



## РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

УДК 346: 336.71 (477)

**И. Кременовская,**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела проблем модернизации хозяйственного права и законодательства Института экономико-правовых исследований Национальной академии наук Украины

### ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БАНКОВ В УКРАИНЕ

Применительно к характеристике современного этапа развития экономических отношений в Украине стало общепринятое использование термина «трансформация»: трансформация отношений собственности и правового регулирования хозяйственной деятельности субъектов экономики либо еще более широкого определения – «трансформационная экономика». Имеются в виду, как правило, определенные процессы и тенденции, сопровождающие изменение условий хозяйствования и роли государства в регулировании тех или иных сфер, хотя в действительности под этими терминами понимаются все те же «рыночные преобразования». Эти процессы коснулись и кредитной системы, которая также трансформировалась в иное состояние и получила название банковской. Нельзя однозначно утверждать, что ее предназначение при этом кардинальным образом изменилось: если ранее государственная кредитная система, являясь частью непроизводственной сферы единого народнохозяйственного комплекса государства с плановой экономикой, функционировала с целью аккумуляции временно свободных денежных средств и их перераспределения в те отрасли, где в этом ощущалась потребность, то и на сегодняшний день банковская система играет ту же

роль. Несмотря на сохранение первоначальной сущности, банковская сфера претерпела и серьезные качественные изменения, когда условия ее функционирования стали диктовать не государственный план, а конкурентная среда. Последняя, в свою очередь, изменила (трансформировала) приоритеты работы банков, и среди них уже не было необходимости выполнения плановых показателей – основной целью любого банка стало получение прибыли, что требовало привлечения как можно большего количества клиентов. Вместе с этими известными и понятными тенденциями существует и другая, «оборотная» сторона трансформации отношений внутри банковской сферы.

Научно-теоретические и прикладные аспекты государственного регулирования деятельности банков были предметом исследования многих отечественных и зарубежных специалистов-юристов. В течение последнего десятилетия в Украине был защищен ряд диссертаций, авторы которых (Т.А. Латковская [1], Е.П. Орлюк [2], А.Г. Пышный [3], Н.В. Сидак [4]), а также другие ученые констатируют необходимость усиления государственного регулирующего воздействия на банковскую систему. Однако относительно конкретных методов решения существующих проблем мнения авто-





ров расходятся, а сформулированными выводами в некоторых случаях данный объект не охватывается в полной мере. Поэтому данное исследование направлено на выявление общих закономерностей, последовавших за отказом от системы планирования работы субъектов экономики на примере одной из составляющих производственной сферы народного хозяйства – банковской системы.

Во времена существования СССР основным предназначением банков, являвшихся государственными кредитными учреждениями, было социалистическое переустройство хозяйства на основе общественной собственности. Деятельность банков определялась народнохозяйственным планом и осуществлялась на основе хозяйственного расчета. Единым расчетным и кассовым центром страны, эмиссионным банком и основным банком краткосрочного кредитования был Государственный банк (далее – Госбанк) СССР, учрежденный декретом Советского правительства в октябре 1921 г. Госбанк СССР считался крупнейшим банком мира по объему производимых операций, по сумме сосредоточенных в нем денежных средств и по разветвленности сети (например, к 1 января 1952 г. клиентура Госбанка составляла свыше 2 млн организаций, имеющих около 4,5 млн счетов). Основным звеном аппарата Госбанка СССР были районные отделения, которые производили всю оперативную работу [5, с. 54].

Ведущая роль Госбанка в кредитной системе СССР была обусловлена наличием у него, помимо основных функций, также возможностей осуществлять «контроль рублем» за деятельностью промышленных и торговых предприятий, а также способствовать укреплению хозрасчета и финансовой дисциплины [5, с. 54]. Постановлением Совета Министров СССР и Центрального Комитета КПСС от 21 августа 1954 г. № 1789 «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам» Госбанку было предоставлено право устанавливать для предприятий,

объявленных неплатежеспособными, дополнительные санкции, а также соответствующие полномочия в целях усиления контроля Госбанка за состоянием сверхплановых запасов материальных ценностей и их своевременной реализации, а для предприятий, не выполняющих заданий по снижению себестоимости, планов накоплений, допускающих сверхплановые убытки и не сохраняющих собственные оборотные средства – особый режим кредитования расчетов [6, с. 165-167].

Кроме учреждений системы Госбанка в СССР действовали также специализированные государственные банки долгосрочных вложений. Специализированные банки были организованы в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 5 мая 1932 г. и находились в ведении Министерства финансов СССР. Основным их предназначением было осуществление финансирования и долгосрочного кредитования капитального строительства предприятий, а также краткосрочного кредитования подрядных строительных организаций и обслуживание расчетных операций между заказчиками и подрядчиками [5, с. 317-318].

Ключевым показателем эффективности деятельности любого банка было выполнение им кредитного плана – именно это служило критерием оценивания результатов его работы. Госбанк и Министерство финансов СССР в пределах своих полномочий осуществляли сбор с подведомственных банковских учреждений отчетной информации, на основании которой давали оценку не только результатов работы, но и роли, места каждого банка в выполнении плана на уровне республики, края, области и т. д. Среди банков СССР, как и в других отраслях, существовало социалистическое соревнование, существенным недостатком которого специалисты считают несовершенство правовой базы, регулирующей процедуру, которой должен придерживаться государственный орган – субъект оценивания. В.К. Мамутов





в своей работе «Регламентация результатов деятельности соревнующихся предприятий» [7], опубликованной в 1978 г., одним из недостатков правового регулирования в рассматриваемой сфере назвал некоторую несогласованность в регламентации показателей, по которым определяются и поощряются победители социалистического соревнования, с показателями, на основе которых образуются фонды экономического стимулирования.

Следует обратить внимание и на то, что характерной чертой социалистического соревнования банков в то время было отсутствие борьбы за клиентов – в этом действительно не было потребности, а сам термин «конкуренция» применительно к сравнению показателей их работы вообще не употреблялся.

В ходе банковской реформы, начавшейся в СССР в 1988 г., была создана система специальных банков в составе Банка внешнеэкономической деятельности СССР, Промышленно-строительного банка СССР, Агропромышленного банка СССР, Банка жилищно-коммунального хозяйства и социального развития СССР, Банка трудовых сбережений и кредитования населения СССР [8, с. 273]. Так, вплоть до последних лет существования централизации в управлении экономикой, как создание, так и реорганизация тех или иных кредитных структур осуществлялись на основе соответствующих планов, которые составлялись исходя из потребности в таких учреждениях – с учетом концентрации производственных сил на определенной территории, характера осуществления расчетов или необходимости обслуживания населения. С обретением Украиной независимости принятый молодым государством «курс на рыночную экономику» таких принципов не содержал вообще. Одновременно были отброшены как чуждые «новым» условиям хозяйствования управленческие начала планирования и прогнозирования, а также организации отраслевого экономического сорев-

нования – в достаточной мере научно обоснованной, объективной и открытой методики оценивания показателей деятельности всех субъектов экономики.

С принятием 16.07.1990 г. Декларации о государственном суверенитете Украины, которой в разделе VI были определены основы экономической самостоятельности государства, Украинская ССР получила право создания собственной банковской (включая внешнеэкономический банк) системы. Одним из исходных положений обретенного экономического суверенитета Украины стала возможность самостоятельного регулирования деятельности всех звеньев экономики на уровне законов. В числе таких законодательных актов, принятых на основе Декларации о государственном суверенитете Украины, необходимо отметить действующий до настоящего времени Закон Украины от 03.08.1990 г. № 142-ХІІ «Об экономической самостоятельности Украинской ССР», в ст. 6 которого – «Банковская и денежная система Украинской ССР» – был определен состав банковской системы Украины, объединяющей НБУ, Внешнеэкономический банк, республиканские акционерно-коммерческие банки, иные кредитные учреждения различных форм собственности. Высшим кредитным учреждением, подотчетным единому законодательному органу государства – Верховной Раде Украинской ССР, был признан Национальный банк Украинской ССР.

Статус внешнеэкономического банка был предоставлен созданному на основании Указа Президента Украины от 03.01.1992 г. № 29 Государственному экспортно-импортному банку Украины (с 2009 г. – публичное акционерное общество «Укрэксимбанк», 100% акций которого принадлежат государству в лице Кабинета Министров Украины), в систему которого были включены находящиеся на территории Украины структурные подразделения Внешэкономбанка СССР. Работа Внешэкономбанка СССР на территории Украины была прекращена также в 1992 г. на основа-





нии данного Указа, устанавливавшего для этого трехмесячный срок. Несколько иначе составляющие банковской системы были определены действовавшим до 17.01.2001 г. Законом Украины «О банках и банковской деятельности», где впервые было закреплено ее разделение на два уровня: Национальный банк Украины (далее – НБУ) – коммерческие банки, в числе которых, помимо Внешнеэкономического банка, упоминалось и о другом государственном кредитно-финансовом учреждении – Сберегательном банке Украины. С 1991 г., после провозглашения независимости Украины, данный банк был отделен от Сбербанка СССР, а на сегодняшний день входит в тройку лидеров отечественного банковского рынка, является единственным в Украине банком, имеющим закрепленную Законом Украины «О банках и банковской деятельности» государственную гарантию полного сохранения денежных средств граждан.

После распада СССР в Украине, как и во многих других соседних государствах, начало расти число новых банков – региональных (осуществляющих практически все коммерческие операции), отраслевых (стимулирующих развитие предприятий соответствующих отраслей), кооперативных (производивших комплексное обслуживание кооперативов) и инновационных (специализирующихся на кредитовании затрат по внедрению в производство технических новшеств).

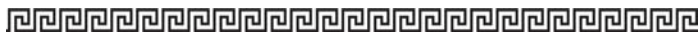
К 1 января 1997 г. в Украине насчитывалось 224 зарегистрированных банка [9, с. 250]. Подотчетность НБУ Верховной Раде Украины сохранялась только до 1999 г., т. е. до закрепления Законом Украины «О Национальном банке Украины» его статуса центрального банка Украины, особого центрального органа государственного управления, призванного выполнять основную функцию – обеспечение стабильности денежной единицы Украины (ст. 6). Среди других функций НБУ (ст. 7), несмотря на наличие

в их содержании широких возможностей для осуществления нормативной регламентации деятельности банков, в отличие от функций схожего по своему правовому статусу регулятора советской кредитной системы – Госбанка СССР, не были заложены основания для обеспечения гласной сравнительной оценки результатов работы системы в целом. Как можно заключить, в действительности причина такой парадоксальной ситуации заключается в отказе государства от планирования в том понимании этой важнейшей функции регулирования экономического развития, которое вкладывалось в нее в условиях административно-командной системы.

В 2000 г. Верховной Радой Украины был принят новый Закон «О банках и банковской деятельности» [10], которым было установлено, что НБУ осуществляет регулирование деятельности специализированных банков через экономические нормы и нормативно-правовое обеспечение осуществляемых этими банками операций (ст. 4). С целью обеспечения стабильной деятельности банков и своевременного выполнения ими обязательств перед вкладчиками, а также предупреждения неправильного распределения ресурсов и потерь капитала из-за рисков, присущих банковской деятельности, НБУ 28 августа 2001 г. была принята Инструкция о порядке регулирования деятельности банков в Украине, из которой следует, что обязательными для соблюдения всеми банками являются нормы капитала, ликвидности, кредитного риска и инвестирования.

Позднее, когда на фоне резкого спада объемов производства, возрастания безработицы и инфляции, а особенно – последствий мирового экономического кризиса, всеобщие надежды на способность рынка к саморегулированию не оправдались, все более отчетливо стала проявляться необходимость усиления методов государственного воздействия на эконо-





мику в целом и отдельные ее сферы. Подтверждением тому могут служить непрекращающиеся в течение ряда последних лет попытки закрепления на уровне законов основных начал планирования и прогнозирования, хотя считать удавшейся (условно) можно пока только одну из них. Так, в 2012 г. Верховной Радой Украины был принят в первом чтении проект Закона «О государственном стратегическом планировании», предусматривающий, помимо установления общего порядка разработки и утверждения документов государственного стратегического планирования, также мониторинг и оценку их исполнения по соответствующим видам экономической деятельности.

Таким образом, на основании анализа последствий трансформации правовых средств государственного регулирующего воздействия на деятельность банков в Украине можно заключить, что необходимость усиления регулятивной роли НБУ относительно всех действующих в Украине банков обусловлена наличием некоторых не в полной мере разрешенных как на уровне банковского законодательства, так и на уровне нормативно-правовых актов НБУ, вопросов. Несмотря на наличие системы статистической обработки и анализа банковской информации, по итогам ее обобщения НБУ фактически не имеет влияния на результаты работы банков – прежде всего, результаты отрицательные. Применить меры воздействия, в т. ч. государственного принуждения, в настоящее время возможно исключительно в случае нарушения банковского законодательства или требований приказов НБУ – как правило, такие меры предусматривают аннулирование банковской лицензии, но подобные случаи являются единичными.

**Ключевые слова:** банк, экономический суверенитет, планирование, социалистическое соревнование, финансово-хозяйственная деятельность.

*Статья посвящена исследованию последствий трансформации правовых средств государственного регулирующего воздействия на деятельность банков в Украине. Показано, что в период перехода от административно-командной системы к рыночным условиям хозяйствования были необоснованно сужены возможности государства влиять на результаты работы банков.*

*Статтю присвячено дослідженню наслідків трансформації правових засобів державного регулюючого впливу на діяльність банків в Україні. Показано, що у період переходу від адміністративно-командної системи до ринкових умов господарювання було необґрунтовано звужено можливості держави впливати на результати роботи банків.*

*The article investigates the effects of the transformation of legal means of state regulatory impact on the activities of banks in Ukraine. Was shown, that in the period of transition from the administrative-command system to a market economic conditions were unreasonably narrowed the possibility of the state to influence the financial results of banks.*

#### Литература

1. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.А. Латковська ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 36 с.

2. Орлюк О.П. Правові проблеми організації та діяльності банківської системи України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Орлюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2003. – 39 с.

3. Пишний А.Г. Правовий статус державних банків в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Г. Пишний ; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2007. – 19 с.

4. Сідак М.В. Правове регулювання банківських відносин у країнах Центральної Європи: порівняльний аналіз (Україна,





Чехія та Словаччина) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.В. Сідак ; Держ. податк. адмін. України. Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2004. – 18 с.

5. Краткий экономический словарь / Государственное издательство политической литературы ; редкол.: Г.А. Козлов, С.П. Первушин [и др.]. – М. : Госполитиздат, 1958. – 391 с.

6. Мамутов В.К. Права руководителей предприятий и организаций, совнархозов, министерств и ведомств в решении хозяйственных вопросов : справочное пособие / В.К. Мамутов, Ю.С. Цимерман. – М. : Го-

сударственное издательство юридической литературы, 1961. – 279 с.

7. Мамутов В.К. Регламентация оценки результатов деятельности соревнующихся предприятий / В.К. Мамутов // Советское государство и право. – 1978. – № 7. – С. 56–65.

8. Экономика и бизнес / Под ред. В.Д. Камаева. – М. : Изд-во МГТУ, 1993. – 464 с.

9. Волкова Н.И. Деньги, кредит, банки : учеб. пособие / Н.И. Волкова. – Донецк : ДонГУ, КИТИС, 2000. – 286 с.

10. Пробанки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.

УДК 342.733

**А. Лукашенко,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри управління та роботи з персоналом  
Національної академії внутрішніх справ

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ КВАЛІФІКАЦІЙ У ВИЩІЙ ОСВІТІ УКРАЇНИ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

В умовах сучасних конституційних новел розвитку України як правової, демократичної держави, євроінтеграційних процесів, пошуків нової парадигми вищої освіти питання кваліфікаційних рамок вже не є зовсім новим. Міжнародний досвід, особливо європейській, достатньо виважено відноситься до цього питання. Європейські кваліфікаційні рамки були ухвалені ще Маастрихтським Комюніке 14 грудня 2004 року і визначалися як інструмент для розвитку та класифікації кваліфікацій. Підтримуючи рамкові європейські домовленості (зокрема також і Європейську рамку кваліфікацій для навчання впродовж життя – ЄРК НВЖ – 2008 року) [1] у сфері вищої освіти та за умови збереження принципів субсидіарності кожна держава має створити національні кваліфікаційні рамки (англ. назва NQF), використовуючи при цьому національні рамки кваліфікацій без автоматичного копіювання.

Конституційними гарантіями права на освіту, у тому числі і вищої в Україні є, насамперед, її доступність, безоплатність (в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі), навчання рідною мовою чи її вивчення. Ці гарантії взаємопов'язані з економічними, політичними, ідеологічними, нормативно-правовими та іншими гарантіями.

Актуальність питання кваліфікацій у сфері вищої освіти України з огляду на його нормативно-правове регулювання пояснюється численними спробами реформувати систему вищої освіти в Україні, особливо стосовно законопроекту про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту». Одним із найважливіших результатів таких змін є ратифікація Верховною радою України Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні; прийняття Кабінетом Міністрів