто, оприлюднення актів центробанку, в тому числі і тих, що пов'язані із організацією банківського нагляду, впливає за змістом із спеціального банківського законодавства. З іншого боку, гласність є визначальним принципом і для роботи суб'єкта, що перевіряється, тобто — банківської установи. Відповідно до ст. 70 Закону «Про банки і банківську діяльність» банк зобов'язаний публікувати квартальні баланси, а також звіт про прибутки (збитки) в газеті «Урядовий кур'єр» чи «Голос України» протягом місяця, наступного за звітним кварталом. Банк зобов'язаний публікувати річну фінансову звітність, підтверджену аудитором, не пізніше 1 червня наступного за звітним року в газеті «Урядовий кур'єр» чи «Голос України».

Принцип **плановості** при здійсненні контрольних повноважень центробанком закладений в Законі «Про банки і банківську діяльність» та у відповідних актах НБУ, що регулюють порядок проведення перевірок. Зокрема, відповідно до ст. 71 зазначеного закону кожний банк є об'єктом перевірки на місці інспекторами НБУ чи аудиторами, призначеними Національним банком України. Перевірка банків здійснюється відповідно до плану, затвердженого Національним банком України. Планова перевірка здійснюється не частіше як один раз на рік. Про проведення планової перевірки Національний банк України зобов'язаний повідомити банк не пізніше, ніж за 10 днів до її початку.

Щодо принципу **постійності**, то одним з його проявів є закріплений законом обов'язок банків подавати НБУ фінансову і статистичну звітність щодо роботи банку, його операцій, ліквідності, платоспроможності, прибутковості, а також інформацію афілійованих осіб банку з метою оцінки фінансового стану банку (ст. 69).

Зазначені принципи плановості та постійності (як і вищезгаданий принцип системності) є взаємопов'язаними і впливають із самої суті фінансової діяльності держави, яка, в свою чергу, передбачає, що мобілізація, розподіл і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів здійснюється на підставі фінансових планів, що розробляються у відповідності з державними та місцевими планами і програмами, а також планами підприємств, організацій та установ. Слід відзначити, що планування фінансів жодним чином не суперечить принципам ринкової економіки, а навпаки, виступає як важливий елемент регулювання економічного та соціального розвитку та управління фінансами, хоча і має свої особливості¹.

Чинне законодавство (зокрема, ст. 55 Закону «Про Національний банк України») чітко визначає об'єкт банківського нагляду — НБУ здійснює постійний нагляд за дотриманням банками банківського законодавства, нормативних актів Національного банку і економічних нормативів².

Більшість країн дбайливо контролює створення або зміну профілю діяльності кредитних установ. Як зазначають фахівці, практично завжди при здійсненні контролю застосовуються одні й ті ж критерії: 1) юридична форма установи, як правило, комерційна компанія; 2) мінімальний розмір капіталу (на практиці в більшості країн влада залишає за собою певний оціночний допуск, який дає можливість вимагати наявності капіталу з розміром вище мінімального, якщо вона вважає це за потрібне); 3) обсяг коштів та якість персоналу; 4) програма діяльності;

¹ Цю особливість фінансового планування в ринкових умовах неодноразово підкреслювали вчені. Див., наприклад: *Химичева Н.И.* Финансовое право. — С. 52.

² При цьому, як свідчить міжнародний досвід, контролюватися повинні такі етапи діяльності банків:

- отримання дозволу на діяльність в якості банку, який в багатьох випадках повинен поновлюватися при будь-якій зміні капіталу;
- його спеціалізована банківська діяльність;
- створення агентств, філій, інших відокремлених підрозділів;
- набуття часток участі в капіталі інших компаній та вступ нових акціонерів з метою участі в капіталі самого банку;
- злиття та придбання часток участі.

5) економічні потреби та добрий стан фінансового ринку¹.

Банківський нагляд у широкому розумінні включає в себе власне нагляд за банками, що називається дистанційним або документарним, та інспектування (інспекційні перевірки на місцях). Дистанційний контроль включає в себе перевірку звітності, яку надають банки. Він дозволяє передбачати проблеми, які можуть впливати на платоспроможність і ліквідність банків і призвести до їх банкрутства. Інспекційні перевірки на місцях дають можливість перевірити ступінь достовірності інформації, яку передають банки наглядовим органам, та сформувати максимально точну уяву про фінансовий стан банку, якість його менеджменту.

До системи наглядово-контрольної діяльності входить декілька основних напрямків, зокрема: *державний нагляд*, що здійснюється НБУ; *внутрішній банківський контроль* (внутрішній аудит), що проводиться відповідною службою банківської установи; *зовнішній аудит* — проводиться незалежними недержавними аудиторськими компаніями.

Фактично при такому підході втілюються основні 4 підходи до проведення банківського нагляду, зокрема: 1) надання інформації; 2) саморегулювання шляхом: внутрішнього аудиту та контролю, зовнішнього аудиту; 3) перевірка центральним банком; 4) схема гарантування депозитів (визначає гарантування депозитів).

Щодо останнього положення, то багато країн використовує програми страхування або захисту депозитів як частини своєї регулятивної діяльності. При цьому участь в зазначених програмах часто є обов'язковою. Головною метою страхування депозитів є попередження масового вилучення вкладів із банківських установ, а внаслідок цього — і стабілізація всієї банківської системи. При певних обставинах страхування депозитів може стати каталізатором поліпшення системи розумного регулювання, посилення ефективності банківського нагляду та вдосконалення механізму реструктуризації банків. В той же час фахівці відмічають, що страхування депозитів страждає від проблеми морального ризику, який може зачепити власників банку, вкладників, а також супервізорів. Зокрема, в країнах із неадекватним та неефективним контролем страхування депозитів може створити хибне почуття безпеки та призвести до непередбаченого й неприйняттого ризику².

Більшість існуючих варіантів страхування депозитів засновані на принципах EX-ANTE та «pay as you do» (до краху). Однак

¹ Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. — Т. 1. Банки. Книга 1. — С. 287—288.

² Полицатто Винсенто. Разумное регулирование и банковский надзор. — С. 21.

деякі схеми, зокрема англійська «Life boat», яка використовувалася в середині 70-х та під час вторинної кризи банківської системи, ефективно оцінювала великі клірингові банки де факто¹. Таким чином, прийняття програм страхування депозитів повинно бути оцінено виходячи з конкретної ситуації, беручи до уваги адміністративні можливості різних країн, структуру банківської системи, різноманіття вкладників тощо.

Як уже зазначалося, в Україні використовується комбінована модель організації банківського регулювання і нагляду, яка передбачає використання як документарного (легалістичного) підходу, побудованого на аналізі звітності комерційних банків, так й інспектування банківських установ на місцях шляхом проведення перевірок органами банківського нагляду. Цей метод відомий також як формалізований підхід до організації банківського регулювання і нагляду. Поряд з ними широко практикується неформальний підхід до здійснення банківського регулювання і нагляду, який базується на проведенні консультацій, переговорів, попередженнях².

Фінансовий, в тому числі і банківський контроль, проводиться із застосуванням різноманітних методів, під якими розуміють прийоми або способи, засоби його здійснення³. Застосування конкретного методу залежить від ряду факторів: від правового поло-

¹ Шенг Э. Банковский надзор: принципы и практика. — С. 13.

² Влада. Банки. Бізнес: Політекономія взаємодії і розвитку. — С. 64.

³ У банківській справі існують різні наукові підходи до визначення видів контролю, здійснюваного центральним банком. Зокрема, К.Р. Тагірбеков, розглядаючи базові засади здійснення банківського нагляду, визначає такі його види:

1. Вступний контроль — право і механізм встановлювати правила та обмеження, а також контролювати у відповідності з ними вступ нового банку або кредитної установи на ринок (підготовчі етапи формування, отримання ним ліцензій та реєстрації, стартовий етап роботи, а також розвиток філіальної мережі, освоєння операцій, нових галузей, території функціонування);

2. Оздоровче регулювання — право і механізм аналізу та діагностики стану банків та кредитних установ, право вимагати та контролювати проведення необхідних поновлювальних заходів, право нав'язувати ці заходи, відслідковувати та оцінювати їх з точки зору проведення з мінімальними витратами, діяльності підконтрольних структур до рамок нормативних умов та обмежень;

3. Примусові заходи — право і механізм виявлення та оцінки проблемного стану банків та кредитних установ, право застосовувати достатньо жорсткі та адекватні ситуаціям заходи як одиночні, так і комплексні або послідовні, в залежності від їх дієвості або від реакції на них піднаглядових структур. Можуть тягнути за собою різку зміну політики банку;

4. Ліквідаційний контроль — право і механізм ідентифікації і фіксації кризового стану банків та кредитних установ, коли їх діяльність не лише створює загрозу, але й приносить пряму відчутну шкоду їх клієнтам, банківській і кредитній системам, а внаслідок цього — і стану економіки країни, її стабільності. — Основы банковской деятельности (Банковское дело) / Под ред. К.Р. Тагірбекова. — С. 515—517.

ження та особливостей форм діяльності органів, що здійснюють контроль; від об'єкта та мети контролю; підстав виникнення контрольних правовідносин тощо.

Стратегічну політику служби банківського нагляду визначають її *контрольно-наглядові функції*, які концентруються за такими формами:

— *вступний контроль* — здійснюється з метою чіткого і повного визначення вимог для отримання ліцензії на проведення банківських операцій. Він здійснюється на стадії державної реєстрації банків та їх філій і дає змогу ще до вирішення питання щодо відкриття банку впевнитися в його майбутній надійності. Основною метою вступного контролю є допущення на фінансово-кредитний ринок країни лише таких банків, умови діяльності яких відповідають встановленим НБУ обов'язковим вимогам і не створюють загрози інтересам їх клієнтів. Відповідно до теорії банківської справи, викладеної Ж. Матуком, на етапі вступного контролю можуть контролюватися такі дії банківської установи, як: отримання дозволу на діяльність в якості банку, яке в багатьох випадках повинно поновлюватися при будь-якій зміні капіталу; створення агентств; набуття часток участі в капіталі інших компаній та вступ нових акціонерів з метою участі в капіталі даної установи; злиття та придбання часток участі¹. Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» вимоги вступного контролю передбачають подачу НБУ для державної реєстрації відповідних установчих документів, що відповідають чинному законодавству України. Зазначені вимоги стосуються обсягу капіталу; джерел внесків до статутних фондів банків; фінансового стану засновників банків; кваліфікації, професійної придатності та ділової репутації керівників банку; бізнес-плану, що визначає основні види діяльності, які банк планує здійснювати на найближчий рік, та стратегію діяльності банку на найближчі три роки.

Основними вимогами для отримання банківської ліцензії є: 1) наявність сплаченого та зареєстрованого підписного капіталу у розмірі, що встановлюється законодавством; 2) належна забезпеченість банку банківським обладнанням, комп'ютерною технікою, приміщенням; 3) рівень професійної придатності керівників банку тощо;

— *попередній контроль* — здійснюється з метою дотримання вимог розумного (з оптимальним ризиком) ведення справ, забо-

¹ Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. — Т. 1. Банки. Книга 1. — С. 287.

рони або обмежень окремих видів діяльності, відрахувань від резервів страхування активних операцій банків, які гарантують безпеку і стабільність банку та захист інтересів його клієнтів. Він базується на перевірці та аналізі звітності, що надається комерційними банками до НБУ (документальна ревізія). Проведення документальної ревізії дає можливість спостерігати за динамікою економічних нормативів для визначення реальних можливостей та перспектив розвитку кожного конкретного банку, а також ймовірності й причин виникнення можливих негативних явищ в його наступній діяльності. Контроль включає також: заборону або обмеження банківської діяльності; встановлення обмежень щодо відрахувань при формуванні резервних фондів страхування активних операцій і контроль за їх виконанням; запровадження штрафних санкцій адміністративного і фінансового характеру;

— *поточний контроль* — здійснюється шляхом інспектування, проведення комплексних і тематичних перевірок поточної діяльності банків і їх установ (ревізії на місцях), а також розробки і вживання заходів з їх організаційного закріплення. При інспектуванні перевіряються такі аспекти: законність здійснюваних операцій; стан бухгалтерського обліку; діяльність служби внутрішнього банківського аудиту; достовірність звітів; відповідність законодавству локальних актів банківської установи тощо. Поточний контроль передбачає визначення методів і форм перевірки банків, розробку заходів їх організаційного зміцнення і фінансового оздоровлення та їх застосування.

Основними вимогами поточного контролю є: а) проведення комплексних і тематичних перевірок банків; б) надання керівництву банків рекомендацій щодо поліпшення діяльності за результатами інспектування; в) застосування санкцій до банків, які порушили законодавчо-нормативні акти, що регулюють банківську діяльність; г) прийняття рішень за підсумками інспектування.

Національний банк України здійснює банківський нагляд на індивідуальній та консолідованій основі і застосовує заходи впливу за порушення вимог законодавства щодо банківської діяльності.

В свою чергу, за напрямками здійснення диференціація банківського нагляду здійснюється наступним чином.

Загальний нагляд розповсюджується на стабільно працюючі банки, які фінансово стійкі, дотримуються економічних нормативів, норм чинного законодавства і вказівок НБУ, мають добру ділову репутацію. Його здійснюють регіональні управління НБУ. Загальний нагляд полягає в контролі за дотриманням еконо-

мічних нормативів і перевірки інших звітів, що надаються банкам. Інформація щодо виявлених порушень направляється Правлінню НБУ для вжиття відповідних заходів.

Інтенсивний нагляд розповсюджується на банки, які періодично порушують економічні нормативи, мають нестабільне фінансове становище, в діяльності яких є інші недоліки, що не дає можливості зробити висновок про його благополуччя.

Нагляд високої міри застосовується до банків, які систематично (тобто два і більше рази протягом кварталу) порушують економічні нормативи і допускають інші грубі порушення або мають незадовільне фінансове становище¹.

Приймаючи рішення про застосування інтенсивного нагляду і нагляду високої міри, відповідні органи банківського нагляду НБУ проводять інспектування банків, їх відділень, філіалів і представництв, направлене на виявлення причин порушень і недоліків у роботі банку. Інспектори НБУ перевіряють законність виконання операцій, діяльність внутрішнього і зовнішнього аудиту, стан обліку, достовірність звітів, засновницьких та інших документів. За підсумками інспектування керівництву банку направляється інформація, в якій зазначаються причини виявлених недоліків, оцінюються фінансове становище банку, його можливості і шляхи виходу із ситуації, що склалася. Рекомендації НБУ є обов'язковими для виконання.

При впровадженні індикативного регулювання центробанк стикається з необхідністю проведення активного нагляду, оскільки активне застосування економічних нормативів дозволяє виявити проблеми в банках на ранньому етапі та застосовувати заходи щодо виправлення ситуації, поки для цього ще існує можливість. При цьому центробанк повинен так побудувати систему нагляду, щоб у випадку недотримання банками економічних нормативів та встановлених обмежень до них були застосовані відповідні заходи впливу для виправлення ситуації.

При здійсненні нагляду за установами, що ведуть банківську діяльність в інших державах, Національний банк України співпрацює з відповідними органами цих держав. Повідомлення, надіслане відповідними органами інших держав, може використовуватися тільки в таких цілях: для перевірки ліцензії установи на право ведення діяльності; для перевірки права на здійснення банківської діяльності.

¹ Див., наприклад: *Шадрин Ф.* Огляд елементів нагляду // Вісник НБУ. — 1995. — № 1. — С. 32–34.

Як уже зазначалося, однією з форм банківського контролю є подання банками звітності. З моменту реформування банківського законодавства у 1999—2000 рр. загальні засади ведення бухгалтерського обліку і звітності в банках були закріплені Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (а не на рівні нормативно-правових актів центробанку) відповідно до міжнародних стандартів, що мало на меті підвищення якості контролю та забезпечення дотримання законних прав банківських установ, щодо яких центробанк не повинен встановлювати додаткових вимог (крім закріплених у законодавстві).

Банки повинні організувати бухгалтерський облік відповідно до внутрішньої облікової політики, розробленої на підставі правил, встановлених Національним банком України відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та положень (стандартів) України. Бухгалтерський облік має забезпечувати своєчасне та повне відображення всіх банківських операцій та надання користувачам достовірної інформації про стан активів і зобов'язань, результати фінансової діяльності та їх зміни. У фінансових звітах кожного банку відображаються результати його діяльності за звітний період.

Фактично *банківську звітність* можна визначити як сукупність дій банківської установи та центрального банку по складанню, веденню та здачі документів встановленої форми, які містять відомості про результати діяльності банківської установи, в тому числі результати за активними та пасивними операціями, її майновий стан, ліквідність, платоспроможність, прибутковість тощо. Банківська звітність здійснюється банком самостійно та подається в органи Національного банку України за підсумками звітного періоду у встановлені законодавством строки. Вона надає можливість як власникам банку, так і його кредиторам, клієнтам та безпосередньо центробанку інформацію про поточний фінансовий стан банку та про ефективність його діяльності за звітний період.

Звичайно, фінансова звітність банків не може містити всієї інформації, необхідної для формування кінцевого висновку щодо ефективності їх діяльності, але вона забезпечує отримання захищеними особами важливих відомостей щодо того, які аспекти діяльності банків слід проаналізувати особливо прискіпливо. Крім того, детальний аналіз фінансової звітності дозволяє виявити помилки в управлінні банком, його ризикові операції, а іноді і випадки фінансового шахрайства.

Фактично особи, відповідальні за прийняття фінансових

рішень, отримують переважну більшість необхідної їм інформації про результати економічної діяльності банків саме із стандартної фінансової звітності, в тому числі квартальної та річної, що публікується у звітах для акціонерів. У свою чергу, розроблена наукова концептуальна основа балансу платежів дозволяє на практиці отримувати консультації при використанні джерел та методів збору статистики по балансу платежів, а звідси — впливати на міжнародні інвестиційні процеси. Зібрані статистичні дані по балансу платежів дозволяють зрозуміти як сильні, так і слабкі сторони різноманітних підходів при оцінці діяльності кредитно-фінансової установи¹.

Крім того, не можна применшувати роль фінансової звітності і для самих банків, для керівництва яких вона є зручним способом намічати основні планові показники ефективності діяльності їх установ та встановлювати рамки в діяльності менеджерів. На підставі фінансової звітності створюються також зручні шаблони-моделі, які використовуються у фінансовому плануванні. Перелічені вище напрямки використання фінансової звітності є, по суті, її функціями².

Чинним законодавством до обов'язків НБУ віднесено встановлення для банків: 1) форми звітності та методик її складання; 2) періодичність та строки подання звітності; 3) структуру пояснювальної записки; 4) мінімум відомостей, що підлягають опублікуванню, та строки їх подання; 5) методик складання консолідованої звітності. Національний банк України має право в окремих випадках вимагати подання разової та тимчасової звітності. Крім того, він має право вимагати від банку подання консолідованої звітності для отримання повної картини економічної діяльності банку.

Відповідно до зазначених повноважень НБУ розробив Інструкцію про порядок регулювання діяльності банків в Україні, в якій, зокрема, регламентуються питання звітності банків.

Згідно з зазначеною Інструкцією форми звітності банків поділяються на щоденні, щомісячні та квартальні³.

¹ Див, наприклад: *Balance of Payments Compilation Guide*. — English, BOPCFA, 1995. — 470 p.; *Balance of Payments Manual*. — English, BPM-FA, 1993. — 339 p.

² Більш повно із функціями та завданнями фінансової звітності можна ознайомитися у виданні: *Боди Е., Мертон Р. Финансы: Пер. с англ.* — М.: Изд. Дом «Вильямс», 2000. — С. 110—156.

³ Інструкція про порядок регулювання діяльності банків в Україні. Затверджена Постановою Правління НБУ № 368 від 28.08.2001 р. (із змінами, внесеними згідно з Постановами НБУ № 39 від 28.01.2002 р., № 81 від 28.02.2002 р., № 186 від 20.05.2002 р.). Зареєстровано в Мінюсті України 26 вересня 2001 р. за № 841/6032.

Порядок складання та подання щоденних і щомісячних форм банківської звітності наведено в Правилах організації фінансової та статистичної звітності банків України, затверджених постановою Правління Національного банку України від 12.12.97 № 436 (зі змінами)¹.

Враховуючи обсяги надходження банківської звітності та технічні можливості банківської системи, усі форми звітності (за винятком Звіту про дотримання економічних нормативів та Звіту про дотримання нормативів ризику загальної відкритої (довгої/короткої) валютної позиції) передаються електронною поштою.

Територіальні управління Національного банку після перевірки щомісячних звітних даних банків — юридичних осіб за формами «Звіт про дотримання економічних нормативів», «Звіт

До щоденних форм звітності належать форми: Баланс комерційного банку; Звіт про структуру активів та пасивів за строками; Звіт про відкриті валютні позиції; Інформація щодо обсягу валюти, яка знаходиться на окремому депозитному рахунку в Національному банку, для розрахунку значень відкритої валютної позиції. Разом із щоденним балансом надається відповідна інформація для розрахунку нормативу адекватності регулятивного капіталу та таких економічних нормативів, як: максимальний розмір кредитного ризику на одного контрагента; великі кредитні ризики; максимальний розмір кредитів, гарантій та поручительств, наданих одному інсайдеру; максимальний сукупний розмір кредитів, гарантій та поручительств, наданих інсайдерам; інвестування в цінні папери окремо за кожною установою.

До щомісячних форм звітності належать такі форми, як:

- баланс комерційного банку (подається щомісяця);
- балансовий звіт комерційного банку;
- звіти про: 1) дотримання економічних нормативів; 2) дотримання нормативів ризику загальної відкритої (довгої/короткої) валютної позиції; 3) кредитний портфель; 4) класифіковані кредитні операції за формами власності; 5) залишки за депозитами; 6) списану безнадійну заборгованість; 6) 20 найбільших кредиторів банку;

- розрахунок резерву на відшкодування можливих втрат за кредитними операціями комерційних банків;

- інформація про формування комерційним банком резерву для відшкодування можливих втрат від дебіторської заборгованості;

- інформація про включення субординованого боргу в розрахунок регулятивного капіталу банку;

- розрахунок резерву на відшкодування можливих збитків від операцій з цінними паперами;

- розрахунок резерву під прострочені нараховані доходи за активними операціями банків.

До кварталних форм звітності належить така форма звітності, як Інформація про вклади фізичних осіб у комерційних банках.

¹ Див.: Про затвердження змін до Правил організації фінансової та статистичної звітності банків України (Доповнення 24). Постанова Правління НБУ № 4 від 09.01.2001 р. / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 0.02.2001 р. за № 97/5288.

про дотримання нормативів ризику загальної відкритої (довгої/короткої) валютної позиції», «Баланс комерційного банку» (щомісячна) протягом п'яти робочих днів (не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним) подають їх Генеральному департаменту банківського нагляду Національного банку.

Результати економічного аналізу діяльності кожного банку та висновки щодо його діяльності¹ щомісяця подаються територіальними управліннями Генеральному департаменту банківського нагляду НБУ до 15-го числа місяця, наступного за звітним.

Враховуючи практику, що склалася в міжнародній банківській справі, і виходячи з нових положень законодавства про банки і банківську діяльність в Україні, які значно розширили коло суб'єктів, що на них розповсюджуються контрольно-наглядові повноваження центробанку, додаткові вимоги щодо звітності встановлені і для осіб, що мають істотну участь. Зокрема, відповідно до згадуваної ст. 69 Закону «Про банки і банківську діяльність» кожний власник істотної участі в банку, який є юридичною особою, зобов'язаний подати Національному банку України у встановлений ним строк річний звіт про свою діяльність. Звіт повинен містити таку інформацію:

- 1) види діяльності, які здійснює юридична особа;
- 2) інформація щодо суб'єктів господарювання, в яких особа має участь, що перевищує 10 відсотків, зокрема: найменування та місцезнаходження юридичної особи, розмір частки, що знаходиться у власності цієї особи, види діяльності;
- 3) баланс та звіт про прибутки цієї особи на кінець останнього фінансового року.

Національний банк України має право вимагати подання інших періодичних звітів чи інформації від власників істотної участі в банку з метою здійснення нагляду за безпекою і надійністю фінансового стану банку та забезпечення дотримання положень закону. Зокрема, для вдосконалення методів оцінки фінансового стану банків НБУ було розроблено Уніфікований звіт діяльності комерційних банків (УЗБД), який дозволяє службам банківського нагляду усіх рівнів на основі уніфікованої (стандартної) системи показників одержувати інформацію, що

¹ Згідно з встановленими чинним законодавством вимогами висновок щодо діяльності банку має містити: 1) загальну оцінку фінансового стану банку; 2) оцінку дотримання банком економічних нормативів і розмір регулятивного капіталу; 3) інформацію територіального управління Національного банку про застосування заходів впливу до банків за порушення банківського законодавства; 4) відомості про суми нарахованих, стягнених або нестягнених штрафів; 5) основні відомості про проведені перевірки діяльності банку.

дає поглиблене уявлення про фінансовий стан будь-якого банку, ступінь ризиковості його операцій, виконання пруденційних вимог НБУ тощо, заздалегідь виявляти певні проблеми в діяльності банку і впроваджувати попереджуючі заходи.

Перехід вітчизняної банківської системи з початку 1998 р. на Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку та звітності (МСБО) і запровадження на їх основі практики щоденного складання звітних балансів та різноманітних економічних показників по банківській системі підвищило прозорість банківської діяльності та функціонування грошово-кредитного ринку, сприяло поліпшенню інформаційного забезпечення управлінських та наглядових функцій НБУ. При наявності гармонізованої із МСБО національної системи бухгалтерського обліку та звітності відбудеться і поліпшення якості управління всією економікою в цілому та окремими підприємствами зокрема.

Як зазначалося, банківський нагляд складається з декількох видів і передбачає не тільки виконання своїх завдань самим центробанком, а й обов'язкову участь у контрольному процесі аудиторів. Щодо зовнішнього аудиту, то фінансова звітність банків, що подається до Національного банку України, має бути щорічно перевірена аудитором. Основними правовими актами, які регулюють аудиторську діяльність у сфері банківського аудиту, є закони України «Про Національний банк України», «Про аудиторську діяльність», «Про банки і банківську діяльність», а також Національні нормативи аудиту та Кодекс професійної етики аудиторів України, затверджений Рішенням Аудиторської палати України № 73 від 18.12.1998 р., Постанова Правління Національного банку України від 09.02.1999 р. № 53 «Про заходи щодо подальшого розвитку банківського аудиту» та зміни і доповнення до неї, затверджені Постановою Правління НБУ від 14.06.1999 р. № 288. Умови і порядок сертифікації аудиторів встановлені «Положенням про сертифікацію аудиторів», затвердженим Рішенням Аудиторської палати України від 27.11.1997 р. № 60/5, що розроблене відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність», Статуту Аудиторської палати України (АПУ) та Положення про регіональне відділення АПУ.

Проведення незалежного аудиту як обов'язкова умова організації діяльності комерційних банків була визначена центральним банком ще до реформування банківського законодавства періоду 1999–2001 рр. Зокрема, ще у 1996 р. Правління НБУ постановою № 301 від 21.11.1996 р. затвердило Положення про порядок проведення зовнішнього аудиту юридичних осіб — акціонерів

(учасників) комерційних банків у процесі перевірки правильності формування статутних фондів комерційних банків¹.

За підсумками фінансового року банківські установи також повинні були надавати в центробанк аудиторські висновки. Згідно з постановою Правління НБУ № 53 від 09.02.1999 р. «Про заходи щодо подальшого розвитку банківського аудиту» комерційні банки зобов'язані подати до Департаменту пруденційного нагляду аудиторські висновки та звіти зовнішніх аудиторів (аудиторських фірм) щодо результатів перевірки діяльності комерційних банків. У разі невиконання вимог постанови за центробанком закріплювалося право застосовувати примусові заходи впливу до комерційних банків відповідно до «Положення про застосування Національним банком України заходів впливу до комерційних банків за порушення банківського законодавства», затвердженого постановою Правління Національного банку України 04.02.1998 р. за № 38.

Для проведення зовнішнього аудиту комерційні банки повинні були укладати угоди з аудиторськими фірмами (аудиторами) на проведення аудиторської перевірки. Слід зазначити, що питання проведення зовнішнього аудиту постійно було на увазі Департаменту пруденційного нагляду НБУ, який неодноразово звертав увагу регіональних управлінь НБУ на недостатній контроль за дотриманням комерційними банками встановлених вимог щодо обов'язкового подання аудиторських висновків². Слід відзначити, що в окремих випадках органи державної влади могли визнати за необхідне проведення незалежного аудиту банку міжнародною аудиторською організацією. Зокрема, така постанова свого часу була прийнята КМУ по щодо Ощадбанку України³.

Сьогодні при проведенні незалежного аудиту аудит річної фінансово-господарської діяльності комерційних банків України може здійснюватися тільки аудиторськими організаціями, що мають ліцензію Аудиторської палати України на здійснення аудиторської діяльності. Аудитори повинні мати сертифікати на право проведення аудиту банків серії «Б» чи «АБ». Крім того аудитори повинні отримати в НБУ сертифікати на проведення

¹ Положення втратило чинність на підставі Постанови Нацбанку № 109 від 15.03.1999 р.

² Див., наприклад: Листи Департаменту пруденційного нагляду НБУ № 43–111/799 від 19.04.1999 р.; № 43–311/3244 від 11.11.1999 р.

³ Постанова КМУ від 19 квітня 1997 р. № 361 «Про проведення міжнародного аудиту Ощадбанку».

аудиту банківських установ. Введення центробанком останньої вимоги пояснювалося необхідністю досягнення Україною відповідності її банківського нагляду вимогам Ключових (базових) принципів ефективного банківського нагляду, розроблених Базельським Комітетом з питань нагляду і регулювання діяльності банків.

Для отримання сертифіката аудитор повинен підтвердити свою кваліфікаційну придатність складанням кваліфікаційного іспиту в Кваліфікаційній комісії НБУ з питань сертифікації аудиторів, тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банківських установ¹. Право на отримання сертифіката мають громадяни України, які мають вищу економічну та/або юридичну освіту (не нижче освітнього рівня спеціаліста та магістра), досвід роботи за фахом не менше ніж три роки поспіль на посадах аудитора, бухгалтера, ревізора, юриста, фінансиста або економіста та склали кваліфікаційний іспит.

Слід зауважити, що законодавство дієво врегульовує питання відповідальності аудиторів за порушення його вимог. Зокрема, заходи впливу застосовуються до аудитора Комісією НБУ на підставі:

— виявлення фактів невідповідності висновків аудиторської фірми (аудитора) щодо підтвердження фінансової звітності банківських установ у результаті здійснення аудиторських перевірок і звітів про перевірки банківських установ, що були проведені за один і той самий звітний період відповідними рівнями системи банківського нагляду або самостійними структурними підрозділами центрального апарату Національного банку;

— розглянутих аудиторських звітів та висновків про перевірку банківських установ, що подаються до Національного банку;

— інформації від Аудиторської палати України або державних контрольних і правоохоронних органів про неналежне виконання аудиторами своїх професійних обов'язків.

Питання про вжиття до аудитора заходів впливу розглядається на Комісії після отримання від нього звітів або пояснень щодо допущених ним порушень чинного законодавства України, нормативно-правових актів Національного банку, Національних нормативів аудиту та Кодексу професійної етики аудитора України. За неналежне виконання професійних обов'язків до

¹ Постанова Правління НБУ № 271 від 16.07.2001 р. «Про затвердження Положення про Кваліфікаційну комісію Національного банку України з питань сертифікації аудиторів, тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банківських установ та Положення про сертифікацію аудиторів банківських установ». Зареєстрована в Мінюсті України 03.08.2001 р. за № 661/5852.

аудитора Комісією можуть застосовуватися такі заходи впливу, як попередження, зупинення чинності сертифіката на строк до одного року або анулювання сертифіката.

У 2002 р. продовжувався процес реформування банківського законодавства в сфері проведення зовнішнього аудиту. Зокрема, прийнято Положення про порядок подання до НБУ аудиторського звіту та висновку за результатами перевірки річної фінансової звітності банку, в якому визначені вимоги щодо здійснення обов'язкової аудиторської перевірки банку та подання банком до НБУ аудиторського звіту та висновку за результатами аудиторської перевірки річної фінансової звітності банку¹.

Уточнено, що аудит можуть здійснювати тільки ті аудитори (аудиторські фірми), які включені до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів, а також за умов наявності в них чинного сертифіката Національного банку на право здійснення аудиторської перевірки банківських установ. Відповідно до умов договору про проведення аудиту банк має отримати від аудитора (аудиторської фірми) аудиторський звіт (звіт про проведення аудиту). В ньому за результатами проведення аудиту банку на підставі застосованих аудитором норм і стандартів аудиту мають зазначитися висновки аудитора про: баланс банку; рахунки доходів та витрат; рух капіталу; активи та пасиви; достатність резервів та капіталу банку; адекватність бухгалтерського обліку, процедур внутрішнього аудиту та заходів контролю банку; те, чи відповідає наданий банком фінансовий звіт дійсному фінансовому стану банку. В аудиторському звіті банку можуть відображатися також рекомендації та пропозиції аудитора щодо усунення і недопущення надалі порушень, помилок та недоліків, які виявлені в процесі проведення аудиту.

У разі отримання банком від аудитора за результатами проведення аудиту негативного аудиторського висновку або відмови в його наданні банк протягом трьох робочих днів має письмово повідомити про це Національний банк для вирішення питання щодо подальшої діяльності цього банку.

На банківські установи також покладено обов'язок подання НБУ та його територіального управління за місцезнаходженням банку аудиторського звіту та висновків за результатами проведення аудиту не пізніше ніж 30 квітня року, наступного за звітним.

Слід зауважити, що незалежна аудиторська організація, укла-

¹ Затверджене Постановою Правління НБУ № 38 від 28.01.2002 р. / Зареєстровано в Мініюсті України 06.03.2002 р. за № 231/6519.

даючи договір з комерційним банком на проведення аудиторської перевірки, повинна брати на себе обов'язок не лише складати звітність про фінансовий стан останнього, а й надавати допомогу у веденні бухгалтерського обліку у відповідності із вимогами та принципами, встановленими законодавством і центральним банком¹.

Однак, розглядаючи питання про проведення зовнішнього аудиту, слід пам'ятати, що об'єктом аудиторської перевірки виступають не лише комерційні банки, а й Національний банк України безпосередньо. Згідно з Законом «Про Національний банк України» до повноважень Ради НБУ відноситься визначення аудиторської компанії для проведення аудиторської перевірки НБУ. Рада НБУ розглядає представлений аудиторський висновок та затверджує бухгалтерський баланс центрального банку, публікує в офіційних друкованих засобах масової інформації щорічний баланс Національного банку (п. 6 ст. 9). Зокрема, на 2002 р. таким зовнішнім аудитором відповідно до встановленої процедури було призначено компанію KPMG. Ротація аудитора була ухвалена у жовтні 2001 р., оскільки компанія PriceWaterhouseCoopers (PWC), яка напередодні здійснювала зовнішній аудит, уже кілька років працювала з НБУ. KPMG, як і PWC, входить до п'ятірки найбільших аудиторських компаній світу, її підрозділи працюють у 150 країнах.

У Загальних принципах ефективного банківського нагляду Базельський Комітет зазначає, що банківський нагляд виконує динамічні функції, які потребують реагування на ринкові зміни. Відповідно представники банківського нагляду повинні періодично переглядати свою політику та практику з огляду на нові зміни та розвиток. Заради цього і потрібна дійсно гнучка законодавча база.

Говорячи про проведення перевірок, які є одним із методів пруденційного банківського нагляду, можна привести в якості

¹ Як приклад можна навести положення ст. 34 закону Республіки Молдови «Про фінансові установи», де говориться, що банк зобов'язаний укласти договір з незалежною аудиторською організацією, яка:

а) надає банку допомогу у веденні бухгалтерського обліку у відповідності з принципами, встановленими Національним банком;

б) складає доповідь про діяльність банку за рік та дає висновок про достовірність відображення фінансового положення банку в його звітах у відповідності з чинним законом;

в) перевіряє правильність методів та процедур внутрішнього аудиту і контролю банку і дає рекомендації по усуненню порушень;

г) інформує Національний банк про будь-які протиправні дії працівників банку або його філій, а також про будь-які помилкові дії, пов'язані з управлінням і виконанням операцій, які можуть завдати матеріальної шкоди банку або його філіям.

прикладу діяльність Банку Італії. У 1993 р. італійський «Закон про банки» змінив законодавство, що регулювало діяльність банків, у світлі Другої Директиви Європейського Співтовариства про банківську діяльність. До інструментів, що є доступними для банківського нагляду, відносяться нормативні повноваження, віддалений контроль та інспекції на місцях. Такі процедури контролю і інспекцій переслідують подвійну мету: відслідковування та аналіз інформації, що надається банками; перевірку на відповідність нормативним положенням¹.

Безумовно, інспекції на місцях є для органів нагляду найефективнішим способом отримання з перших рук картини реального положення банку. Разом з тим це вимагає часових витрат та людських ресурсів з обох боків: зі сторони контролера та зі сторони самого банку, що перевіряється. В середньому в Італії тривалість інспекцій складає від 4 до 6 місяців, в інспекційній перевірці беруть участь 5–6 інспекторів Банку Італії. Інспекції на місцях проводяться кожні 4–5 років у невеликих банках і кожні 8–9 років — у більших банках. При цьому інспектори по нагляду складають одну четверту частину всього персоналу (загальна чисельність близько 500 чоловік), що працюють у сфері банківського нагляду Банку Італії. План інспекційних перевірок розробляється на початок кожного року як філіями Банку Італії (на регіональній основі), так і Департаментом Інспекторату по Нагляду. В залежності від розміру капіталу банку розмежовується і наглядова компетенція працівників центрального банку. Невеликі банки перевіряються тими ж службовцями філій Банку Італії, що виконують звичайний віддалений нагляд. Великі банки перевіряються інспекторами Головної контори при підтримці персоналу трьох відділів (планування, аналізу звітності, адміністративного).

Кінцева рейтингова оцінка являє собою середнє цифрових рейтингів, що виставляються по кожному з наступних аспектів: адекватність капіталу, ризик, доходність, організація, ліквідність. Кожний аспект отримує рейтинг від 1 (добре) до 5 (дуже погано).

В Україні процес перевірок також включає в себе переважно проведення постійних перевірок на місці для того, щоб впевнитися в тому, що банк функціонує надійно, фінансові звіти надаються (регулюючому органу та громадськості) постійно у чіткому вказаний строк і містять правдиву інформацію. Це є підтвердженням, що банк виконує вимоги чинного законодавства — як

¹ *Морелли Марчелло*. Інспекції «на местах». Лекція XXII.: Лекції о центральном банке Италии. — С. 183 —185.

законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, що розробляються центробанком країни. Причому наглядові перевірки досить часто можуть проводитися позапланово, в довільній формі, при врахуванні вибіркового та часткового методів проведення перевірки. Такий підхід дозволяє центробанку відтворити реальну картину діяльності банку або його відокремленого підрозділу. При цьому за методом проведення така перевірка може здійснюватися як у формі звичайної ревізії (у її фінансово-правовому розумінні), так і у формі спеціальної поглибленої інспекції з метою виявлення шахрайства або загрози фінансового ризику.

У ст. 71 Закону «Про банки і банківську діяльність», що регулює порядок проведення інспекційних перевірок на місцях, містяться норми, які визначають мету та порядок проведення таких перевірок. Зокрема, перевірки здійснюються з метою визначення рівня безпеки і стабільності операцій банку, достовірності звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів Національного банку України.

За часом проведення перевірки поділяються на планові та позапланові. Планові перевірки здійснюються відповідно до плану, затвердженого Національним банком України, не частіше одного разу на рік. Про проведення планової перевірки Національний банк України зобов'язаний повідомити банк не пізніше, ніж за 10 днів до її початку. Національний банк України може прийняти рішення про проведення позапланової перевірки банку при наявності обґрунтованих підстав. Таке рішення має бути підписане Головою Національного банку України або уповноваженою ним особою¹.

За організацією проведення перевірки поділяються на *виїзні* та *безвиїзні*. При проведенні виїзних перевірок банки зобов'язані забезпечити інспекторам Національного банку України та іншим уповноваженим ним особам вільний доступ до всіх документів та інформації з дотриманням вимог чинного законодавства, а при перевірці на місці — можливість вільного доступу в робочий час у всі приміщення банку. Крім того, законодавство покладає на керівництво банку обов'язок призначити компетентного представника для надання необхідних документів та пояснень, а також

¹ Зокрема, листом за № 43—312/794—1739 від 20.03.2001 р. НБУ інформував банки країни про те, що Директор Генерального департаменту банківського нагляду уповноважений підписувати розпорядження на проведення позапланових перевірок банків та банківських установ.

забезпечення приміщенням для роботи працівників служби банківського нагляду Національного банку України¹.

НБУ також приділяє увагу питанням організації і проведення валютного контролю. Зокрема, з 20 жовтня 2002 р. набрало чинності Положення про порядок проведення виїзних перевірок щодо дотримання банками та фінансовими установами вимог валютного законодавства України, затверджене постановою Правління НБУ від 20.09.2002 р. № 352 та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 09.10.2002 р. за № 818/7106.

До уповноважених осіб, що здійснюють виїзні перевірки в сфері дотримання вимог валютного законодавства, віднесено працівників Департаменту валютного контролю та ліцензування, відділу валютного ліцензування і контролю Операційного управління НБУ, управління контролю валютних операцій Головного управління НБУ по місту Києву і Київській області, відділів валютних операцій і контролю Головного управління НБУ в АРК та територіальних управлінь центробанку. В той же час вимоги зазначеного акта не поширюються на перевірки пунктів обміну іноземної валюти, порядок та організація проведення яких визначаються відповідним нормативно-правовим актом Національного банку².

Планові перевірки дотримання валютного законодавства проводять уповноважені працівники Департаменту і валютних підрозділів не частіше одного разу на рік відповідно до плану перевірок, який складає на кожний рік Департамент і валютні підрозділи та затверджує Голова Національного банку або його заступник. До плану перевірок включаються такі банки та фінансові установи:

- щодо яких отримана письмова інформація про порушення ними валютного законодавства;
- аналіз статистичної звітності яких свідчить про можливі порушення валютного законодавства;
- протягом двох років жоден із структурних підрозділів яких у регіоні не перевірявся відповідним валютним підрозділом або Департаментом.

Позапланові перевірки дотримання валютного законодавства проводять уповноважені працівники за наявності обґрунтованих

¹ Див., наприклад: Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів на керівників банків та інших фінансово-кредитних установ у разі невиконання ними законних вимог Національного банку України щодо усунення порушень банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України. Постанова Правління НБУ № 94 від 09.03.2000 р. / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28.03.2000 р.

² Правила проведення перевірок пунктів обміну іноземної валюти на території України. Затверджені постановою Правління НБУ № 259 від 04.07.2001 р. / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23.07.2001 р. за № 622/5813.

підстав, до яких, зокрема, належать: матеріали перевірок, документи органів валютного контролю, інших державних контрольних і правоохоронних органів, результати аналізу статистичної звітності, що свідчать про можливі порушення валютного законодавства, виявлені негативні тенденції на валютному ринку України. Позапланові перевірки дотримання валютного законодавства призначають за рішенням Голови НБУ або уповноваженої ним особи, що оформляється у формі розпорядження. Здійснення позапланових перевірок дотримання валютного законодавства валютними підрозділами обов'язково попередньо узгоджується з відповідним Департаментом.

За результатами проведення виїзних перевірок повинен складатися *Акт перевірки* з обов'язковими реквізитами¹. Якщо під час перевірки були виявлені порушення банківського законодавства, то такі порушення повинні бути обов'язково відображені в акті перевірки із зазначенням конкретних статей законодавчих актів та пунктів нормативно-правових актів НБУ, вимоги яких були порушені. Відображаються також факти протидії проведенню перевірки (якщо такі були).

Акт складається не менше ніж у двох примірниках і підписується не пізніше останнього дня перевірки всіма членами робочої групи (уповноваженим працівником) та керівником банку (фінансової установи). Керівник банку зобов'язаний забезпечити надання на усну чи письмову вимогу керівника робочої групи (уповноваженого працівника) засвідчених копій потрібних йому матеріалів і документів. У разі неподання окремих документів керівник банку дає щодо цього письмові пояснення. Цей факт відображається в акті перевірки. У разі відмови відповідальних працівників банку в поданні будь-яких матеріалів і документів, потрібних для здійснення перевірки дотримання валютного законодавства, складається акт та підписується не пізніше ніж на другий день перевірки. Пропозиції та висновки за результатами перевірки подаються на розгляд керівникові перевірки не пізніше 10 робочих днів від дня її закінчення.

В свою чергу, при здійсненні безвиїзного контролю фінансового положення банків працівниками служби банківського нагляду

¹ Реквізити Акта перевірки: 1) назва банку, що перевірявся; 2) прізвище та ініціали керівника банку; 3) місце проведення перевірки; 4) строк проведення перевірки; 5) дата та номер розпорядження та/або доручення на перевірку; 6) вид перевірки (планова чи позапланова); 7) метод проведення перевірки: комплексний чи за окремими питаннями; 8) період, за який проводилася перевірка; 9) порядок здійснення перевірки: суцільна чи вибіркова; 10) прізвища, ініціали та посади керівника та членів робочої групи; 11) дата складання акта; 12) що було встановлено під час перевірки.

ключову роль відіграє банківська статистика. Однак тільки перевірка на місці може дати детальну інформацію про операції, процедури, систему контролю і процес керівництва банком, яка необхідна для оцінки фінансового становища банку і його відповідності вимогам банківського законодавства.

Як і при здійсненні інших форм фінансового контролю, за центробанком закріплено право для здійснення повноважень щодо нагляду безоплатно одержувати від банків інформацію про їх діяльність та пояснення з окремих питань діяльності банку. Такі ж вимоги поширюються і на будь-яку звітність афілійованої особи банку щодо взаємовідносин з банком з метою визначення впливу відносин з афілійованою особою на стан банку.

НБУ намагається розширити свої повноваження в частині проведення перевірок підприємств, що пов'язані з банківськими умовами. Відповідно до підготовленого НБУ проекту змін до постанови про консолідовану звітність під перевірку центробанку може підпасти будь-який об'єкт господарювання, який володіє не менше ніж 10% акцій банку.

Розширюються вимоги щодо звітності материнського банку (його також можуть назвати центральним кооперативним банком)¹. Такий ранг може бути присвоєний в двох випадках: якщо частка у статутному капіталі іншої юридичної особи, що належить банку, складає не менше як 10%; якщо банк, що не володіє акціями, може здійснювати вплив на діяльність підприємства. При цьому під впливом розуміють можливість призначати або звільняти більшість членів адміністративного, управлінського або наглядового органу юридичної особи, впливати на визначення кредитної, інвестиційної та облікової політики, на прийняття рішень з основних напрямків діяльності юридичної особи через укладені угоди або іншим шляхом. На жаль, відсутня вказівка на методи, якими повинні керуватися ревізори центробанку, коли почнуть визначати такі можливості, здійснюючи свої наглядові повноваження. Крім того, материнський банк повинен складати консолідовану звітність, включаючи дані всіх учасників своєї консолідованої звітності. Відповідальність за достовірність усіх даних буде нести керівництво материнського банку, яке, таким чином, буде вимушене перевіряти інформацію, що йому передають учасники консолідованої групи.

¹ Зараз подання консолідованої звітності та її форми передбачені Інструкцією про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затвердженою Постановою Правління НБУ № 368 від 28.08.2001 р. (із наступними змінами) і врегульовані Інструкцією про консолідацію фінансової звітності банків України, затверджену Постановою Правління НБУ № 422 від 05.10.2001 р. / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20.11.2001 р. за № 968/6159.

Інформація, що надається банками та їх афілійованими особами, буде зберігатися як у НБУ, так і в Державній податковій адміністрації України, з якою центробанк не так давно підписав угоду про співробітництво. В той же час законодавством встановлено заборону надавати матеріали перевірки третім особам у разі, якщо в матеріалах перевірки відсутні дані про факти порушень законодавства. Крім того, ст. 63 Закону «Про Національний банк України», що встановлює обмеження вимог центробанку, визначає, що Національний банк не має права вимагати від банків виконання операцій та інших дій, не передбачених законами України та його нормативно-правовими актами¹.

Аналізуючи міжнародні стандарти діяльності супервізорів, можна визначити основні аспекти діяльності банків, що охоплюються при проведенні перевірок фінансового стану банків:

— визначення фінансового стану банку та якості операцій, що проводяться. В ході перевірки здійснюється інвентаризація активів та каси, стан дотримання заходів внутрішнього контролю, правильність ведення документації та дотримання встановлених правил;

— оцінка якості управління включає декілька напрямків. По-перше, оцінюється якість контролю керівництва з боку управлінського органу (наприклад Ради директорів або Правління), а також повноваження, що їм надані, та порядок їх здійснення. З іншого боку, оцінюються відповідність персоналу посадам, які вони обіймають, порядок перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також ієрархічна структура банку;

— контроль за дотриманням законів та нормативно-правових актів центробанку. Включає в себе, як правило, перевірку документації та дотримання чинного законодавства і встановлених методик;

— перевірка ведення бухгалтерської звітності. Дається оцінка правильності й точності ведення документації по банківських угодах, виконання санкцій та дотримання рекомендацій, що отримані внаслідок аудиторських перевірок;

— перевірка якості активів, включає повний огляд кредитної політики, що розроблена керівництвом банку і здійснюється за наступними напрямками: співвідношення кредитів, що видаються юридичним особами та громадянам; види цінних паперів, що застосовуються у банківській діяльності; порядок оцінки; межові

¹ У своєму листі «Про розгляд запитів від банків» від 15.10.2002 р. № 25-112/1290-6363 НБУ заявив, що з метою з чіткого дотримання банками вимог законодавства та однозначного трактування філіями банку вимог нормативно-правових актів НБУ, а також зменшення документообігу всі запити до НБУ слід надсилати через банк — юридичну особу. Запити від філій банку розглядатися не будуть.

розміри позичок; методологія оцінки кредиту; контроль кредитоспроможності та зворотності кредиту; створення резервів для покриття збитків по кредитних операціях. Крім того, перевіряючи якість активів, ревізори звертають увагу на схильність до ризиків по відношенню до іншого майна, зокрема землі, споруд, портфеля довгострокових облігацій, валютної позиції тощо;

— оцінка платоспроможності банку. За підсумками, що отриманні ревізорами від застосування попередніх методів, здійснюються загальна оцінка платоспроможності банку та аналіз бухгалтерського балансу, що надається банком.

Як свідчить практика, в залежності від того, є банк стабільним чи ні, інспектування може здійснюватися за двома основними напрямками. Якщо банк стабільний, контроль зводиться, головним чином, до перевірки його рентабельності, організаційної структури і положення на ринку. Інспектор швидко перевіряє ті елементи, на яких заснована міцність положення банку. Якщо банк є стабільним і «здоровим», час проведення перевірки мінімальний. Інспектори, як правило, зосереджують увагу на інформації, що доповнює вже наявну доступну, шляхом пруденційного нагляду, картину загальної діяльності банку.

Навпаки, якщо банк не є стабільним, інспектор повинен не лише провести загальну повну перевірку, а й зосередити свою увагу на аналізі причин та наслідків специфічних проблем, що є підставою для відсутності стабільного становища банку на фінансовому ринку.

Постановами Правління НБУ від 20.03.1998 р. № 114 «Про затвердження Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України» та від 15.03.1999 р. № 110 «Про внесення змін до Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України» регламентуються порядок створення і організація роботи служби внутрішнього аудиту в банках. Враховуючи вимоги Положення, та з метою надання методичної допомоги у роботі служб внутрішнього аудиту банків Постановою Правління НБУ від 20.07.1999 р. № 358 затверджено «Методичні вказівки щодо застосування стандартів внутрішнього аудиту в комерційних банках України».

Ще у 1999 р. за повідомленням Управління по роботі з проблемними банками НБУ констатувалося, що в основі оцінки стану банку застосовується система аналізу ефективності роботи та фінансового стану банку CAMEL. Рейтингові оцінки комерційних банків за цією системою визначаються НБУ самостійно і є «внутрішніми», тобто не оголошуються. Рейтинг здійснюється за п'ятибальною шкалою, в якій найкраща оцінка — «одиниця», а найгірша — «п'ятірка». Банки, які хронічно отримують за системою

SAMEL четвірку — п'ятірку, відносяться до проблемних і становляться клієнтами вищезазначеного управління. Ті, які мають трійку, можуть бути визнані НБУ проблемними, а можуть бути і залишені в загальному режимі діяльності, при цьому їх діяльність контролюється іншим підрозділом банківського нагляду. Крім оцінки SAMEL, використовуються й інші аналітичні схеми та показники роботи банку — виконання обов'язкових нормативів, в першу чергу вимог щодо резервування на кореспондентському рахунку, формування резервів під кредитні ризики, дебіторської заборгованості, нормативів платоспроможності, ліквідності тощо¹.

Істотно, що стан окремих банків, які перебувають у режимі фінансового оздоровлення, значно кращий, ніж окремих банків, що працюють у загальному режимі. Це пояснюється тим, що перед виведенням проблемного банку з режиму фінансового оздоровлення в загальний режим такий банк «доводиться» до нормального фінансового стану і лише після цього випускається в загальний режим.

Неодноразово траплялися ситуації, коли Правління НБУ приймає рішення про ліквідацію комбанків, але процедура ліквідації — не одноденна, цей процес розтягується іноді на декілька років. Іноді «поставлені» на ліквідацію КБ можуть бути «перекуплені» працюючими банками. Так, наприклад, сталося із банком «Сервіс» (м. Ужгород), який був «поставлений» на ліквідацію, але Укргазбанк погодився приєднати його до себе, і тепер на базі КБ «Сервіс» в Ужгороді працює філія Укргазбанку. В основному ж такі банки більш доцільно ліквідовувати, тому що за кожним з них тягнеться значна кількість фінансових проблем — неповернених у строк кредитів, значна дебіторська заборгованість.

Вже у 2000 р. Комісія з банківського нагляду НБУ призупинила діяльність окремих пунктів банківських ліцензій 29 комерційним банкам в зв'язку з невиконанням ними затверджених раніш програм докапіталізації. За словами директора Департаменту пруденційного нагляду НБУ Віктора Зінченка, у кожного з цих банків призупинено дію двох і більше ліцензій.

¹ Починаючи із середини 1997 р., кількість ліквідованих та виключених із реєстру банків різко збільшилася. Якщо у 1995 р. був ліквідований 1 банк, то у 1996 р. — 11, у 1997 р. — 10, у 1998 р. — 16, за 10 місяців 1999 р. — 11 банків. Станом на 10.11.1999 р. в Книзі реєстрації комерційних банків, кредитних установ і товарних бірж нараховувалося 203 комерційних банки, з яких 13 працювали в режимі фінансового оздоровлення. В 1999 р. на роботу в цей режим переведено 15 банків, а по 18 банках було прийнято рішення про скасування такого режиму (тобто, або банк «виправився» і був «виведений» в загальний режим роботи, або ж навпаки, — було прийнято рішення про його ліквідацію); діяльність 4 банків була припинена; 36 КБ перебували в стадії ліквідації.

У липні 2001 р. був позбавлений ліцензії на право банківської діяльності АКБ «Україна». Ситуація, що виникла навколо агропромбанку, поставила під загрозу інтереси майже 1,8 млн вкладників — фізичних осіб і понад 200 тис. юридичних осіб. Це зачіпало інтереси загалом майже 8,5 млн громадян України. Сума боргових зобов'язань банку перевищила 1 млрд грн¹.

На початок липня 2002 р. за повідомленням НБУ в стадії ліквідації перебував 31 банк, з яких: 14 — ліквідуються за рішенням НБУ, 15 — за рішенням господарських судів, 2 — за рішенням зборів акціонерів. Також було прийнято рішення про ліквідацію банку ІНКО. Щодо останнього, то ще у 1999 р. його діяльність була призупинена за рішенням арбітражного суду (як і для Градобанку). По ІНКО було прийнято рішення про санацію. Згідно з чинним на той момент законодавством НБУ не міг скасувати рішення арбітражного суду і тим самим змінити санацію, результатами якої був не дуже задоволений. Градобанк також за рішенням арбітражного суду не міг здійснювати свою діяльність по жодному виду банківських операцій. На жаль, тривалість процесу ліквідації може бути від двох до чотирьох років. За цей час спостерігаються такі негативні наслідки, як зникнення позичальників, розтаскування майна банку, внаслідок чого можливість виконання банком своїх зобов'язань перед кредиторами зменшується з кожним днем.

За 11 місяців 2002 р. виключено з Державного реєстру банків 10 банківських установ, у тому числі 8 банків — у зв'язку із ліквідацією та 2 банки — внаслідок реорганізації (АКБ «Народний банк» приєднався до ВАТ АБ «Укргазбанк» та АБ «Еталон» — до АППБ «Аваль» на правах філій).

У стадії ліквідації перебуває 26 банків, з них 12 банків ліквідуються за рішенням НБУ, 13 — за рішеннями господарських судів, 1 банк — за рішенням зборів акціонерів. Так, Департамент реорганізації та ліквідації банків НБУ довів до відома, що згідно з рішенням Комісії Національного банку з питань нагляду та регулювання діяльності банків від 4 грудня 2002 р. № 290 Іпотечний комерційний банк (м. Київ) виключено з Державного реєстру банків у зв'язку із завершенням ліквідаційної процедури. 10 грудня 2002 р. рішенням Комісії № 306 було виключено з Державного реєстру банків АКБ «Кримкредит» (м. Сімферополь).

За практикою, що склалася в розвинених країнах, органи банківського нагляду окрім своїх прямих функцій виконують також

¹ «Україна» одноразового використання. // ПІК (політика і культура). — 2001. — № 22 (105). — С. 20–21.

ряд повноважень, тісно пов'язаних із наглядовими завданнями. Зокрема, до таких повноважень відносяться:

— інформування уряду про ситуацію, що склалася в банківській системі;

— роз'яснення щодо можливих наслідків різних заходів для банків комерційних банків;

— пропозиції уряду щодо способів вирішення проблем, які не суперечать економічним нормативам й законодавчим вимогам;

— приписи комерційним банкам щодо виконання заходів по виправленню ситуації у вигляді програми дій щодо розв'язання проблем.

Останнє завдання, як правило, тягне за собою прийняття відповідних політичних рішень, але якщо наглядовий орган не має можливості впливати на відповідні державні органи, він повинен використати всі наявні в його розпорядженні законні інструменти. При здійсненні вищеназаних функцій стосовно інформування уряду й надання йому рекомендацій орган банківського нагляду повинний надавати допомогу уряду в оцінці стану життєдіяльних банків; брати участь у визначенні процедури оцінки; вимагати від банків, щоб вони співробітничали у відпрацюванні та здійсненні державних програм перебудови; забезпечувати дотримання законів посадовими особами; надавати уряду рекомендації з правових та процедурних питань.

З початку 2002 р. фахівцями банківського нагляду було проведено понад 200 інспекційних перевірок банків та банківських установ. При здійсненні інспекційних перевірок особлива увага приділяється питанням капіталізації банків та джерел зростання капіталу, оцінці рівня менеджменту, систем внутрішнього контролю, ефективності існуючих в банках систем управління ризиками, притаманними банківській діяльності, достовірності обліку здійснюваних операцій та його відповідності міжнародним стандартам, адекватності створення резервів на відшкодування можливих збитків від активних операцій. Значна увага приділяється питанням щодо боротьби банків з відмиванням грошей, набутих злочинним шляхом. Банкам були направлені методичні рекомендації щодо розроблення програм протидії відмиванню грошей, набутих злочинним шляхом.

Отже, слід констатувати, що саме орган банківського нагляду повинен мати найбільш повну інформацію щодо банківської системи в цілому й виступати найбільш кваліфікованим органом для надання пропозицій уряду країни. А спроможність банківського нагляду бути суворим по відношенню до банків, створюючи при цьому економічно ефективні умови діяльності, сприятиме забезпеченню фінансової стабільності всієї банківської системи.

ГЛАВА 12

**Правові засади застосування санкцій
за порушення банківського законодавства**

Фахівці в галузі банківської діяльності вже давно зрозуміли, що банківський нагляд буде ефективним лише при умові, якщо його місце чітко визначено й зрозуміло державним діячам. Нагляд над банками не буде ефективним, якщо уповноважені органи державної влади не будуть підтримувати суворий та активний контроль і якщо не буде чітко визначена висока суспільна роль банківського нагляду.

Розглядаючи питання застосування санкцій за порушення банківського законодавства, слід частково зупинитися на понятті юридичної відповідальності. Така необхідність пояснюється, в першу чергу, тим, що санкції за порушення банківського законодавства характеризуються різною галузевою приналежністю і, відповідно, різними за змістом та наслідками заходами впливу для порушника. Тим більше, що банк як учасник банківських відносин досить часто підпадає під застосування заходів відповідальності з боку центробанку і в той же час може зазнати збитків від свого клієнта (наприклад боржника у випадку неповернення кредиту).

В теорії права поняттю юридичної відповідальності приділено значну увагу, оскільки це одне з ключових питань забезпечення примату права. Тривала наукова дискусія виробила ряд поглядів на проблему юридичної відповідальності, в тому числі на характеристику правових норм, що її встановлюють, щодо яких доцільно було б зауважити наступне.

Деякі автори вважають, що відповідальність — це реалізація правових санкцій, що санкції правових норм є підставою всіх видів відповідальності¹. Однак в юридичній літературі є й інші погляди. Зокрема Я.М. Брайнін зазначає, що санкція — це лише засіб, що забезпечує реалізацію юридичної відповідальності. Реалізація правової санкції означає реалізацію відповідальності, але не саму відповідальність як особливий юридичний інститут. Правова відповідальність являє собою перш за все певне відношення правопорушника до органу державної влади, яке виникає в зв'язку із правопорушенням. Її сутність слід шукати не в санкції, яка лише забезпечує реалізацію відповідальності, а в правопорушенні. Тобто, на перший план виходить не формальна примусова сторона відповідальності, а її внутрішня морально-етична основа, що виражає неможливість для правопорушника ухилитися від

¹ Лейст О.Э. Санкции в советском праве. — М.: Юриздат, 1962. — С. 91.

обов'язку дати відповідь за свої протиправні дії¹.

Проф. Б.Т. Базилев виділяє норми юридичної відповідальності в особливу групу норм, що включені в різні галузі права, але мають предметну та юридичну спільність, складаючи якісно однорідну правову тканину. Ці норми: а) складаються з гіпотези, що описує правопорушення, і санкції, що визначає вид і розміри покарання; б) регулюють методом покарання винних відносини, що виникають на підставі правопорушень, в основі їх застосування лежать загальні принципи; в) реалізація цих норм має цілі загальної та приватної превенції правопорушень; г) їх регламентоване процесуальним законодавством застосування забезпечується примусом (у врахуванні з переконанням)².

Кожна норма права має внутрішню форму вираження в актах державних органів — форму нормативного акта та форму викладення її припису. Форма побудови норми права та зовнішні форми її вираження визначаються, як і форми права в цілому, не тільки своїм специфічним змістом, але й особливостями регулюючої ролі норми права в даних конкретних умовах, тобто виконаною нею конкретною функцією впливу на суспільні відносини, на поведінку людей. Д.ю.н. П.Є. Недбайло вважає всі три елементи (гіпотезу, диспозицію, санкцію) необхідними в правовій нормі. Відсутність хоча б одного з них означає, що ми маємо справу лише з частиною норми або з положеннями не правового характеру. Кожна окремо або в поєднанні вони не мають функції регулятора поведінки людей³. У свою чергу, Я.М. Брайнін зазначає, що навіть у кримінальному праві санкція закону не обов'язково виражається в покаранні. Сутність санкції полягає, перш за все, в її спроможності забезпечити виконання вимог норми права⁴.

Санкції можуть виражатися в актах державного примусу до здійснення конкретних дій; у визнанні недійсності окремих актів та діянь; у покладанні додаткових обов'язків; у припиненні або зміні змісту правомочності; а в деяких випадках — у актах безпосередньої дії. При цьому істотне значення має відповідність санкцій характеру відносин, що регулюються. В галузі кримінального права санкцією є вплив на особистість правопорушника. В галузі цивільного права — заходи майнової відповідальності,

¹ Брайнін Я.М. Уголовный закон и его применение. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 82—83.

² Базилев Б.Т. Ответственность в советском праве: Учебное пособие. — Красноярск: Красн. ун-т, 1977. — С. 35.

³ Недбайло П.Є. Применение советских правовых норм. — М.: Госиздат юрид.лит., 1960. — С. 67.

⁴ Брайнін Я.М. Уголовный закон и его применение. — С. 42.

такий розподіл прав та обов'язків, при якому заохочується правомірна поведінка, а несприятливі наслідки покладаються на осіб, чия поведінка відхиляється від встановленої нормою. Специфічні санкції є в галузі фінансового, трудового права тощо. Зокрема, як зазначає проф. Л.К. Воронова, за порушення фінансового законодавства застосовуються дисциплінарні, адміністративні і кримінальні заходи. Але до порушників фінансової дисципліни застосовуються і специфічні заходи — фінансові¹. До таких санкцій відносять штрафи, пеню та повне або часткове припинення бюджетного фінансування. Н.І. Хімичева також вказує на особливості фінансово-правових санкцій. Зокрема, вони мають грошовий характер, стягуються до централізованих державних фондів. Ці санкції розповсюджуються на організації, посадових осіб та громадян. Причому можливе одночасне застосування фінансово-правової санкції до посадової особи та організації. В зв'язку із спрямуванням фінансово-правових санкцій на забезпечення загальнодержавних інтересів у сфері фінансів, необхідністю швидкого реагування на фінансові правопорушення найбільш розповсюдженим є адміністративний порядок застосування таких санкцій. Вони поєднують у собі правовідновлювальні та штрафні (каральні) елементи².

Деякі автори вважають, що не кожна норма-припис повинна мати юридичну санкцію, певні види юридичних норм (зокрема, норми-дефініції) за своєю природою такі, що самі по собі не вимагають охорони державним примусом. Ці норми права діють лише в сукупності з нормами, які охороняються державним примусом. І лише в такому зв'язку проявляється їх юридичний характер. Охорона названих юридичних норм може бути забезпечена завдяки санкціям, що містяться в інших юридичних нормах, або за допомогою всієї системи діючого права³.

На думку В.В. Шейндліна, санкція у вузькому розумінні не є необхідним елементом структури кожної юридичної норми. Примусова санкція — необхідний елемент змісту лише тих норм, в яких конкретизовані способи або заходи примусу до їх дотримання⁴. В свою чергу, Б.Т. Базилев визначає санкцію як передба-

¹ Фінансове право: Навчальний посібник для студентів юрид.вузів та факультетів. — К.: Вентурі, 1988. — С. 30.

² Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. — М.: Изд-во БЕК, 1997. — С. 32—33.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. — Свердловск: Свердлов. юрид. ин-т, 1972. — С. 187; Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. — М.: Юрид. лит, 1976. — С. 64.

⁴ Шейндлин В.В. Сущность советского права. — М.: МГУ, 1959. — С. 94.

чений у відповідній правовій нормі несприятливий наслідок правопорушення, що застосовується до правопорушника компетентними державними органами¹. На думку П.Є. Недбайло, санкція може полягати і в тому, що дії та вчинки, здійснені всупереч нормі, не породжують ніяких юридичних наслідків. Таку санкцію він називає санкцією нікчемності². В.В. Лазарев зазначає, що в широкому розумінні під санкцією має бути власне прагнення уповноваженої особи витиснути, заборонити щось, що суперечить встановленим правилам, або, навпаки, дозволити, заохотити щось корисне, що відповідає суспільним інтересам. У більш вузькому розумінні під санкцією розуміється та частина правової норми, яка передбачає наслідки виконання або невиконання встановленого правила поведінки³.

Стосовно банківського законодавства, то у випадку дотримання кредитними організаціями чинних законодавчих і нормативних актів їх діяльність заохочується, їм можуть бути видані ліцензії, що розширюють їх права щодо здійснення банківських операцій, вони безумовно користуються більшою довірою громадян і юридичних осіб, в тому числі центрального банку⁴. Тобто, дотримання банками встановлених приписів не просто свідчить про їхню діяльність у межах встановленого правового поля, а й значно сприяє розширенню їх професійної діяльності завдяки залученню потенційних клієнтів, які зацікавлені розміщувати кошти в стабільних банківських установах.

Розглядаючи організацію банківського нагляду, можна стверджувати, що завершальним етапом нагляду за банками є контроль за дотриманням ними у визначені строки вказівок органів нагляду щодо усунення виявлених недоліків. Для цього наглядові органи використовують неофіційні й офіційні заходи впливу на банки. Основними офіційними заходами є попередження, директиви з усунення недоліків, штрафні санкції, накази про усунення з посади керівників банку, передача банку під контроль наглядового органу, організація злиття або поглинання, позбавлення ліцензії на проведення банківських операцій, і як максимально негативний захід — ліквідація кредитної установи.

Санкції можуть застосовуватися центральним банком до кре-

¹ Базылев Б.Т. Ответственность в советском праве: Учебное пособие. — Красноярск: Красн. ун-т, 1977. — С. 29.

² Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. — С. 64.

³ Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд, перераб. и доп. — М.: Юрист, 1996. — С. 42—43.

⁴ Див., наприклад: Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. — С. 189.

дитно-фінансових установ за наявності юридичних та фактичних обставин. Юридичною підставою застосування санкцій є здійснення кредитно-фінансовою установою діяння (дії або бездіяльності), що порушує встановлений законами та підзаконними нормативно-правовими актами порядок банківської діяльності в Україні. Тобто, при відсутності в законодавстві правових норм, що закріплюють обставини застосування відповідних санкцій, не можна говорити про вирішення в законодавстві питання правового регулювання юридичних підстав притягнення фінансово-кредитних установ до відповідальності за порушення банківського законодавства. Конкретні види санкцій, підстави та порядок їх застосування повинні бути передбачені чинним законодавством, що визначає компетенцію уповноваженого державного органу, який має відповідні права. В Україні таким органом є НБУ як центральний банк держави, що наділений державою відповідною компетенцією в сфері банківського регулювання та нагляду.

Згідно із чинним законодавством у випадку порушення суб'єктами банківської діяльності законодавства, економічних нормативів, порядку, строків і технології виконання банківських операцій, допущення несанкціонованої емісії, невиконання нормативних актів НБУ, ненадання звітності або надання недостовірної звітності, збиткової діяльності, створення становища, яке загрожує інтересам вкладників і кредиторів банку, перешкоджання антимонопольним діям або праву клієнта вільно вибирати банк, Національний банк України має право застосовувати до комерційного банку відповідні санкції.

Особливістю банківського нагляду є можливість застосування безпосередньо штрафних санкцій за порушення банківського законодавства. При цьому норми законодавства завжди повинні мати проміжні заходи впливу, а не лише анулювання банківської ліцензії й припинення діяльності банку.

В країнах з більш розвинутою правовою системою існує ряд проміжних заходів. Вони включають перелік примусових заходів щодо припинення некомпетентного й неправомірного володіння й управління, в тому числі:

- можливість усунення апарату управління або директора;
- грошові штрафи, що накладаються на посадових осіб, а також на юридичних осіб за злочини або порушення банківського законодавства;
- грошові штрафи в порядку цивільної відповідальності, що накладаються на фізичних осіб, за участь у небезпечних й нездорових банківських операціях;
- право обмежувати або припиняти виплату дивідендів;
- можливість ліквідації філії та інших форм розповсюдження;

- можливість зупинення або припинення діяльності банку;
- можливість накладення фінансових стягнень на директора (директорат) банку за збитки, що спричинені протизаконними діями банку, тощо.

Неефективна правова структура може призвести до кризи банківської системи, однак при цьому повинна бути врахована й наявність примусових заходів і нагляду. Проблеми нагляду завжди залежать від соціальної політики, політичного втручання, відсутності політичного бажання вирішувати проблеми, організаційних недоліків. Проблеми можуть також виникати від методології наглядової перевірки, що приділяє увагу лише формальній відповідності правовим нормам. Підставою для виникнення проблем може бути також відсутність системи раннього попередження й відповідного зовнішнього нагляду.

Аналізуючи тривалий процес реформування банківського законодавства в сфері банківського нагляду, можна говорити про певні позитивні результати. По-перше, відповідальність за порушення банківського законодавства визначена на сьогодні не на рівні підзаконних актів центрального банку¹ (в чому він не одноразово обвинувачувався зацікавленими учасниками відносин), а на рівні актів парламенту – законів України «Про Національний банк України» та «Про банки і банківську діяльність». Хоча в останньому акті закріплено, що порядок застосування заходів впливу, передбачених цим законом, а також розмір фінансових санкцій, що застосовуються до банків та інших юридичних осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, встановлюються законами України та нормативно-правовими актами НБУ (ст. 74).

По-друге, значно розширилося коло самих санкцій, які можуть застосовувати наглядовці центробанку. Слід також зауважити, що на відміну від будь-яких інших фінансових правовідносин у банківських правовідносинах представники центробанку (тобто органу, який представляє інтереси держави) наділені правом оперативної самостійності. В залежності від виду порушення фінансової дисципліни, наслідків для банківської системи та суспільства в цілому орган банківського нагляду буде вирішувати питання

¹ Див., наприклад: Порядок застосування НБУ і його регіональними управліннями санкцій при здійсненні ними контрольних функцій, визначений в Положенні про застосування НБУ санкцій за порушення банківського законодавства, затвердженому Постановою Правління НБУ № 115 від 16.05.1995 р.; Положення про застосування НБУ до банків та інших фінансово-кредитних установ заходів впливу за порушення банківського законодавства та внесення змін до нормативно-правових актів Національного банку, затверджене Постановою Правління НБУ № 215 від 26.05.2000 р.

про застосування того чи іншого заходу відповідальності. Такий підхід пояснюється самою суттю нагляду та багаторічною банківською практикою, що доводить її ефективність¹.

В Україні, зокрема, заходи впливу, що застосовуються Національним банком до банків, мають бути адекватними конкретним порушенням, які ними були допущені. Вибір таких адекватних заходів впливу має здійснюватися з урахуванням:

- характеру допущених банком порушень;
- причин, які зумовили виникнення виявлених порушень;
- загального фінансового стану банку та рівня достатності капіталу;
- значимості даного банку на ринку банківських послуг;
- розміру можливих негативних наслідків для кредиторів і вкладників.

Заходи впливу повинні застосовуватися Національним банком на підставі:

1) результатів інспекційних (планових та позапланових) перевірок діяльності банків чи їх філій;

2) результатів аналізу дотримання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо;

3) результатів перевірок діяльності банків аудиторськими організаціями, уповноваженими відповідно до чинного законодавства на їх здійснення.

В якості додаткових підстав, за яких органами НБУ та його

¹ У Російській Федерації, зокрема, санкції, які застосовуються Банком Росії, можуть бути двох основних видів: первинні санкції, тобто санкції, що застосовуються до кредитної організації щодо конкретної обставини вперше, і наступні — більш жорсткі санкції, що застосовуються до кредитної організації у випадку, якщо нею не були усунені конкретні порушення, за які вже застосовувались первинні санкції. Винятком із загального правила є застосування наступних санкцій без застосування первинних у тому випадку, якщо здійснені порушення або операції кредитної організації завдали реальну загрозу інтересам вкладників. До первинних санкцій, які застосовуються Банком Росії, федеральне законодавство відносить: 1) вимога (припис) до кредитної організації усунути виявлене порушення; 2) стягнення штрафу в розмірі до 0,1% розміру мінімального статутного капіталу; 3) обмеження проведення окремих операцій на строк до 6 місяців. Наступні санкції до кредитних організацій застосовуються у випадку невиконання у встановлений БР строк приписів про усунення виявлених порушень або застосовуються як первинні при загрозі інтересам клієнтів. Зокрема, до наступних санкцій відносяться: 1) стягнення із кредитної організації штрафу до 1% від розміру сплаченого статутного капіталу, але не більше 1% від мінімального розміру статутного капіталу; 2) зміна для кредитної організації обов'язкових нормативів на строк до 6 місяців; 3) введення заборони на здійснення окремих банківських операцій, передбачених виданою ліцензією, на строк до 1 року, а також на відкриття філій на строк до 1 року; 4) призначення тимчасової адміністрації по управлінню кредитною організацією на строк до 18 місяців; 5) відкликання ліцензії на здійснення банківських операцій у встановленому законодавством порядку.

територіальними відділеннями можуть розглядатися питання про можливість застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства, можна також назвати матеріали правоохоронних органів, місцевих державних податкових адміністрацій (інспекцій) та інших органів, що характеризують дотримання банками та їх відокремленими підрозділами законодавчих актів з питань банківської діяльності.

При цьому слід звернути увагу на обмеження кола повноважень НБУ щодо застосування санкцій до банківських установ — порушників банківського законодавства, які проводять банківську діяльність в інших державах. Щодо останніх, то НБУ повинен співпрацювати з відповідними органами таких держав, він надсилає уповноваженим органам повідомлення, які можуть використовуватися лише з метою перевірки ліцензії установи на право ведення діяльності або перевірки права на здійснення банківської діяльності.

У разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ банківського законодавства, нормативно-правових актів центробанку або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Національний банк адекватно вчиненому порушенню має право застосувати заходи впливу, до яких відносяться:

1) письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невиправданих витрат банку, обмеження невиправдано високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій;

2) скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення банку або плану реорганізації банку;

3) укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку тощо;

4) видати розпорядження щодо:

а) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі;

б) встановлення для банку підвищених економічних нормативів;

в) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами;

г) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику;

д) заборони надавати бланкові кредити;

е) накладення штрафів на:

— керівників банків у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

— банки відповідно до положень, затверджених Правлінням Національного банку України, але у розмірі не більше одного відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду;

е) тимчасової, до усунення порушення, заборони власнику істотної участі в банку використовувати право голосу придбаних акцій (паїв) у разі грубого чи систематичного порушення ним вимог Закону або нормативно-правових актів Національного банку України;

ж) тимчасового, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади у разі грубого чи систематичного порушення цією особою вимог Закону або нормативно-правових актів Національного банку України;

з) реорганізації банку;

и) призначення тимчасової адміністрації¹.

Якщо порушення банківського законодавства спричинило значну втрату активів або доходів і настання ознак неплатоспроможності банку, НБУ має право відкликати ліцензію та ініціювати процедуру ліквідації банку відповідно до встановленої законодавством процедури².

Якщо в діях керівника банку або фізичної особи чи представника юридичної особи — власника істотної участі, якій пред'явлено обвинувачення у вчиненні злочину, не встановлено складу злочину, але має місце порушення вимог Закону або нормативно-правових актів НБУ, або якщо таку особу визнано винною у вчиненні корисливого злочину із призначенням покарання без позбавлення волі, Національний банк України має право видати банку розпорядження про звільнення такої особи з посади або заборону користуватися правом голосу придбаних акцій (паїв). Особу, яку на підставі розпорядження НБУ було відсторонено від посади або якій тимчасово заборонено користуватися правом голосу придбаних акцій (паїв), може бути поновлено на посаді або відновлено у використанні права голосу придбаних акцій (паїв) лише на підставі попереднього дозволу Національного банку України.

Штрафи на керівників та службових осіб банку, фізичних осіб — власників істотної участі накладаються в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення.

¹ Стаття 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р.

² Див., зокрема: Положення про сертифікацію осіб на право здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банку. Затверджено Постановою Правління НБУ № 273 від 16.07.2001 р. / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13.08.2001 р. за № 691/5882.

Таким чином, можна констатувати, що центробанк має в своєму арсеналі як примусові, так і не примусові заходи впливу. Останні застосовуються всіма рівнями системи банківського нагляду НБУ до банківських установ при незначному рівні підвищеного ризику та глибини проблем у фінансово-кредитній діяльності комерційного банку і носять характер добровільності їх вирішення й розуміння наявності проблем з боку комерційного банку. До не примусових заходів впливу можна віднести письмове застереження; скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення банку або плану реорганізації банку; а також укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів до усунення порушень тощо.

Процедура застосування санкцій за порушення банківського законодавства врегульована, в тому числі, і на рівні підзаконних актів, зокрема у Положенні про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства¹. Зокрема, при прийнятті зазначеного акта Генеральному департаменту банківського нагляду було доручено до 1 листопада 2001 р. розробити регламент застосування заходів впливу Національним банком України.

Слід зауважити, що НБУ застосовує до банків та їх керівників усі заходи впливу за поданням Генерального департаменту банківського нагляду та підрозділів банківського нагляду територіальних управлінь центробанку або за погодженням з ними відповідно до Регламенту застосування заходів впливу. Виняток становить письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невинуватих витрат банку, обмеження невинуватих високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій, що видається банкам за пропозиціями самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку та інших, крім банківського нагляду, структурних підрозділів територіальних управлінь Національного банку України.

У разі накладення штрафів на банки за ініціативою інших структурних підрозділів Національного банку (крім банківського нагляду), у тому числі тих, що не підпадають під дію ст. 73 Закону

¹ Затверджене Постановою Правління НБУ № 369 від 28.08.2001 р. «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства» (із змінами, внесеними згідно з Постановами НБУ № 563 від 29.12.2001 р.; № 81 від 28.02.2002 р. / Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27.09. 2001 р. за № 845/6036.

України «Про банки і банківську діяльність», застосування яких відповідно до чинного законодавства у визначених випадках є обов'язковим, але може спричинити суттєве погіршення фінансового стану банку, Правління Національного банку або Комісія Національного банку в індивідуальному порядку та за окремою постановою (окремим рішенням) може дозволити поступову сплату банком штрафу протягом певного проміжку часу.

У травні 2002 р. почали застосовуватися санкції до Ощадбанку України — було введено часткове обмеження по наданню кредитів. Однак вже на початку осені ситуація змінилася. Було прийнято рішення про часткове переведення Пенсійного фонду на обслуговування до Ощадбанку¹. Спостерігачі відзначають, що ця ситуація може бути пов'язана зі зміною керівництва банку і наводять в якості прикладу аналогічну ситуацію, що склалася два роки тому. Спочатку НБУ після досить тривалого строку відкликав свою повну заборону на здійснення Ощадбанком кредитних операцій, а пізніше КМУ уповноважив його обслуговувати енерго ринок. У вересні 2002 р. КМУ прийняв рішення про збільшення капіталу Ощадбанку на 100 млн грн — до 200 млн грн «у випадку загрози втрати нормативу платоспроможності». Як передбачалося проектом Державного бюджету України на 2003 р., статутний капітал може бути збільшений «за рахунок коштів держбюджету, отриманих від розміщення облігацій внутрішньої державної позики»².

Слід зауважити, що на відміну від інших напрямків фінансової діяльності держави, наприклад податкових відносин, у банківській діяльності центробанк наділений компетенцією достроково відмінити повністю або частково застосовані заходи впливу за порушення банківського законодавства. Рішення про таку відміну застосованих заходів впливу має прийматися Комісією Національного банку (Комісією Національного банку при територіальному управлінні) або Правлінням Національного банку, або особою, яка прийняла рішення про застосування заходу впливу. Таке положення додатково підтверджує постулат щодо наявності оперативної самостійності в учасників банківських правовідносин.

Чинне законодавство (зокрема ст. 99 Закону «Про банки і банківську діяльність») залишає за банками або іншими особами, на яких поширюються повноваження Національного банку України, право оскаржувати в суді у встановленому законодавством поряд-

¹ Крім «Ощадбанку», уповноваженими банками по обслуговуванню Пенсійного фонду України є також «Аваль», «Промінвестбанк», «ПриватБанк», «Укрсоцбанк», «Правекс-банк» і «УкрСиббанк».

² *Лысенко Е. В.* Нацбанке грядут кадровые перемены // Деловая столица. — № 38 (72) — 23.09.2002 г. — С. 11.

ку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб, а так само рішення, дії чи бездіяльність тимчасового адміністратора та ліквідатора. При цьому за загальноновстановленими процесуальними засадами оскарження не зупиняє виконання оскаржуваного рішення або дії¹.

Окремо слід згадати особливості порядку застосування відповідальності за порушення валютного законодавства. Зокрема, якщо в результаті перевірки дотримання валютного законодавства банку встановлено порушення валютного законодавства України, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку, то матеріали про порушення розглядають та рішення про притягнення до відповідальності приймають у порядку, встановленому Положенням про валютний контроль². Якщо в результаті перевірки дотримання валютного законодавства банку встановлено порушення банківського законодавства України, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку, то матеріали про порушення розглядаються та рішення про притягнення до відповідальності приймаються у порядку, встановленому нормативно-правовими актами Національного банку щодо застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства³.

Остаточне рішення про застосування заходів впливу приймає Правління НБУ. При цьому не завжди дотримується послідовність зазначених вище заходів впливу, а вони застосовуються в залежності від адекватності відповідного порушення. Рішення про вжиття адекватних заходів впливу приймаються на відповідних

¹ Рішення про призначення тимчасового адміністратора або ліквідатора можуть бути оскаржені в суді за відсутності підстав, визначених законодавством. При розгляді в суді справи, порушеної внаслідок або у зв'язку із застосуванням Закону «Про банки і банківську діяльність» проти НБУ або його службовця, тимчасового адміністратора або ліквідатора тимчасовий адміністратор, ліквідатор або спеціаліст, призначений представляти або допомагати тимчасовому адміністратору або ліквідатору, несуть відповідальність за шкоду, завдану внаслідок рішень, дій або бездіяльності, виконаних згідно з обов'язками та повноваженнями або в ході їх виконання в рамках тимчасової адміністрації або ліквідації банку, якщо такі дії або бездіяльність були умисними. Шкода, заподіяна внаслідок професійної помилки тимчасового адміністратора або ліквідатора, відшкодовується згідно з законодавством України, нормативно-правовими актами НБУ, договорами про страхування фінансового ризику. Оскарження або інший судовий розгляд, пов'язаний із оскарженням, не зупиняють тимчасову адміністрацію, ліквідацію банку та інші оскаржувані заходи і рішення.

² Про затвердження Положення про валютний контроль. Постанова Правління НБУ № 49 від 08.02.2000 р. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 4 квітня 2000 р. (Із змінами, внесеними згідно з Постановою Нацбанку № 106 від 14.03.2001).

³ Стаття 7 Положення про порядок проведення виїзних перевірок щодо дотримання банками та фінансовими установами вимог валютного законодавства України, затвердженого постановою Правління НБУ від 20.09.2002 р. № 352.

рівнях системи банківського нагляду та Правлінням НБУ. Таким чином, можна говорити про те, що банківський нагляд в Україні здійснюється подібно до європейської моделі в рамках центрального банку країни і в цілому виконує ті функції та завдання, які покладені на органи банківського нагляду.

Підводячи підсумки, можна зазначити, що в 2002 р. продовжувалася робота по вдосконаленню методологічної бази банківського нагляду і регулювання діяльності банків та приведення її у відповідність до Закону України «Про банки і банківську діяльність», який набув чинності з 17.01.2001 р., та міжнародних стандартів, зокрема Базельських принципів ефективного банківського нагляду. Так, у грудні 2001 р. НБУ рекомендував комерційним банкам враховувати при підготовці внутрішніх програм та процедур із запобігання легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, нових стандартів Базельського Комітету банківського нагляду «Належне ставлення банків до клієнтів» (KYC), що були затверджені 1 жовтня 2001 р.¹ Зазначені стандарти зміцнюють принципи процедури «знай свого клієнта», визначені в попередніх документах Комітету, і спрямовані на впровадження банками мінімальних процедур контролю за притаманними їх діяльності ризиками.

Слід відзначити, що, прийнявши зазначений стандарт, Базельський Комітет та Офшорна група банківського нагляду (OGBS) підтверджують підтримку, прийняття та впровадження рекомендацій FATF, особливо тих, які стосуються банків². При цьому підхід Базельського Комітету до KYC базується на більшій пруденційній перспективі, а не тільки на боротьбі з відмиванням грошей. Запобіжні заходи KYC виходять за межі простого відкриття рахунків і ведення записів і вимагають від банків розробки політики прийняття клієнта і програми ступеневої ідентифікації клієнта, яка включає всебічну ретельну перевірку рахунків підвищеного ризику і профілактичний моніторинг рахунків підозрілої діяльності.

¹ Лист Юридичного департаменту НБУ № 18—111/4785—8021 від 21.12.2001 р.

² Рішення Банку Міжнародних Розрахунків від 01.10.2001 р. «Про належне ставлення банків до клієнтів (стандарти Базельського Комітету банківського нагляду)»: Переклад департаменту міжнародних зв'язків НБУ.

ПІСЛЯМОВА

Фінансова система являє собою один з найважливіших інструментів економічної політики держави. Ефективність її функціонування значною мірою визначає можливості та характер державного впливу на економіку в цілому та поведінку суб'єктів господарювання. Ключовим моментом при цьому залишається спрямування діяльності держави в кінцевому підсумку на забезпечення розвитку та підвищення добробуту суспільства. З іншого боку, створення ефективної системи фінансів (в першу чергу державних) може розглядатися як показник успішності реформування державної влади в її економічному контексті.

На центральний банк держави та уряд покладається завдання проведення спільної економічної політики. Однак кожний з цих органів має свої специфічні завдання, які в поєднанні і дозволяють досягати спільної мети. На відміну від уряду, який безпосередньо врегульовує економічні процеси, що відбуваються в країні, центральний банк впливає на розвиток економіки опосередковано, через грошово-кредитну систему.

Застосовуючи законодавчо встановлені заходи впливу на кредитно-фінансові інститути, центральний банк створює певні умови для їх функціонування. Саме ці умови і визначають, певною мірою, напрямки діяльності банківських установ та інших кредитно-фінансових інститутів, які присутні в кредитних системах держав. Звідси випливає взаємозв'язок фінансових інститутів: з однієї сторони, національні особливості кредитної системи визначають ступінь регулюючого впливу центрального банку на економіку, а з іншої — зворотній зв'язок комерційних банків істотно впливає на умови функціонування самого центрального банку.

Банківська система, виступаючи ключовою ланкою ринкової економіки країни, здійснює різнобічний вплив на життєдіяльність суспільства в цілому і забезпечує механізм міжгалузевого та міжрегіонального перерозподілу грошового капіталу, а також виступає головною ланкою розрахункового та платіжного механізму господарської системи країни. Її стабільне функціонування створює оптимальні можливості для стабільного розвитку економіки держави.

Головне завдання управління банківською системою і регулювання банківської діяльності полягає в поєднанні дерегулювання та механізмів забезпечення стабільного функціонування фінансо-

вої системи для подолання системних прорахунків з ефективною системою пруденційного регулювання і нагляду.

Українська банківська система, що складається із Національного банку України та банківського сектора, до якого входять державні та комерційні банки, є достатньо поляризованою, в ній присутня так звана «олігополія» крупних банків на грошові ресурси та кредитоспроможних клієнтів.

Прийняті за останні роки в сфері банківської діяльності закони, зокрема «Про Національний банк України», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні», а також проголосована 7 грудня 2000 р. нова редакція Закону України «Про банки і банківську діяльність» внесли суттєві корективи в регулювання банківської справи і врегулювали значне коло відносин, що до цього моменту залишалися не врегульованими або врегульованими на рівні відомчих актів. Однією з визначальних рис реформи стало спрямування державної політики на уніфікацію банківських стандартів та гармонізацію національного законодавства до законодавства Європейського Співтовариства.

З часу введення в дію Закону «Про банки і банківську діяльність» Національним банком було розроблено та затверджено близько 20 нормативно-правових актів та внесено зміни до 15 діючих з метою посилення надійності банків, їх конкурентоспроможності на міжнародному ринку.

Прийняті акти НБУ містять такі основні напрями банківського регулювання, як підвищення вимог до мінімального розміру капіталу для державної реєстрації банку, отримання банківської ліцензії та дозволу НБУ на здійснення окремих операцій; обмеження рівня та концентрації ризиків, які притаманні банківській діяльності; запровадження контролю та оцінки адекватності існуючої в банку системи управління ризиками; нагляд за власниками істотної участі у капіталі банку та вжиття до них заходів впливу; встановлення стандартних вимог щодо проведення незалежним аудитором перевірки банку; підвищення ролі банків у боротьбі з відмиванням грошей, набутих злочинним шляхом; розширення сфери банківського нагляду та повноважень НБУ щодо здійснення наглядових функцій тощо.

Враховуючи вимоги Положення про застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства, НБУ продовжувалися укладатися угоди щодо підвищення рівня капіталізації з банками, які повинні нарощувати капітал до необхідного розміру.

Банківська система України перебуває у процесі поступового розвитку та нарощування активів. Зокрема, протягом 2002 р. Національним банком було зареєстровано 5 банків, в тому числі перший кооперативний банк — Місцевий кооперативний банк «Артем-Банк».

Згідно з оцінкою місії Світового банку та Міжнародного валютного фонду в Україні дотримуються повністю або в значній мірі більшість принципів ефективного банківського нагляду, розроблених Базельським Комітетом. У той же час з метою подальшого удосконалення методологічної бази банківського нагляду та досягнення повної відповідності Базельським принципам ефективного банківського нагляду Національним банком передбачається розробка та запровадження інформаційно-аналітичної системи раннього реагування на проблемні ситуації в банку, підготовка нових нормативних актів та внесення змін до діючих з питань здійснення нагляду на консолідованій основі, удосконалення розрахунку регулятивного капіталу, порядку формування резервів на відшкодування можливих втрат за активними операціями, управління ризиками.

Подальший розвиток банківської системи України повинен базуватися на стабільності, фінансовій стійкості кожного банку, підвищенні ефективності їх діяльності, наданні широкого спектру і високої якості послуг у сфері банківської діяльності, а також високій довірі вкладників і кредиторів до банківського сектора.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
-----------------	---

РОЗДІЛ I ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Глава 1. Правові засади банківської діяльності	5
Глава 2. Банківська система як складова фінансової системи держави: поняття, структура, функції.	28
Глава 3. Роль банківського сектора в організації банківської діяльності	52
Глава 4. Правові аспекти взаємодії елементів банківської системи.	63

РОЗДІЛ II РОЛЬ ТА МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ В ОРГАНІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Глава 5. Незалежність центрального банку держави як умова стабільності національної грошової одиниці	79
Глава 6. Принципи організації й діяльності НБУ	108
Глава 7. Правові засади діяльності філій Національного банку України.	124
Глава 8. Інституційні фактори монетарної політики НБУ	133

РОЗДІЛ III ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

Глава 9. Поняття банківського нагляду. Його мета	152
Глава 10. Система банківського нагляду: етапи формування та перспективи розвитку.	174
Глава 11. Принципи та методи наглядово-контрольної діяльності НБУ	193
Глава 12. Правові засади застосування санкцій за порушення банківського законодавства.	224
ПІСЛЯМОВА	237

Підписано до друку 31.03.2003. Формат 84x108/32. Папір офсетний № 1.
Гарнітура Petersburg. Умовн. друк. арк. 12,6. Обл.-вид. арк. 13,5.
Наклад 1000 прим. Зам. № 3-807 Ціна договірна.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП "Юрінком Інтер"
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 19 від 20.03.2000.)

Віддруковано в ЗАТ "Віпол" ДК № 15
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60