

здобувачка кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В СФЕРІ БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ

Розглянуто особливості правового статусу Національного банку України, механізм стимулювання банківської інвестиційної діяльності. Обґрунтовано особливе місце Національного банку України в системі державної політики у сфері банківської діяльності, роль Національного банку України у здійсненні кредитних операцій комерційними банками.

Ключові слова: господарська компетенція банку, організаційно-господарські повноваження Національного банку України, інвестиційні банківські операції.

Рассмотрены особенности правового статуса Национального банка Украины, механизм стимулирования банковской инвестиционной деятельности. Обосновано особое место Национального банка Украины в системе государственной политики в сфере банковской деятельности, роль Национального банка Украины в осуществлении кредитных операций коммерческими банками.

Ключевые слова: хозяйственная компетенция банка, организационно-хозяйственные полномочия Национального банка Украины, инвестиционные банковские операции.

Review peculiarities of legal status of the National Bank of Ukraine, the mechanism for stimulating investment banking activities. Based on the special place of the National Bank of Ukraine in the system of state policy in the sphere of banking activity, the role of the National Bank of Ukraine in the implementation of the credit operations of commercial banks.

Key words: economic competence of the bank, organizational-economic powers of the National bank of Ukraine, investments banking operations.

Постановка проблеми. В умовах фінансової та економічної кризи, яка охопила більшість країн світу, особливої уваги набула проблема стабільності банківської системи, управління якою є цільовим напрямом у діяльності держави. Варто відзначити, що забезпечення стабільності банківської системи здійснюється шляхом регулювання банківської діяльності за допомогою Конституції України та створення банківського законодавства. Держава також створює спеціальні органи, що виступають в ролі суб'єктів організаційно-господарського впливу

на банківську систему. В сучасних умовах одним з найголовніших серед таких органів є Національний банк України.

Вирішення проблеми стабілізації економіки та її інноваційного розвитку залежить від ефективності діяльності банківської системи, в тому числі функціонування інвестиційних банків. Питання правового статусу Національного банку України досліджувались у працях таких вчених, як Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, І.Б. Заверуха, О.А. Костюченко, В.Л. Кротюк, А.Т. Ковальчук, В.В. Пасічник, А.О. Селіванов та інших.

Не дивлячись на велику кількість робіт, більшість із вчених вивчають загальне функціонування Національного банку України, роль Національного банку в регулюванні інвестиційної діяльності банків досліджена не достатньо.

Формулювання цілей. Метою даної статті є розгляд особливостей правового статусу Національного банку України в контексті розвитку інвестиційної діяльності комерційних банків в умовах трансформації економічної системи України та шляхи вдосконалення відповідних правових форм такої діяльності.

Виклад основного матеріалу. У ринковій економіці центральний банк є ключовою ланкою грошово-кредитної системи і виступає головним органом державного регулювання макроекономічних процесів за допомогою грошово-кредитних методів. За сучасних умов діяльність центрального банку має вирішальний вплив на стабільність грошової одиниці, надійність банківських установ, дієвість платіжно-розрахункового механізму, що загалом визначає ефективність функціонування всієї економіки країни. У зв'язку з цим правовий статус Національного банку України, його організаційно-структурна незалежність від органів виконавчої влади набувають важливого значення при встановленні принципів організації та функціональних повноважень центрального банку у країні з ринковою економікою.

Закон України «Про банки і банківську діяльність», який заклав основи створення банківської системи України, з часом вже не забезпечував повною мірою правову регламентацію функціонування Національного банку України. Тому 20 травня 1999 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Національний банк України». На наш погляд, норми

цього Закону дають змогу Національному банку України без втручання державних органів виконувати передбачену Конституцією України основну функцію — забезпечення стабільності грошової одиниці. Проте зазначений Закон не позбавлений окремих недоліків, які можуть створювати труднощі у виконанні центральним банком його функцій.

Теорія та практика банківської діяльності визначає банківську систему як внутрішньо організовану, об'єднану загальною метою сукупність банківських установ, які утворені та діють на основі Конституції та Законів України. Банківська система виникає тоді, коли поряд із її звичайними елементами — банками з'являється інтегруючий елемент — центральний банк, який виконує функції управління у цій системі [1, с. 5–7].

Прийнято розрізняти 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 адміністративно-командною побудовою апарату управління [2, с.9].

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 центральним банком грошового обігу, дає можливість враховувати інтереси двох категорій клієнтів — комерційних банків і урядових структур, причому перевага віддається функціям «банк банків» та управлінню діяльності 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 комерційного банку, з іншого [3, с. 15–16].

Слід визнати, що під системою як об'єктом дослідження банківського права і важливою категорією управління слід розуміти внутрішню організацію сукупності відносно самостійних, взаємодіючих складових частин (елементів), що виступають як одне ціле, в межах якого здійснюються процеси управління [4, с. 22, 5, с. 10].

У країнах з розвинутою ринковою економікою вузлове місце в організації фінансової системи відводиться центральному банку, який створює сприятливі умови для функціонування цієї системи через забезпечення стабільності цін, грошей і надійності банківського сектора. Цим самим формується одна з найважливіших передумов гармонізації інтересів держави і людини — здорова банківська система, яка відіграє визначальну роль у перетворенні заощаджень різних секторів економіки на найвигідніші види національних інвестицій [5, с. 3].

З прийняттям Конституції України вперше за всі роки існування з'явилась модель законодавчої основи функціонування Національного банку України, який відповідно до ст. 99 Конституції України є центральним банком

держави, основною функцією якого є забезпечення стабільності національної грошової одиниці. Він також здійснює управління банківською системою держави. Зусилля Національного банку спрямовані на створення механізмів здійснення регулюючих та наглядових функцій центрального банку, реформування грошово-кредитної та валютної політики, впровадження світової практики міжбанківських розрахунків.

На виконання своєї основної функції Національний банк має сприяти дотриманню стабільності банківської системи держави.

Серед заходів, що у всьому світі визначаються як необхідні для реформування банківської системи, в Україні визначені правила, якими банки керуються у своїй діяльності. Передовсім це стосується порядку створення і реєстрації банків та ліцензування банківської діяльності, визначення мінімального розміру статутного капіталу банків, встановлення економічних нормативів, розміру і порядку формування обов'язкових резервів, правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності.

Конституція України визначила найважливіші аспекти діяльності Національного банку України як центральної ланки і керівного органу грошово-кредитної і валютної системи країни, закріпивши його автономний статус у структурах влади. Наявність владних повноважень — найважливіша ознака Національного банку України. Це свідчить про те, що Національний банк має право встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки і домагатися здійснення їх за допомогою передбачених законом засобів впливу.

Національний банк України є центром банківської системи, що виступає

одночасно в двох особах: як орган держави, що виконує функцію забезпечення стабільності національної валюти, і як своєрідний центр самоуправління банківської системи [6, с. 157].

Верховна Рада України призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку України (ст. 85 Конституції); виключно законами України встановлюються засади створення і функціонування фінансового, грошового і кредитного ринків (ст. 92 Конституції). Механізм взаємодії законодавчої і виконавчої гілки влади проявляється в тому, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової політики (ст. 116 Конституції), тобто він є центральним органом в системі органів виконавчої влади і повинен забезпечувати реалізацію політики держави. За Конституцією Президент України також має необхідні важелі забезпечення оптимального функціонування всіх гілок державної влади. Компетенція Президента України з питання, яке досліджується, полягає в тому, що він призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку (ст. 106 Конституції) та вносить до Верховної Ради України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України.

Традиційно дуже важливою є проблема незалежності центрального банку від уряду. Незалежність — це невід'ємна ознака правового статусу Національного банку України як центрального банку держави і один з основних принципів побудови верхнього рівня банківської системи ринкового типу [7, с. 22]. Необхідність надання центральному банку незалежного, з точки зору організаційного підпорядкування, статусу пояснюється прагненням забезпечити послідовність і постійність грошово-кредитної

політики, звільнити її від тимчасових інтересів, і таким чином підтримати довіру до неї. Найважливішою умовою довіри до грошово-кредитної політики є чітко і офіційно сформований курс на стабільність цін, який проводиться незалежно від еволюції політичного життя країни.

Питання незалежності Національного банку України є дуже складним. Аналіз законодавства розвинених країн та практика його застосування свідчить про те, що універсального засобу цієї проблеми не існує. У той же час слід зазначити, що сьогодні Україна стоїть на шляху інтеграції з об'єднаною Європою, яка є взірцем розуміння місця і ролі центрального банку у розвитку економіки та суспільства. Так, наприклад, Маастрихтські угоди країн Європейського Союзу встановлюють, що центральним банкам країн-учасниць заборонено надавати кредити їх урядам або купувати нові інструменти державної позики для надання допомоги уряду у фінансуванні бюджетного дефіциту. 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, тобто користуватися повною автономією у сфері монетарної політики [8, с. 20].

Концепції відносин центрального банку і органів державної влади можна звести до двох груп: одні вважають, що центральний банк має бути лише дорадчою установою державних органів, які приймають рішення у фінансовій політиці держави; інші твердять, що завданням центробанку є проведення незалежної від уряду і парламенту перспективної політики. Проте на практиці ці моделі у «чистому вигляді» не функціонують. У більшості країн існують проміжні моделі,

в рамках яких використовують принципи взаємодії виконавчої влади з центральним банком [9, с. 9].

Правове становище центрального банку та рівень його незалежності від державних органів різняться залежно від держави. Роль центробанку в країнах з розвинутою економікою значно відрізняється від тієї, яку вони виконують в державах, що лише стали на шлях розвитку ринкової економіки, а також на статус центрального банку має вплив форма правління в державі.

Незважаючи на те, що ст. 14 Закону України «Про банки і банківську діяльність» забороняла Національному банку фінансування державного бюджету, це положення часто було декларативним, оскільки купуючи державні цінні папери на первинному ринку, Національний банк фактично здійснював фінансування дефіциту державного бюджету. Тому не випадково в Законі України «Про Національний банк України» міститься ст. 42, за якою Нацбанк зобов'язаний купувати та продавати цінні папери тільки на вторинному ринку. Крім того, ст. 54 Закону України «Про Національний банк України» центральному банку забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України.

На практиці принцип незалежності центрального банку означає те, що відповідальному за монетарну політику інституту надається можливість досягти своєї стратегічної мети без втручання уряду. Така свобода передбачає, у тому числі, право центрального банку відмовити уряду в наданні своїх фінансових ресурсів, якщо це суперечить цілям монетарної політики [10, с. 16].

Відстоюючи принципи незалежності Національного банку України,

необхідно підкреслити, що це не означає неузгодженості діяльності центрального банку з політикою інших гілок влади. Національний банк повинен визначати і здійснювати грошово-кредитну політику відповідно до загальноекономічної політики, тобто він має приймати участь у підготовці загальнодержавної програми економічного розвитку, що розробляється Кабінетом Міністрів України, консультувати уряд з питань грошово-кредитної політики. Проте слід підкреслити, що Національний банк має сприяти реалізації економічної політики Кабінету Міністрів України, за умови, що це не суперечитиме виконанню його основної конституційної функції — забезпеченню стабільності грошової одиниці України (ст. 52 Закону України «Про Національний банк України»).

Національний банк, отримавши документи, які визначають економічну і фінансову доктрину держави (Державний бюджет України на черговий рік, загальнодержавну програму економічного розвитку, основні параметри економічного і соціального розвитку України тощо), готує Основні засади грошово-кредитної політики і розробляє специфічні фінансові інструменти, які б забезпечили критерії якості цієї політики. При цьому політики вже не втручаються у питання розробки рівня монетаризації, швидкості обертання грошей, облікової ставки, резервів тощо. Це і є незалежна монетарна політика, за яку повністю відповідає центральний банк. Ось чому жодний парламент світу, жодний уряд не затверджує монетарну політику. Її затверджує той інститут, який конституційно відповідає за стабільні ціни. Тобто центральний банк відповідно до основ бюджетної, економічної політики формує монетарну політику.

Тоді незалежність центрального банку міститься тільки в утвердженні монетарної політики в межах вже прийнятих політичних директив, а самостійність центрального банку — тільки в забезпеченні тієї мети, яка визначена владою [11, с. 6].

Юридично визначена незалежність Національного банку обов'язково має підкріплюватися його економічною незалежністю. Тому ст. 4 Закону про Національний банк визначено, що Національний банк є самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених цим Законом випадках — також за рахунок Державного бюджету України. Національний банк не відповідає за зобов'язання органів державної влади, інших банків, а ті не відповідають за зобов'язаннями Національного банку, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

Планові доходи та витрати Національного банку мають відобразитися в кошторисі його доходів і витрат, що затверджується Радою Національного банку. Цей кошторис повинен забезпечувати можливість виконання Національним банком його функцій, встановлених Конституцією України та Законом про Національний банк України. Законом про Національний банк України закріплено відносини центрального банку з Державним бюджетом України. Встановлено, що національний банк за підсумками року у разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, 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. Таким чином, гнучка взаємодія Національного банку України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів і Президента України вимагає чіткого розмежування їх функцій, точно визначення їх обов'язків, інституційних заходів для ефективної взаємодії зазначених структур [12, с. 24].

Згідно з Законом України «Про Національний банк України» у відповідності з загальнодержавною програмою економічного розвитку визначає і здійснює грошово-кредитну політику. Такий порядок повинен сприяти економічному розвитку нашої країни, оскільки Національний банк при визначенні даної політики призначений досягати стратегічної мети забезпечення стабільності валюти України, а значить, її економіки в цілому.

Правовий статус Національного банку закріплюється Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» та іншими законодавчими актами. Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити такі основні елементи правового статусу Національного банку: організаційно-правовий рівень системи управління, цілі і завдання, функції, права і обов'язки (повноваження), особливий обов'язок щодо юридичної відповідальності у передбачених законом випадках. У теорії права це питання розглядається таким чином, що правовий статус включає передбачену нормами права правоздатність суб'єкта права та його загальні права і обов'язки. Ці права і обов'язки (повноваження), якщо мова йде про державні органи, що здійснюють публічні функції, якраз і є його компетенцією.

Правовідносини між Національним банком і комерційними банками в більшості випадків будуються на принципах влади і підпорядкування, що впливає

з положень Закону про Національний банк України. В цих правовідносинах нерідко відсутня рівність сторін. Здійснюючи банківський нагляд, Національний банк видає та відкликає ліцензії на здійснення банківських операцій, застосовує до банків інші заходи впливу у разі порушення ними банківського законодавства. В даному випадку центральний банк діє на основі публічного права.

В якості прикладу поєднання заходів державного регулювання та самоуправління банків можна навести таку банківську операцію, як кредитування. З одного боку, Національний банк України 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.

Статтею 2 Закону України «Про Національний банк України» визначено, що Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, який не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади (стаття 4) та має право отримувати необхідну інформацію від органів державної влади (стаття 57).

Проте, на думку Кротюка В. Л., термін «особливий центральний орган державного управління» по відношенню до Національного банку є не зовсім вдалим, оскільки поняття системи державного управління, що дається в Концепції адміністративної реформи в Україні, включає в якості суб'єктів управління органи виконавчої влади. І це може давати окремим фахівцям підстави для віднесення центрального банку до виконавчої гілки влади, з чим, безумовно, не можна

погодитись. Національний банк України є органом держави із спеціальним статусом, якому закон делегував владні повноваження і який не входить до будь-якої з гілок державної влади.

Національний банк України як орган держави, що має спеціальний статус, реалізує функції держави, виконуючи вимоги законодавчих актів. Наприклад, реєструючи комерційні банки, проводячи ліцензування їх або припиняючи їх діяльність, Національний банк здійснює повноваження, якими наділила його держава.

Важливими ознаками правосуб'єктності Національного банку є його компетенція, місце і роль в банківській системі. У науці адміністративного права компетенція тлумачиться як сукупність прав і обов'язків, які відносяться до владно-організаційної діяльності органів державного управління.

Для реалізації своїх завдань і функцій Національний банк України наділений відповідною компетенцією. Це стосується здійснення центрального банком грошово-кредитної політики, управління грошовим обігом, організації розрахунків та бухгалтерського обліку, здійснення банківського регулювання і банківського нагляду, операцій з валютними цінностями та ін.

Порядок кредитування, закріплений у банківських кредитних інструкціях, визначає конкретні етапи процесу банківського кредитування і забезпечує його здійснення відповідно до вимог кредитної політики банку.

Кредитна політика банку окреслює коло ключових цілей і завдань банківської діяльності та визначає конкретні способи і методи її реалізації з метою максимізації дохідності кредитних операцій та досягнення прийняттого рівня ризиків банківської діяльності у сфері кредитування.

В Україні практичні засади кредитних відносин, форми, види кредитів, принципи та умови банківського кредитування визначаються Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Про банки та банківську діяльність», відповідними нормативними актами НБУ.

Статтею 345 Господарського кодексу України передбачено, що кредитні операції полягають у розміщенні банками від свого імені, на власних умовах та на власний ризик залучених коштів юридичних осіб (позичальників) та громадян. Кредитними визнаються банківські операції, визначені як такі законом про банки і банківську діяльність. Кредитні відносини здійснюються на підставі кредитного договору, що укладається між кредитором і позичальником у письмовій формі. У кредитному договорі передбачаються мета, сума і строк кредиту, умови і порядок його видачі та погашення, види забезпечення зобов'язань позичальника, відсоткові ставки, порядок плати за кредит, обов'язки, права і відповідальність сторін щодо видачі та погашення кредиту. Правові наслідки недійсності кредитного договору, а також недійсності договору застави, яким забезпечується виконання позичальником своїх зобов'язань за кредитним договором, визначаються Цивільним кодексом України.

Принцип забезпеченості означає наявність у банку права та можливостей захисту своїх інтересів у вигляді одержання відповідних засобів забезпечення наданого кредиту (застава, гарантія, поручительство).

Принцип повернення, терміновості та платності означає, що кредит має бути повернений позичальником банку у визначений термін

із сплатою відповідного відсотка за його користування.

Цільовий характер кредитування передбачає вкладення позичкових коштів на конкретні цілі, передбачені кредитним договором.

Національний банк встановлює певні вимоги щодо здійснення банками кредитних операцій. Так, кожне рішення з надання кредиту, незалежно від його розміру та терміну, повинно укладатися колегіально — правлінням банку, кредитним комітетом, кредитною комісією. Кредитування позичальників здійснюється банками за умови дотримання відповідних економічних нормативів банківської діяльності.

Крім того, НБУ забороняє банкам надавати кредити для покриття збитків господарської діяльності позичальників, формування та збільшення статутного фонду банків та інших господарських товариств, придбання цінних паперів будь-яких підприємств.

Отже, з урахуванням закономірностей функціонування грошей і грошового ринку, банків, банківської системи формується економічна політика держави взагалі і грошово-кредитна політика центрального банку зокрема, здійснюється державне регулювання всіх сфер економічного життя суспільства.

Кредит — явище руху, який здійснюється у різних напрямках і на різних рівнях. Рух кредиту у зв'язку з його участю у відтворювальному процесі проходить п'ять етапів:

- формування вільної вартості;
- розміщення вільної вартості в позички;
- використання позиченої вартості на потреби позичальника;
- вивільнення позиченої вартості з обороту позичальника;
- повернення вивільненої вартості кредитору і сплата процентів.

Рух кредиту здійснюється за певними закономірностями, які зумовлюються особливою сутністю кредиту. Ці закономірності є визначальними чинниками в організації управління кредитними відносинами. На їх підставі формуються принципи кредитування.

Банківська система — це не проста сукупність окремих банків, а свідомо побудована на законодавчій основі

їх єдність з чітким визначенням місця, субординації та взаємозв'язків окремих її елементів та ланок.

Основою розвитку грошово-кредитних відносин в Україні є постійне удосконалення банківської системи. Життєво необхідним є забезпечення високої капіталізації та ліквідності банків, захист прав фінансово-кредитних установ на безумовне повернення виданих кредитів.

Література

1. Кротюк В. Л. Національний банк — центр банківської системи України, організаційно-правовий аналіз — Видавничий дім Київ, 2000. — 247 с.
2. Банковское дело / Под ред. Ю. А. Бабицовой. — М.: Экономика, 1994. — 397 с.
3. Бухвальд Бруно. Техника банковского дела. — М.: 1994. — 315 с.
4. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Политиздат, 1968. — 384 с.
5. Ющенко В. А. Доповідь під час розгляду Верховною Радою України проекту Закону «Про Національний банк України» // Вісник НБУ. — 1997. — № 12 — с. 3–6.
6. Тосунян Г. А. Государственное управление в области финансов и кредита в России: Учебн. Пособие. — М.: Дело, 1997. — 304 с.
7. Кротюк В. Л. Конституційно-правове регулювання статусу Національного банку України і гарантії його незалежності // Право України. — 1999. — № 4. — с. 21–24.
8. Гетьман В. П., Килимник Ю. В. Національний банк України у системі влади. — К., 1997. — 36 с.
9. Пасічник В. В. Правові гарантії незалежності Національного банку України та перспективи їх зміцнення // Вісник Національного банку України. — 1997. — № 3. — с. 8–11.
10. Петрик А. І. Деякі аспекти банківської реформи в Україні // Вісник НБУ. — 1996. — № 1. — с. 14–17.
11. Ющенко В. А. Підсумки діяльності Національного банку України за 1994 рік // Вісник НБУ. — 1995. — № 2. — с. 3–12.
12. Файфель Г. Деякі роздуми про надання незалежності Національному банку України // Банківська справа. — 1995. — № 1. — с. 22–24.