

## ФІНАНСОВЕ ТА БАНКІВСЬКЕ ПРАВО

УДК 347

А.В. Андрійчук

асистент

Чернівецький факультет Національного університету "Одеська юридична академія"

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ  
БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ

У статті розкрито зміст поняття "банківський нагляд". Проаналізовано його етимологію та історію виникнення. Особливу увагу приділено працям вітчизняних та зарубіжних учених. Здійснено спробу систематизувати різноманітність трактувань цього терміна за допомогою віднесення їх до різних галузей, таких як економічна, адміністративна, банківська.

**Ключові слова:** нагляд, банківський нагляд, Національний банк України, наглядові органи, етапи виникнення нагляду.

## I. Вступ

Одним з найважливіших елементів успішної діяльності та процвітання країни є ефективний нагляд. Завдяки цьому стає можливим виконання всіх функцій держави. Це стосується різних сфер діяльності органів державної влади, зокрема фінансової. Можна стверджувати, що без ефективного функціонування банківського нагляду одразу виникає загроза різноманітних фінансових правопорушень та зловживань. Тобто його відсутність призведе до створення потенційних умов для негативних наслідків у банківській сфері. Це можуть бути різкий спад рівня національної економіки країни, її дестабілізація, що спричинить такі негативні явища, як: послаблення валюти, зменшення надходження вільних коштів у банківський обіг, втрата довіри до банківської сфери загалом. Враховуючи важливість банківського нагляду, вважаємо, що ця тема є досить актуальною на сьогодні й потребує детального дослідження та аналізу.

Питання нагляду досліджували такі вчені, як: О. Антипова, А. Баришніков, О. Васюренко, Е. Грачова, В. Грушко, Н. Єрпильова, Ю. Козлова, В. Колпаков, В. Кротюк, І. Кузнєцова, С. Лучковська, Т. Менщикова, В. Міщенко, О. Орлюк, Л. Савченко, О. Сидоренко, А. Симановський, Н. Хімічева та ін.

## II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз визначення поняття "банківський нагляд", з'ясування його теоретичної й правової природи, визначення та встановлення основних критеріїв, за допомогою яких полегшується сам процес вивчення й дослідження розглядуваного терміна.

## III. Результати

Історія виникнення банківського нагляду в Україні ще досить недавня. Вона бере свій початок з 1992 р., коли в Національному банку України було організовано Головне управління з контролю за банківською діяльністю; розпочато роботу над створенням нормативної бази для нагляду за комерційними банками. Далі прослідкувати етапи розвитку банківського нагляду в Україні можна за допомогою послідовності утворення тих чи інших структур, що здійснюють свою діяльність у сфері нагляду. Дуже вдало це зробили автори О. Васюренко та О. Сидоренко у своєму підручнику "Банківський нагляд". Починаючи з 1992 р., можна визначити такі етапи розвитку банківського нагляду: 1994 р. – затверджено Положення "Про службу банківського нагляду Національного банку України"; визначено статус, функції та завдання служби банківського нагляду Національного банку України; 1995 р. – створено Департамент банківського нагляду; розпочато розбудову інфраструктури банківського нагляду; 1996 р. – створено Комісію з питань нагляду та регулювання діяльності банків і затверджено відповідне положення, яким визначено її завдання, права та регламент роботи; 1999 р. – створено Департамент пруденційного нагляду; 2000 р. – створено Генеральний департамент банківського нагляду; 2006 р. – створено Дирекцію з банківського регулювання та нагляду, якій були підпорядковані Департамент методології банківського регулювання та нагляду, Департамент реєстрації та ліцензування банків, Департамент банківського регулювання та нагляду, Департамент припинення діяльності банків, Департамент з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму; визначено повнова-

ження Національного банку України з питань фінансового моніторингу діяльності банків; 2008 р. – реформовано структуру банківського нагляду Національного банку України; Департамент банківського регулювання та нагляду поділено на два департаменти: Департамент інспектування банків та Департамент безвізного банківського нагляду; регіональні відділи банківського нагляду перепідпорядковано від територіальних управлінь до Дирекції з банківського регулювання та нагляду центрального апарату Національного банку України. Нарешті, у 2010 р. було сформовано нову структуру Служби банківського нагляду в системі Національного банку України, створено Департамент кризового менеджменту та контролю операцій на відкритому ринку, визначено пруденційні інструменти банківського регулювання й нагляду в період фінансової кризи [6].

Нагляд, безсумнівно, є взаємозалежним, взаємопов'язаним з таким поняттям, як контроль. Щодо цього існує дуже багато суперечок та дискусій. Безсумнівно, ці дві категорії також можна розглядати й окремо одна від одної, як два автономних поняття. Тому в цій статті увагу буде зосереджено саме на терміні “нагляд”, його визначенні та сутності.

Сутність та зміст нагляду найбільш повно можна розглянути через загальнотеоретичне дослідження цього поняття, здійснивши комплексний аналіз. Необхідно виявити його основні риси, форми втілення в діяльність державних органів, функціональну належність.

Під час вивчення питання щодо сутності категорії “нагляд” необхідно приділити особливу увагу працям та науковим розробкам учених-адміністративістів, оскільки це поняття досить широко розглядає, аналізує та вивчає ця галузь права, яка досить тісно пов'язана з фінансовим правом. Значущі та цінні дослідження здійснено вченими та науковцями в галузі економіки, адже питання банківського нагляду невід'ємно пов'язані зі станом економіки в країні в цілому. Лише правильно організований та дієвий нагляд у банківській сфері може дати високий результат і позитивно вплинути на стан держави в цілому.

Для того, щоб правильно зрозуміти зміст банківського нагляду, необхідно з'ясувати, насамперед, суть самого слова “нагляд”. Визначити його етимологію можна за допомогою перекладу. Англійською “нагляд” – це “supervision”, яке утворилось від латинського словосполучення “super videre”, що означає “слідкувати та керувати виконанням чийсь роботи”. Момент його першого застосування й офіційного використання в документах за різними джерелами коливається від 1580 до 1645 рр. [16].

У законодавстві України банківський нагляд визначено як систему контролю та активних упорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства України та встановлених нормативів банками й іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність, з метою забезпечення стабільності банківської системи й захисту інтересів вкладників та кредиторів банку [18]. Такого визначення дотримуються й учені, зокрема С. Лучковська у своєму підручнику “Фінансове право”.

Цікаво, що в російському законодавстві чіткого визначення терміна “банківський нагляд” не існує. Але в Законі Російської Федерації “О банках и банковской деятельности” є розділ під назвою “Банковское регулирование и банковский надзор”, як і в Законі України “Про Національний банк України”, в якому є аналогічний розділ.

Аналізуючи зміст та сутність слова “нагляд”, варто звернутись до словників. У тлумачному словнику В. Даля нагляд визначено як одну з форм діяльності різноманітних державних органів щодо забезпечення законності [8]. Похідними від основного терміна є такі слова: “наглядати, нагляд за кимось, чимось з метою контролю, охорони” [20], “нагляд з метою перевірки” [15].

Український юридичний термінологічний словник надає декілька визначень нагляду, наводячи приклади його вживання в законодавстві в різних аспектах та галузях права. Серед цих дефініцій є й ті, які визначають нагляд як одну з форм діяльності державних органів із забезпечення законності; такі, що детермінують його як спостереження за дотриманням об'єктами управління нормативних актів з питань безпеки в процесі їх діяльності; ототожнювання нагляду з контролем за виконанням вимог нормативних актів; визначення його як процесу збору та реєстрації державними органами даних за допомогою спостереження, моніторингу й інших процедур.

Фінансовий словник тлумачить термін “банківський нагляд” як комплекс заходів, спрямований на забезпечення регулярного спостереження й періодичних перевірок фінансово-господарської діяльності та організації роботи банків [23]. Таке саме визначення знаходимо й у Великому економічному словнику [5].

У фінансовому словнику А. Загороднього банківський нагляд подано у двох значеннях: 1) діяльність щодо створення ефективної системи захисту інтересів кредиторів і вкладників, оперативного реагування на події, які дестабілізують діяльність банківської установи; 2) контроль банку за використанням банківського кредиту [9].

Сучасний фінансово-кредитний словник тлумачить: банківський нагляд як систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк або інший спеціалізований орган, визначений законодавством, забезпечує стабільне безпечне функціонування банків, що запобігає дестабілізуючим тенденціям у банківській системі [21].

В. Грушко розуміє під банківським наглядом, насамперед, моніторинг процесів, наявних у банківській сфері на різних стадіях функціонування банків, а саме: створення нових банків і їхніх установ; діяльності банків; їх реорганізації та ліквідації [7, с. 11].

О. Хаб'юк висловлює таку позицію, згідно з якою банківським наглядом є контроль (моніторинг) за діяльністю банків та застосування заходів впливу в разі порушень законодавства, а також нормотворча діяльність органів нагляду [24].

Як бачимо, В. Грушко та О. Хаб'юк співвідносять нагляд з моніторингом.

А. Барішніков зазначає, що нагляд є необхідним пасивним методом управління, який дає оцінку стану справ, без можливості втручання; активний метод управління (активне втручання шляхом безпосереднього впливу на стан справ) реалізується за допомогою контролю, який є більш об'ємним видом державної діяльності [4].

Вчена Ю. Козлова вважає, що нагляд – це діяльність спеціальних органів галузевого управління, державних інспекцій щодо здійснення контролю за виконанням спеціальних правил і вимог, встановлених законами, постановами уряду, відомчими актами та інструкціями самих інспекцій [17].

Проблема визначення банківського нагляду хвилює й економістів. У підручнику О. Антипової “Система банківського надзора і інспектирования за рубежом” автор наводить таке визначення банківського нагляду: це комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підтримку стабільності, міцності й цілісності кредитно-фінансової системи, забезпечення безперебійного ефективного та надійного функціонування кредитно-фінансових ринків, які покликані захищати інтереси кредиторів і вкладників, які розміщують свої кошти в різноманітні фінансово-кредитні інститути [2, с. 5].

Ще один російський учений-економіст А. Симановський детермінує банківський нагляд як “сукупність дій, що здійснюються наглядовим органом у межах встановленої компетенції й відповідно до відкритих процедурних норм, з метою забезпечення стабільності функціонування банківської системи та захисту інтересів її кредиторів і клієнтів (вкладників)” [19].

Н. Єрпильова вказує на те, що банківський нагляд – це нагляд за реалізацією нормативності в банківській діяльності. Це спо-

стереження (дистанційне та контактне) Банку Росії за виконанням і дотриманням кредитними організаціями законодавства, що регулює банківську діяльність, встановлених ним нормативних актів (у тому числі фінансових нормативів і правил бухгалтерського обліку та звітності), а також застосування передбачених банківським правом санкцій у випадку їх порушення [14].

Т. Менщикова у підручнику “Банковский надзор и аудит” визначає банківський нагляд як комплекс заходів центрального банку країни з контролю за дотриманням кредитними організаціями вимог законодавчих та підзаконних актів, що регулюють банківську діяльність [11].

Вище вже було наголошено на значущості наукових розробок учених та науковців у галузі адміністративного права. Вважаємо доцільним для повного ґрунтовного та всебічного аналізу цієї проблематики звернутись до їхніх праць, оскільки правильне розуміння банківського нагляду сформується лише після того, як будуть вивчені та розглянуті різні аспекти цього поняття.

Підручник з адміністративного права подає таке визначення нагляду: це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. При цьому суб'єктами здійснення нагляду є державні органи [1].

Існує думка, що, оскільки через нагляд Національним банком України реалізується функція державного управління банківським сектором, то він є уособленням управлінської діяльності держави. Звідси видно його прямий зв'язок з адміністративною галуззю. В. Міщенко та А. Яценюк також схильні до думки, що банківський нагляд належить до адміністративного регулювання [12].

Як бачимо з наведених визначень, найчастіше банківський нагляд розуміють як певні дії уповноважених органів, тобто зараховують його до категорії “процедур”. Але іноді його розглядають і як певну систему. Наприклад, систему, якою користується держава, щоб гарантувати стабільність фінансової системи, її безпеку та здоров'я [3, с. 5]. Можна зробити висновок, що це визначення пояснює нам нагляд у широкому розумінні. Такого самого визначення дотримуються й автори підручника “Банківський нагляд”. Крім того, вони розглядають вищевказане поняття у двох аспектах – організаційному та функціональному. У першому випадку банківський нагляд є системою державних органів, наділених повноваженнями щодо здійснення контролю за дотриманням банками й іншими кредитно-фінансовими установами вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері

банківської діяльності. У другому – банківський нагляд можна розглядати як діяльність, що здійснюється уповноваженими державними органами та полягає в контролі за дотриманням банками й іншими кредитно-фінансовими установами вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері банківської діяльності, а також застосуванні до них заходів впливу при порушенні зазначених вимог [12].

У вузькому розумінні формулювання цього терміна надає І. Кузнецова. На її думку, нагляд у вузькому значенні – це засіб забезпечення пруденційного регулювання, тобто нагляд за окремими кредитними організаціями як частини банківської системи [10].

Характеризуючи всі вищевказані визначення, вже бачимо, що нагляд – це насамперед спостереження, перевірка діяльності кого-небудь, реагування у випадку виявлення невідповідностей або порушень. Варто підкреслити, що нагляд завжди спрямований на корегування поведінки. Він є безперервним спостереженням і перевіркою стану об'єкта, а також аналізом даних з метою перевірки й засвідчення того, що встановлені вимоги виконуються.

Проблема банківського нагляду цікава для вивчення й дослідження не лише вітчизняними та російськими вченими. Нагляд у банківській сфері є завжди актуальним для розвитку будь-якої країни, про це свідчить те, що у світовій юридичній та науковій літературі сформувався певна система підходів щодо визначення розглядуваного терміна. Вони відрізняються один від одного метою та завданнями самого нагляду. Адже він спрямований на виконання й досягнення багатьох різноманітних завдань і цілей.

Зокрема, ця система складається з трьох елементів: формально-правовий підхід, ризик-орієнтований та змістовний [25, с. 49].

Відповідно до формально-правового підходу, банківський нагляд – це здійснюване спеціальним державним органом або органами постійне спостереження за діяльністю не підпорядкованих йому юридичних осіб (банків) з метою виявлення порушень банківського законодавства. Тобто сутність такого погляду полягає в забезпеченні дотримання нормативно-правових актів, що регулюють банківську діяльність.

Ризик-орієнтований підхід детермінує нагляд за банківською діяльністю як комплекс взаємопов'язаних дій, спрямованих на підтримку стабільності банківської системи, запобігання системним ризикам (наприклад, банкрутству банків), а також захист інтересів вкладників і кредиторів [13]. Як бачимо, тут порівняно з попереднім формулюванням нагляд має дещо інше спрямування, ширше.

І, нарешті, останній підхід – змістовний. Змістовний банківський нагляд можна визначити як комплекс дій уповноваженого органу (НБУ) щодо отримання необхідної інформації про фінансовий стан як конкретного банку, так і всієї банківської системи загалом, а також перевірка додержання комерційними банками законодавчих і нормативних актів та застосування до "порушників" адекватних засобів реагування. Такий підхід не дарма має назву "змістовний", адже він найбільш повно висвітлює сутність банківського нагляду, поєднуючи в собі елементи попередніх двох підходів.

Як бачимо, всі трактування та визначення мають одну спільну рису – посилення на системність банківського нагляду. Хоч про це прямо і не говориться, але такий висновок можна зробити, виходячи із самих формулювань. Жоден учений не зводить банківський нагляд до чогось одного. Незалежно від того, що, на думку науковців, є основою нагляду (дії уповноважених суб'єктів, контроль з боку державних органів, покарання порушників, створення нормативних актів для регулювання банківської сфери), завжди виділяють декілька пов'язаних між собою елементів. Навіть якщо акцентують увагу на якомусь одному компоненті, усі постійно підкреслюють його взаємозалежність з іншими.

#### IV. Висновки

Враховуючи вищевикладене, можемо сформулювати ряд висновків.

Історія банківського нагляду ґрунтується на даних, які вказують нам роки створення тих чи інших структур, що мали або мають стосунок до нагляду. Усі вони взаємопов'язані з Національним банком України.

Особливостями нагляду, на які звертають увагу всі вчені, незалежно від їх галузевої належності, є: здійснення його лише державними органами, спрямування на підтримання стабільності в банківській системі, законності загалом.

Термін "банківський нагляд" перебуває на стику декількох галузей права. У цій статті він розглядається в контексті фінансового, банківського, адміністративного та економічного права, що дає змогу здійснити більш ґрунтовне дослідження. Аналіз літератури вищевказаних галузей свідчить, що належність до тієї чи іншої галузі позначається на самих трактуваннях досліджуваного терміна. Зокрема, у різноманітних словниках банківський нагляд часто ототожнюють з контролем, охороною, перевіркою за допомогою органів державної влади. Специалізовані словники, такі як фінансовий або економічний, деталізують це визначення та вказують, які саме органи здійснюють бан-

ківський нагляд (звичайно, в основному тут ідеться про Національний банк України).

Законодавство надає легальне визначення, закріплене в Законі України "Про Національний банк України", натомість законодавство Російської Федерації не дає роз'яснення щодо терміна "банківський нагляд".

Адміністративісти зводять наглядову діяльність у банках до повноважень спеціальних органів управління. Вчені-економісти часто використовують у своїх дефініціях формулювання, в яких акцентують увагу на інтересах кредиторів, кредитних організацій та клієнтів.

Серед правників можна виділити тих, які зараховують до банківського нагляду й заходи впливу щодо порушників і тих, які підкреслюють важливість нормотворчої діяльності наглядових органів.

Тобто дискусії в правничих та інших колах щодо єдиного визначення "банківського нагляду" залишаються актуальними на сьогодні, а тому визначити певну єдність у думках науковців і на основі цього сформулювати сингулярну дефініцію майже неможливо. Але, незважаючи на відсутність спільності в думках учених, не можна зменшувати саму цінність нагляду. Адже без належного його здійснення стан економіки країни може легко перетворитись на кризовий, що призведе до дефолту.

#### Список видорізаної літератури

- Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
- Антипова О.Н. Система банківського надзора і інспектування за рубежом / О.Н. Антипова. – М. : ЦПП ЦБ РФ, 1995. – С. 5.
- Банківська система в умовах трансформації фінансового ринку : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції 21–23 травня 2003 р. – К., 2003. – С. 5.
- Баришніков А.Г. Організаційно-правові аспекти оновлення змісту банківського нагляду в Україні / А.Г. Баришніков // Держава і право. – 2007. – № 6. – С. 444–450.
- Большой экономический словарь / под ред. А.И. Азрилияна. – 4-е изд., доп. и пер. – М. : Институт новой экономики, 2010. – 1472 с.
- Васюренко О.В. Банківський нагляд : підручник / О.В. Васюренко, О.М. Сидоренко. – К. : Знання, 2011. – 502 с.
- Грушко В.І. Банківський нагляд : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.І. Грушко, С.М. Лаптев, О.С. Любунь, К.Є. Расвський. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – С. 11.
- Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М., 1999. – Т. 2. – С. 401.
- Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. – 2-ге вид. – Л. : Центр Європи, 1997. – 566 с.
- Кузнецова И.А. Банковское право / И.А. Кузнецова. – М. : Эксмо, 2007. – 32 с.
- Меньщикова Т.М. Банковский надзор и аудит / Т.М. Меньщикова. – Павлодар : ПГУ им. С. Торайгырова, 2007. – 85 с.
- Міщенко В.І. Банківський нагляд : навч. посіб. / В.І. Міщенко, А.П. Яценюк, В.В. Коваленко, О.Г. Коренєва – К. : Знання, 2004. – 406 с.
- Моргоев Б.Т. Проблемы асимметричного развития банковского регулирования и надзора в РФ / Б.Т. Моргоев // Финансы и кредит. – 2007. – № 19. – С. 4–5.
- Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства / Н.Ю. Ерпылева // Законодательство и экономика. – 2005. – № 3.
- Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1989. – С. 377.
- Online Etymology Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.etymonline.com/index.php>.
- Петров Г.И. Административное право : Ч. общ. и особ. / Г.И. Петров, И.Б. Усиевич ; под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1968. – 575 с.
- Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29.
- Симановский А.Ю. О регулятивных требованиях к устойчивости банков (развернутые тезисы) / А.Ю. Симановский // Деньги и кредит. – 2009. – № 9.
- Словарь современного русского литературного языка / под ред. Ф.П. Сорокалетова. – М., 1958. – Т. 7. – С. 150.
- Современный финансово-кредитный словарь / под общ. ред. М.П. Лапусты, П.С. Никольского. – 2-е изд., доп. – М. : ИНФРА-М, 2002. – С. 36.
- Суржинський М. Поняття і сутність банківського нагляду в Україні [Електронний ресурс] / М. Суржинський. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1365>.
- Финансовый словарь / под ред. А.А. Благодатин, Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 377 с.
- Хаб'юк О. Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : монографія / О. Ха-

- б'юк. – Івано-Франківськ : ОІППО-Снятин : ПрутПринт, 2008. – 260 с.
25. Чуб О.О. Концептуальні засади банківського нагляду в умовах глобалізації /

О.О. Чуб // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 49.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2013.

---

**Андријчук А.В. История возникновения и научно-теоретический анализ банковского надзора**

*Статья раскрывает сущность понятия “банковский надзор”. Проанализировано его этимологию и историю возникновения. Особое внимание уделено исследованию отечественных и зарубежных ученых. Сделана попытка систематизации разнообразия трактовок данного термина с помощью их отнесения к разным отраслям, таким как экономическая, административная, банковская.*

**Ключевые слова:** надзор, банковский надзор, Национальный банк Украины, надзорные органы, этапы возникновения надзора.

**Andriy chuk A. The history of appearance and scientifico-theoretical analysis of bank supervision**

*This article reveals the concept of “banking supervision”. Its etymology and history was analyzed. A special attention is given to the researching of publications and scientific works of national and foreign scholars and scientists. Also in the article, the author tries to organize a variety of interpretations of this term by assigning it to the different sectors, such as economic, administrative, banking.*

**Key words:** supervision, bank supervision, National Bank of Ukraine, supervisors, stages of supervision.