

*Марія Володимирівна Плотнікова,  
асистент кафедри цивільно-правових  
дисциплін та банківського права  
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»,  
здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ В УКРАЇНІ**

Державне регулювання фінансового ринку і грошового обігу — одне з найважливіших і найскладніших завдань держави. Добре продумана і правильно організована політика в галузі фінансів є найважливішим чинником успішного розвитку економіки будь-якої країни [5, с. 398].

Як відзначають вчені-економісти, потреба в інституті банківського регулювання виникла внаслідок особливої соціальної значущості та відповідальності банків перед суспільством [11, с. 127]. Держава в особі центрального банку покликана регулювати грошовий оборот з метою забезпечення стабільності національної валюти, що неможливо без регулювання діяльності банків, а саме без обмеження здатності банків створювати платіжні засоби — гроші. У гонитві за прибутком банки здатні створити й запропонувати більше грошей, ніж у них є підстав для цього, і більше, ніж потребує ринок. Інструментом регулювання діяльності банків виступає механізм обов'язкового резервування певної частини ресурсів банку [13, с. 206].

Характеристиці регулювання банківської сфери присвячені праці багатьох дослідників, зокрема: Є. Алісова, А. Бадтиева, Я. Гейвандова, І. Заверухи, Л. Воронової, В. Кротюка, Т. Латковської, О. Орлюк, О. Пастушенко, А. Селіванова, Г. Шемшученко та ін. Однак слід звернути увагу на те, що в літературі частіше характеризуються такі поняття як регулювання банківської діяльності [3; 4] чи окремих її аспектів [14] або регулювання банківської системи [7]. Характеризуючи діяльність банків як фінансових установ, слід відмітити постійний конфлікт інтересів банків, які бажають отримати більший прибуток, та їх клієнтів, які зацікавлені в надійності наданих послуг та гарантії повернення вкладів, а також інтересів всіх інших членів суспільства в економічній стабільності. Стабільна діяльність банківських установ, можливість виконання своїх зобов'язань за рахунок свого капіталу, належне здійснення розрахунків, не використання банківської системи для легалізації злочинних доходів тощо, потребує регулюючих дій з боку держави.

Тому, метою статті є обґрунтування думки, що вплив на діяльність банків з боку держави для збалансування приватних та публічних інтересів в банківській сфері здійснюється у вигляді регулювання, а також визначення поняття державного регулювання діяльності банків.

Витоки державного регулювання діяльності банків як підприємницьких структур на ринку капіталу лежать в далекому минулому і удосконалювалися з формуванням самого грошового підприємництва [12, с. 42]. Властивість банківської системи створювати та знищувати гроші змусила переосмислити механізми грошово-кредитного регулювання та контролю за банківською ліквідністю. З плином часу під впливом фінансових криз здійснювалося оновлення діючих систем регулювання діяльності банківських установ [12, с. 43].

Законодавство не містить визначення поняття державного регулювання діяльності банків, хоча в ст. 61 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-XIV визначається, що він безпосередньо або через створений орган банківського нагляду здійснює державне регулювання діяльності банків. В ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. № 2121-III визначаються форми державного регулювання діяльності банків. І в нормативних актах НБУ, прийнятих для реалізації його функцій, теж застосовуються термін «регулювання діяльності банків».

Схожим законодавчим визначенням, на перший погляд, є поняття банківського регулювання, що міститься в ст. 1 Закону України «Про Національний банк України», як однієї із функцій Національного банку України (далі — НБУ), яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення

---

банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. Т. Латковська ототожнює банківське регулювання і державне регулювання діяльності банків [7, с. 18], з чим важко погодитися.

В п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року № 2664-III державне регулювання ринків фінансових послуг визначається як здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам. Згідно з цим Законом банківські послуги є видом фінансових послуг, державне регулювання яких покладається саме на НБУ. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк визначається центральним банком України та особливим органом державного управління.

Державне регулювання застосовується, як правило, в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний [1, с. 66]. Поняття «державне управління» та «державне регулювання» спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Якщо державне управління передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень, то державне регулювання передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів [1, с. 65].

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало і продовжує існувати цілком об'єктивно [6, с. 13]. Однак не всі сфери суспільного життя піддаються управлінському впливу з боку держави. Як зазначив Г. Атаманчук, довгий час підтримувалася думка, що держава покликана управляти ледве не всіма суспільними справами, пронизувати все. Проте такий підхід призвів врешті до всім відомого авторитаризму [2, с. 87]. А щодо банківської сфери, наприклад, Є. Лаутс зазначає, що немає необхідності і навіть є потенційна небезпека всеохоплюючого державного управління даною сферою суспільних відносин [8, с. 6].

Банківські установи організаційно НБУ не підпорядковуються, вони зобов'язані дотримуватися встановлених ним вимог, які направлені на виконання його основної функції. НБУ є особливим центральним органом державного управління і центральним банком держави, відповідно він не входить до системи органів виконавчої влади. На нашу думку, характеризуючи організуючий вплив НБУ на діяльність банків, слід говорити саме про здійснення державного регулювання.

В науці державного управління державне регулювання визначається як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [9, с. 47].

В правовій науці, державне регулювання — це здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [10, с. 118].

Причому, розглядаючи регулюючий вплив з боку держави на дану сферу суспільних відносин, варто говорити саме про державне регулювання діяльності банків, а не банківської діяльності. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банківська діяльність — це 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. А згідно із ст. 47 зазначеного Закону банки мають право надавати деякі інші фінансові послуги та здійснювати іншу діяльність, однак розпочати їх за умови виконання встановлених НБУ вимог. Тобто, поняття «діяльність банків» ширше за обсягом, адже характеризує всі аспекти функціонування такого специфічного суб'єкта господарювання як банк.

Основні повноваження здійснювати державне регулювання діяльності банків в межах визначених Верховною Радою України, належать саме НБУ. На підставі Законів України «Про Націо-

нальний банк» та «Про банки і банківську діяльність» він має право конкретизувати та визначати механізми реалізації прав і обов'язків банків, наприклад, визначати правила здійснення банківських операцій, визначати порядок і форми платежів між банками, визначати норми обов'язкових резервів тощо. Реалізуючи такі свої повноваження НБУ і здійснює нормативне регулювання, визначає перспективи розвитку цієї сфери.

Окрім здійснення нормативного регулювання, НБУ забезпечує можливість функціонування банків, зокрема, він виступає кредитором останньої інстанції для банків, створює, координує електронні платіжні засоби, платіжні системи, бере участь у підготовці кадрів для банківської системи, надає рекомендації щодо діяльності банків тощо.

І вже на основі законів та власних нормативних актів НБУ безпосередньо управляє діяльністю банків, а саме: здійснює державну реєстрацію банків, видає ліцензії, надає дозволи, контролює дотримання банківського законодавства та економічних нормативів, відкликає банківські ліцензії та ін.

Саме тому визначення банківського регулювання, яке міститься в ст. 1 Закону України «Про Національний банк України», звужує розуміння регулювання лише до встановлення правових норм для діяльності банків, відкидаючи, наприклад, такі способи здійснення регулювання діяльності банків як реєстрація і ліцензування банків, нагляд за їх діяльністю, рефінансування банків тощо.

Викладене, підтверджує, що вплив на діяльність банків з боку держави здійснюється у вигляді регулювання, причому не слід ототожнювати поняття «банківське регулювання» і «регулювання діяльності банків». А державне регулювання діяльності банків слід визначити як сукупність заходів правового, організаційного, економічного характеру, які використовуються НБУ з метою забезпечення стабільності національної грошової одиниці України, стабільності банківської системи, а також цінової стабільності.

#### Використана література:

1. *Адміністративне право України*. Академічний курс: у 2 т. — Т. 1: Загальна частина: [підручник] / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України; [ред. В. Б. Авер'янов]. — К.: Юридична думка, 2004. — 584 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: [учебник] / Г. В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2010. — 525 с.
3. *Бадтиев А. Ф.* Финансово-правовое регулирование банковской деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук / А. Ф. Бадтиев. — М., 2005. — 203 с.
4. *Гейвандов Я. А.* Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретические и организационно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук / Я. А. Гейвандов. — Санкт-Петербург, 1997. — 355 с.
5. *Демократичні засади державного управління та адміністративне право*: [монографія] / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін.; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Юридична думка, 2010. — 496 с.
6. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
7. *Латковська Т. А.* Финансово-правовое регулирование организации та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. А. Латковська; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2008. — 36 с.
8. *Латус Е. Б.* Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности / Е. Б. Латус. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — 280 с.
9. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — К.: Атіка, 2005. — 240 с.
10. *Нагребельний В. П.* Державне регулювання / В. П. Нагребельний, М. В. Оніщук // Юридична енциклопедія: енциклопедія : в 6 т. — Т. 2: Д-Й / Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України; [ред. Ю. С. Шемшученко]. — К.: Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1999. — С. 118–119.
11. *Пуховкіна М. Ф.* Регулятивно-наглядова функція НБУ та угода Базель II / М. Ф. Пуховкіна // Фінанси, облік і аудит: збірник наукових праць. — Вип. 12. — 2008. — С. 127–133.
12. *Рыкова Л.* Денежное предпринимательство и государственная регламентация, или взгляд на истоки новейшей формы государственного регулирования / Л. Рыкова // Банкаўскі веснік. — 2002. — № 2. — С. 42–43.

---

13. *Центральний банк та грошово-кредитна політика: [підручник] / А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук та ін.; [за ред. А. М. Мороза і М. Ф. Пуховкіної]. – К.: КНЕУ, 2005. – 556 с.*

14. *Шемшученко Г. Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління і адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. Ю. Шемшученко; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 20 с.*

**Плотнікова М. В. Загальна характеристика державного регулювання діяльності банків в Україні.**

В статті обґрунтовується думка, що вплив на діяльність банків з боку держави для збалансування приватних та публічних інтересів в банківській сфері здійснюється у вигляді регулювання, а також дається визначення поняття державного регулювання діяльності банків.

*Ключові слова:* банківська діяльність, державне регулювання, державне управління, банківське регулювання, Національний банк України.

**Плотникова М. В. Общая характеристика государственного регулирования деятельности банков в Украине.**

В статье обосновывается положение, что влияние на деятельность банков со стороны государства для сбалансирования частных и публичных интересов в банковской сфере осуществляется в виде регулирования, а также дается определение понятия государственного регулирования деятельности банков.

*Ключевые слова:* банковская деятельность, государственное регулирование, государственное управление, банковское регулирование, Национальный банк Украины.

**Plotnikova M. General Description of the State Regulation of the Bank Activity in Ukraine.**

State regulation of financial markets — one of the most important and most difficult tasks of the state. Correctly organized financial policy is the most important factor in the successful economic development of any country.

The social significance of the banks and their accountability to the society led to the emergence of regulation this sector.

Many scholars analyze the financial regulation of the banking sector, but the issue of the state regulation, in our opinion, is given insufficient attention.

The article grounded idea that the state influence on the banks activity in order to balance the private and public interests is a regulation.

The origins of the state regulation of the banks as business entities of capital market are in the past and improved with the formation of the financial business.

The legislation contains no definition of the state regulation of the banks activity, but the term is used. The author of the article analyzes the provisions of the Law of Ukraine «On Financial Services and State Regulation of Financial Services», that the National Bank of Ukraine carries out state regulation of banking services. These provisions are compared with the Law of Ukraine «On National Bank of Ukraine» that the National Bank is a body of the state administration.

We present position of scientific irrationality of governance in banking. Banking institutions are not subject to the National Bank of Ukraine, but carry his orders.

The author substantiates the position that the impact of the National Bank on the bank is state regulation. The purpose of this regulation is the coordination of private and public interests. Private interests of depositors — is the reliability and reasonable cost of services provided. The private interest of the bank — get more profits. All of society has an interest in the stability of the entire banking system.

Value concept of banking regulation and state regulation of banks activity considered in the paper. Position when these concepts are identified, criticized.

Attention is accentuated on the fact that the National Bank of Ukraine carries out state regulation not only banking, and state regulation of banks activity.

Because banking is an exclusive list of operations defined by the Law «On Banks and Banking», and the banks activity includes and other financial operations. In all of these operations the bank must comply with provisions of the National Bank of Ukraine.

The author determines that the National Bank carries out state regulation of banks activity by: 1) regulation of these relations, 2) maintain a system of refinancing, the national payment system, make recommendations, and 3) issues licenses and monitors compliance with banking laws.

As a result, it is concluded that the impact on the bank of the state takes the form of regulation.

---

The state regulation of banks activity is defined as a combination of the legal, organizational and economic measures that the National Bank uses to ensure the stability of the national currency of Ukraine, the stability of the banking system and price stability.

*Key words:* banks activity, state regulation, state administration, banking regulation, the National Bank of Ukraine.