

Т. В. Савелко,
к. е. н., Академія муніципального управління

ФОРМИ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджено державне регулювання банківської діяльності за допомогою фінансово-правових норм. Визначено форми фінансового регулювання банківської діяльності в Україні.

The state adjusting of bank activity is explored by financially-legal norms. The forms of the financial adjusting of bank activity are certain in Ukraine.

Ключові слова: банк, взаємодія, державне регулювання, ринкова економіка, структура, фінансова система, функціонування.

Key words: bank, cooperation, government regulation, market economy, structure, financial system functioning.

ВСТУП

Державне регулювання, на відміну від контрольної діяльності, є виключно державним видом діяльності, тоді як контроль може проводитися як державними, так і недержавними органами.

Ринкова модель економіки вимагає існування різних інститутів, які повинні ефективно функціонувати. Одне з перших місць у фінансовій системі посідають банки на чолі з центральним банком, якому в кожній державі надане право емісії національної валюти (крім США, де таке право надане Федеральній Резервній системі).

В Україні, яка входила в СРСР, багато років існувала Українська Республіканська контора Держбанку СРСР. А в самому СРСР фактично існував один банк — Держбанк, який виконував практично всі операції.

Будівництво банківської системи в Україні почалося із прийняття Закону України "Про банки і банківську діяльність" 20 березня 1991 року № 872. У державі відбувся банківський "бум", і банківська діяльність почала розвиватися швидше, ніж виробнича сфера. Але цей "бум" не привів до добра. Основні проблеми, з якими зустрілася фінансова система, були такими: відсутність елементарно достатньої кількості банків і відповідно фахівців, які могли б налагодити перманентне відтворення грошових ресурсів і нормальний обіг фінансових потоків; неприпустимо низький рівень грошової капіталізації та фінансової стабільності, що серйозно підірвало законодавчо встановлені засади дієздатності фінансової системи; нездатність новостворених комерційних банків здійснювати ефективну кредитну політику щодо реального сектора економіки та населення; непрозорість банківського управління та відсутність ефективного фінансового контролю; відсутність реальної інформації про стан банківської системи в країні та дуже низький рівень управління фінансовими ризиками; активне збагачення банкірів, що викликало негативне ставлення до них з боку суспільства, ставлення до них як до злочинців, які наростили свої капітали на привласненні державних активів та жорсткої експлуатації клієнтів. Банківський бум стих, українська банківська система працює.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблемі державного регулювання банківської системи присвячено багато ґрунтовних фахових видань, орієнтованих на застосування монетарних інструментів. Теоретичну основу дослідження склали праці К. Вікселя, К. Ерроу, Дж. Кейнса, М. Туган-Барановського, А. Маршала, Дж. Міля, Ф. Мишкіна, І. Фішера, М. Фрідмена. Дослідження питань регулювання банківської системи відображено у працях А. Бриштельова, Д. Гвішані, С. Дробишевського, Г. Журавльової, Є. Жукова, Л. Красавіної, О. Лаврушина, А. Лобанова, Б. Львіна, А. Молчанова, О. Разумовського, В. Тарасова, В. Усоскіна та інших.

Проблемам регулювання банківської системи України в умовах перехідної економіки присвячені праці Г. Башнянина, О. Вовчак, А. Гальчинського, О. Дзюблюка, М. Козоріз, О. Копилук, О. Кириченко, А. Мороза, С. Мочерного, О. Петрика, М. Савлука, Т. Смовженко, М. Суржинського, С. Реверчука, С. Хорунжого, Т. Черничко, В. Ющенко та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— дослідити державне регулювання банківської діяльності за допомогою фінансово-правових норм;
— визначити форми фінансового регулювання банківської діяльності в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Незважаючи на один із принципів банківської діяльності — незалежність від державної влади та економічна самостійність (ст. 4 Закону "Про Національний банк України"), — Україна, як і кожна держава, повинна проводити повний контроль за діяльністю банківської системи. Не може держава залишити без належного контролю таку сферу фінансової діяльності, як діяльність банківської системи.

Державне регулювання банківської діяльності — це галузь публічно-правового впливу, метою якого є надання сприяння вирішенню загальнодержавних завдань.

Банківська система — це об'єкт державного фінансово-правового регулювання, оскільки вона пов'язана

із суспільними відносинами, які виникають у процесі фінансової діяльності держави для забезпечення безперебійного фінансування функціонування держави, місцевих органів самоврядування та всіх публічних суб'єктів, існування яких визнається державою, оскільки безпосереднім предметом банківської діяльності є кошти забезпечення їх обороту [2, с. 35].

Закон України "Про Національний банк України" майже повністю відповідає ст. 108 Договору про Європейське співтовариство, яка вимагає обов'язкову незалежність Європейського центрального банку, і центральні банки всіх європейських країн повинні бути автономними. Незалежність Європейського Центрального банку складається з п'яти компонентів: 1) цільова автономія; 2) функціональна автономія; 3) інституційно-фінансова автономія; 4) особиста автономія; 5) юридична автономія [6].

Незалежність Національного банку України слід вважати запорукою соціальної стабільності, нормального розвитку суспільства. Основною метою центральних банків країн, а в Україні — Національного банку, як і Європейського Центрального банку, є підтримка стабільності цін, тобто боротьба з інфляцією.

Українські дослідники, на відміну від деяких російських, визнають, що відносини, які виникають з банківської діяльності, регулюються за допомогою різних методів. З одного боку, це метод рівності сторін, з іншого, — метод підпорядкування, який застосовується в адміністративному і в фінансовому праві. Це пов'язано із подвійною юридичною природою Національного банку України, який є юридичною особою, яка займається господарською діяльністю, чого не роблять ніякі інші органи держави, а з іншого — владний орган, з яким друга сторона відносин рівною не буває.

Здійснення банками господарської діяльності — це надання іншій стороні відносин (клієнту) фінансових послуг. Ці конкретні відносини — "банк — клієнт" — регулюються нормами цивільного права. І оскільки вони пов'язані з формуванням капіталу, то є дуже важливими, бо сприяють розвитку економіки країни. Особливо важливими вони стають сьогодні, коли країна переходить до ринкових відносин.

Уроки незалежності в Україні з'явилися своє законодавство. За допомогою правових норм держава намагається регулювати основні види фінансово-кредитних відносин. Частина 2 ст. 92 Конституції вміщує перелік видів фінансово-кредитних відносин, які регулюються виключно законами: засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційних ринків; статус національної та іноземних валют на території України.

Держава Україна відмовилася від державно-монополістичної економіки і почала перехід до ринкової, що викликало необхідність змін у фінансовій і в кредитно-грошовій політиці, тобто зміни повинні були торкнутися всіх суб'єктів фінансової діяльності. До суб'єктів фінансової діяльності держави належать ті органи держави, для яких фінансова діяльність є частиною їх компетенції [5, с. 209].

Представницькі органи, від законодавчих до сільських і селищних, вирішують загальні питання, перш за все — затверджують відповідні бюджети, питання оподаткування, інші питання фінансів. Виконавчі органи реалізують приписи представницьких, приймаючи свої нормативно-правові акти, виконують повноваження, встановлені для них компетенційними актами, серед яких обов'язково є і фінансове, оскільки жодне з рішень виконавчих органів, які приймаються для реалізації законів та рішень місцевих органів, не можна втілити в життя без витрачання фінансових ресурсів. Необхідність у задоволенні будь-яких потреб може здійснюватися різними методами — фінансуванням (якщо витрачаються бюджетні кошти, які не треба повертати до бюджету, у разі їх витрачання за цільовим призна-

ченням і за кошторисом) і кредитуванням, яке здійснюється за принципами зворотності, строковості і відплатності.

Оскільки фінансова діяльність дуже важлива для держави, вона створює систему органів, для яких фінансова діяльність є основною, це органи фінансово-кредитної системи. Особливе місце серед цих органів посідає НБУ як спеціальний орган, створений державою для здійснення її кредитно-грошової політики.

Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, Законом України "Про Національний банк України" та іншими законами.

Об'єктом державного регулювання банківської діяльності є відносини, які виникають у процесі утворення, ліквідації Національного банку України, банків та небанківських кредитних організацій другого рівня банківської системи України, філіалів і представництв іноземних банків в Україні, а також здійснення ними банківських операцій та інших видів банківської діяльності [7, с. 28].

Вплив держави на банківську діяльність можна вважати державним обмеженням банківської діяльності в інтересах захисту господарюючих суб'єктів, всієї економіки, прав громадян, досягнення якісного виконання основних функцій банківської системи в економіці. Але ж Національний банк України, як і Центральний банк у кожній країні, є органом державної влади, який наділено владними повноваженнями, тому банківське регулювання — це державне регулювання діяльності банків.

Банківське регулювання — це різновид керівного впливу держави на учасників банківських відносин. Сутність регулювання — це впорядкування, налагодження, у встановленні вірної взаємодії і створення умов нормального функціонування [1, с. 9].

Адміністративісти умовно державне регулювання відмежовують від державного управління таким чином: у зміст державного регулювання входить керівний вплив на не підпорядковані даному органу виконавчої влади або державного управління об'єкти. У зміст державного управління входить вплив на підвідомчі об'єкти, тобто державному управлінню і державному регулюванню властиві однакові характерні ознаки. Державне регулювання банками можна розглядати у вузькому і широкому розумінні.

У широкому розумінні, державне регулювання — це: законодавче встановлення певного режиму різних видів банківської діяльності і забезпечення його здійснення заходами державного примусу; захист прав і інтересів усіх учасників цих відносин, як банків, так і їх клієнтів; управлінський вплив здійснюється економічними заходами без втручання в оперативну діяльність як банків, так і господарюючих суб'єктів, що регулюються державою.

У вузькому розумінні регулювання — це засіб керівного впливу на організаційно не підпорядковані керуючому органу об'єкти [3, с. 109].

Регулюючий державний вплив на відносини, що виникають з банківської діяльності, здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Правове регулювання відносин при формуванні і функціонуванні суб'єктів банківської системи України здійснюється нормами Конституції України, Законами України: "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", "Про банкрутство", "Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань", "Про заставу", "Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті", "Про цінні папери і фондовий ринок", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", Декретом Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю", Указами

Президента України, особливо "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки", постановами Верховної Ради, постановами НБУ, інструкціями НБУ, іншими нормативно-правовими актами.

Фінансово-правове регулювання відносин, які виникають із банківської діяльності, здійснюється в Україні у таких формах:

1) нормотворчості, коли закони і нормативно-правові акти Національного банку України встановлюють порядок державної реєстрації кредитних організацій, порядок ліцензування і здійснення банківської діяльності (операцій) і порядок здійснення банківського нагляду і контролю;

2) реєстрації конкретних кредитних організацій, надання дозволів на залучення іноземного капіталу при створенні комерційних банків в Україні, відкриття філій і представництв іноземних банків і кредитних організацій;

3) здійснення грошово-кредитного регулювання шляхом встановлення обов'язкових економічних нормативів у законах та нормативно-правових актах;

4) здійснення державного контролю і нагляду за банківською діяльністю Верховної Ради за здійсненням Національним банком України покладених на нього повноважень Законом України "Про Національний банк України", Рахункової палати, наглядово-контрольної діяльності Національного банку України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України;

5) прийняття судами рішень з питань банківської діяльності.

Усі впливи держави відбуваються в імперативній формі, відносини регулюються фінансово-правовими нормами. Але відносини між установами банківської системи, юридичними і фізичними особами при здійсненні банківської діяльності регулюються методом цивільно-правового впливу, а правовою формою його відбиття є цивільно-правові договори.

Вважаючи центральні банки органами спеціальної компетенції, треба враховувати специфіку управління, яке здійснюється банком, оскільки воно не має безпосереднього характеру, що передбачає права власності на майно об'єкта, яким він управляє, його підпорядкування органу управління, а також право органу державного управління втручатися в оперативну діяльність органу, який управляється [4, с. 100].

Під державним регулюванням банківської діяльності можна розуміти здійснення уповноваженими органами нормативного та індивідуально-владного впливу на банківську систему з метою впорядкування діяльності органів банківської системи, захисту прав і законних інтересів осіб, які взаємодіють із установами банківської системи та з Національним банком України.

Вважаємо, що після відмовлення колишніх радянських республік, а тепер суверенних держав, від монополії на здійснення банківської діяльності, держава не має права не впливати на цю діяльність, бо якщо у господарюючого суб'єкта використовуються залучені державні, приватні кошти, у такій діяльності зачіпаються істотні інтереси клієнтів, а також інтереси значної частини населення, держава просто зобов'язана зберігати за собою регулюючі і наглядово-контрольні функції.

Таким чином, з боку держави та її органів на Національний банк вплив здійснюється здебільшого імперативним методом і регулюються відносини: держава — Національний банк України — фінансово-правовими нормами, оскільки основною метою управлінського впливу на банківську систему з юридичної точки зору є забезпечення надійності банків та небанківських організацій, які здійснюють банківську діяльність.

Надійність банків та небанківських організацій, що здійснюють банківську діяльність, включає три компо-

ненти: законність створення і діяльності банків та формування їх органів управління; достатність їх капіталу та його ліквідність; встановлення та дотримання обґрунтованих економічних нормативів.

Регулятивний вплив держави на банківський сектор економіки виявляється у прийнятті нормативно-правових актів державними органами, до повноважень яких входить керівництво банківським сектором економіки.

У процесі державного регулювання відносин з банківської діяльності використовуються не тільки імперативні методи, але й цивільно-правові, договірні механізми. Норми цивільного права регулюють відносини з банківської діяльності, які не пов'язані зі здійсненням міждержавно-владних повноважень. Національний банк проводить рефінансування комерційних банків, видає поручительства і гарантії.

Залежно від правової форми банківське регулювання може бути нормативно-правовим, індивідуально-правовим і договірним. Нормативно-правове — це створення компетентним органом держави акта, норми якого регулюватимуть банківську діяльність. Індивідуально-правове — це застосування норм права (як фінансового, так і цивільного) компетентним органом, як правило, Національним банком, до конкретних життєвих обставин шляхом прийняття індивідуального акта. Наприклад, надання Національним банком України конкретного банку ліцензії на здійснення банківської діяльності.

ВИСНОВКИ

Таким чином, головна відмінність регулювання від управління полягає у тому, що при регулюванні вплив йде не на конкретних суб'єктів, а на процеси, що відбуваються в сфері регулювання. При регулюванні встановлюється правовий режим діяльності об'єктів, формується правове поле і системний вплив на діяльність об'єктів регулювання. Регулювання — це діяльність суб'єктів регулювання, система прямих і зворотних зв'язків між регулюючими органами і кредитними організаціями.

У сфері державного регулювання банківської діяльності є специфіка, оскільки суб'єкти і об'єкти регулювання мають особливий статус, існує два види державного регулювання: зовнішнє — з боку органів законодавчої і виконавчої влади шляхом видання нормативно-правових актів; внутрішнє — яке здійснюється Національним банком України як елементом дворівневої банківської системи України шляхом прийняття нормативно-правових, індивідуально-правових актів, оскільки Національний банк є органом державного управління, наділеним особливими повноваженнями і незалежного від інших органів державного управління.

Література:

1. Гриценко А., Кричевська Т. Монетарна стратегія: шлях до ефективної грошово-кредитної політики // Вісник НБУ. — 2006. — № 7. — С. 8—22.
2. Дзюблук О. Проблеми забезпечення ефективного функціонування банківської системи в перехідній економіці // Вісник НБУ. — 2005. — № 3. — С. 30—35.
3. Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория: монография. — Донецк: Изд-во "УкрНТЭК", 2001. — 329 с.
4. Качан О.О. Банківське право: навчальний посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 288 с.
5. Колодій О.А. Місце, роль та функції капіталу у банках // Науковий вісник: Збірник науково-технічних праць. — Львів: НАТУУ, 2007. — Вип. 17.3. — С. 208—214.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії ВР України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Мельник О.Л. Основні параметри грошово-кредитної політики в Україні // Економіка України. — 2009. — № 7. — С. 27—29.

Стаття надійшла до редакції 22.07.2011 р.