

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Визначено місце та напрями державного контролю в системі державного управління банківською діяльністю, досліджено роль і функції Національного банку України як суб'єкта правових відносин між державою і банками, зокрема правові засади реалізації процесів банківського регулювання, нагляду та контролю.

Проаналізовано чинне законодавство, що регламентує державний контроль банківської діяльності та запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правової бази у сфері банківського нагляду. Розмежовано та уточнено сутність понять «банківський нагляд» і «банківський контроль», запропоновано закріпити відповідні правові норми у чинному законодавстві.

Ключові слова: державний контроль, система державного управління, банківське регулювання, банківський нагляд, банківський контроль.

Царикова Е. В. Государственный контроль в системе государственного управления деятельностью в Украине

Определены место и направления государственного контроля в системе государственного управления банковской деятельностью, исследованы роль и функции Национального банка Украины как субъекта правовых отношений между государством и банками, в частности правовые основы реализации процессов банковского регулирования, контроля и надзора.

Проанализировано действующее законодательство, регламентирующее государственный контроль банковской деятельности и предложены пути усовершенствования нормативно-правовой базы в сфере банковского надзора. Разграничены и уточнены понятия «банковский надзор» и «банковский контроль», предложено закрепить соответствующие правовые нормы в действующем законодательстве.

Ключевые слова: государственный контроль, система государственного управления, банковское регулирование, банковский надзор, банковский контроль.

Tsarikova Olena. State control in the governance system of banking in Ukraine

The determination of state control place and directions in the governance system of banking activity and also discovery of role and functions of National Bank of Ukraine as the actor of relations between government and banks are made in this ar-

title, including legal framework of realization of banking regulation, supervision and control processes.

Current legislation that regulates state control in banking activity is analyzed and the ways of improving of legal framework that coordinates the questions of banking supervision are proposed. Current approach to determination of “banking supervision” and “banking control” are highlighted, also their cores are de-linked and refined. There is the proposition of relevant rules setting in current legislation.

Key words: *state control, governance system, banking regulation, banking supervision, banking control.*

Нестабільність економічної ситуації в Україні, особливо у банківській сфері, зумовлює необхідність підвищення захисту прав і законних інтересів вкладників і кредиторів через масові банкрутства банків. Невід’ємною складовою механізму державного регулювання банківської системи є державний контроль, спрямований на виявлення відхилень від прийнятих стандартів, розкриття на ранній стадії порушень принципів законності та ефективності для того, щоб мати можливість вжити коригуючі заходи, притягти до відповідальності, запобігти чи скоротити такі порушення у майбутньому¹. За цих обставин, виникає потреба у вдосконаленні чинної нормативно-правової бази, яка визначає сутність, особливості та порядок здійснення державного контролю в системі державного управління банківською діяльністю в Україні.

Проблемам правового забезпечення функціонування інститутів державного регулювання присвячено праці В. Б. Авер’янова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, О. К. Безсмертного, Ж. В. Завальної, В. І. Теремецького та інших науковців. Окремим питанням правового забезпечення здійснення державного контролю за банківською системою в Україні приділено увагу в працях Л. О. Донченко, О. В. Дзюблюка, В. В. Коваленко, В. І. Міщенко, В. С. Стельмаха, В. В. Шпачука та інших вчених. Утім, ураховуючи вагомі результати попередніх наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що місце державного контролю в системі управління банківською діяльністю, його роль і сутність не знайшли належного висвітлення в сучасних наукових дослідженнях й чіткого визначення в чинному законодавстві.

Грунтовної наукової аргументації потребують питання розмежування правової сутності понять «банківський нагляд» і «банківський контроль», а також визначення органів державного управління,

уповноважених здійснювати координацію фінансово-економічних питань банківської діяльності та забезпечення стабільності функціонування внутрішніх систем управління банку.

В. В. Шпачук опосередковано розкриває питання сутності системи державного управління банківської діяльності в Україні та її структури в дослідженнях, присвячених системі державного управління банківською системою. На думку вченого, *система державного управління банківською системою* – це управлінська система, представлена складною багаторівневою ієрархічною структурою, елементами якої є суб'єкти в особі органів та установ державної влади та об'єкти – банківська система у вигляді банківських установ, їх власників і менеджменту, що перебувають у постійній взаємодії і утворюють функціональну цілісність². У своїх роботах науковець виділяє трьохрівневу структуру системи державного управління банківською системою України: макрорівень, мезорівень і мікрорівень.

Макрорівень державного управління банківською системою України представлений Президентом України, законодавчою владою в особі Верховної Ради України, виконавчою владою в особі Кабінету Міністрів України, судовою владою. *Мезорівень* структури державного управління банківською системою України є сукупністю взаємопов'язаних державних органів, які покликані виконувати виконавчо-розпорядчі функції держави. До таких установ належать: Національний банк України (далі – НБУ), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна фіскальна служба України, Антимонопольний комітет України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та інші органи державної влади. *Мікрорівень* в структурі системи державного управління банківською системою представлений державними та недержавними банківськими установами, які безумовно виступають її об'єктами.

Сьогодні існує багато підходів до визначення сутності контролю, зокрема державного контролю, та його місця в системі державного управління. Багатогранність сутності поняття «контроль» має різноманітні прояви і дозволяє аналізувати його з різних пози-

цій. У наукових дослідженнях контроль розглядається як: функція, метод, форма діяльності органів управління; сукупність прийомів і методів, що застосовуються органами управління; завершальна стадія процесу управління; форма зворотного зв'язку, за допомогою якої керуюча система отримує необхідну інформацію про стан керованого об'єкта³. В сучасній українській мові термін «контроль» тлумачиться як: «перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; складова частина управління економічними об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами»⁴.

Поняття «державний контроль» використовується в різних галузях науки, але науковцями не вироблено єдиного підходу до визначення його сутності. В сучасних дослідженнях державний контроль характеризується переважно як функція державного управління, за допомогою якої здійснюється зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління, а також передбачає постійну взаємодію з усіма іншими функціями управління (планування, прогнозування, координація, регулювання тощо)⁵. Л. В. Гуцаленко, А. І. Жиліна, О. Ю. Іл'їн, В. Д. Петров вважають, що сутність державного контролю полягає у: перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам; здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їх діяльністю для виявлення відхилень від установлених норм та правил; перевірці дотримання законодавства, виявленні порушень господарської дисципліни; виробленні та здійсненні ефективного, вчасного керуючого впливу, який має забезпечити досягнення заданої мети; здійсненні суб'єктом управління обліку і перевірки керованим об'єктом встановлених приписів.

Враховуючи наявні наукові підходи до визначення сутності державного контролю, які здебільшого ґрунтуються на його функціях, вбачається доцільним під *державним контролем* розуміти сукупність впорядкованих дій державних органів управління, спрямованих на перевірку відповідності підконтрольного об'єкта

встановленим вимогам, яка передбачає постійний нагляд за його діяльністю для виявлення відхилень від установлених законодавством норм, а також на вироблення і здійснення вчасного керуючого впливу, який має забезпечити досягнення підконтрольним об'єктом визначених результатів, ефективність управлінських рішень і необхідний рівень надійності. Виходячи з твердження, що державний контроль може бути визначений як сукупність дій, його можна розглядати і як систему.

Звертаючи увагу на такий елемент державного контролю як «здійснення ефективного, вчасного керуючого впливу», можна дійти висновку, що він містить у собі елементи державного регулювання, зокрема нормативно-правове забезпечення діяльності підконтрольного об'єкта. У зв'язку з чим, можна вказувати на часткове входження державного регулювання до системи державного контролю.

Аналіз чинного вітчизняного законодавства дає підстави стверджувати, що поняття «контроль» та «нагляд» не завжди відрізняються, що суперечить науковій думці щодо їх сутності. Так, А. В. Головач визначає контроль не лише як перевірку діяльності підконтрольного об'єкта та її законності, але й як спостереження за її здійсненням і доцільністю, у зв'язку з цим поняття «контроль» є ширшим за змістом, ніж поняття «нагляд». Контроль як форма державного управління відрізняється від нагляду повсякденністю, безперервністю та можливістю здійснення як органами всіх гілок влади, так і численними спеціально створеними для цього контролюючими органами. Отже, контрольні функції знаходяться в компетенції різних органів державного управління, тоді як нагляд є спеціальним, особливим видом діяльності, притаманним окремим державним органам⁶. Наглядові функції мають спеціальний характер, оскільки нагляд полягає у здійсненні спостереження за виконанням не всього комплексу правових актів, а лише низки спеціальних правил, норм, установлених законами та підзаконним нормативним актам⁷.

Виходячи зі специфіки чинного законодавства, яке регулює суспільні відносини у сфері банківської діяльності, особливим центральним органом державного управління є Національний Банк України (ст. 2, ч. 8 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV⁸ (далі – ЗУ «Про Національ-

ний банк України»). Тому державний контроль (згідно з наданими визначенням) в системі державного управління банківською діяльністю в Україні слід розуміти як реалізація процесів банківського регулювання, нагляду та контролю, які здійснюються НБУ.

Однією з форм здійснення банківського нагляду є інспекційна перевірка банку уповноваженими НБУ особами, що відбувається безпосередньо у банку (ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III⁹ (далі – ЗУ «Про банки і банківську діяльність»)), при здійсненні якої НБУ має право безоплатно одержувати від банків, учасників банківських груп та юридичних осіб, які отримали ліцензію НБУ, а також від осіб, щодо яких НБУ здійснює нагляд згідно із ЗУ «Про банки і банківську діяльність», інформацію про їх діяльність й пояснення щодо отриманої інформації та проведених операцій (ст. 57 ЗУ «Про Національний банк України»).

Іншою формою банківського нагляду є безвизітний нагляд, який здійснюється НБУ на підставі звітності, наданої банками. НБУ з метою виконання регулятивних і наглядових функцій визначає форми звітності (у тому числі консолідованої), які є обов'язковими до виконання усіма суб'єктами господарювання, а також порядок її складання та подання до НБУ (ст. 67 ЗУ «Про Національний банк України»).

При здійсненні банківського нагляду НБУ має право вимагати від банків та їх керівників, банківських груп, учасників банківських груп усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів НБУ для уникнення або подолання небажаних наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності. У разі, якщо НБУ при здійсненні банківського нагляду дійшов висновку, що система управління ризиками банку є неефективною та/або неадекватною, банк зобов'язаний на вимогу НБУ невідкладно розробити та подати на погодження НБУ відповідний план заходів, спрямованих на усунення встановлених недоліків (ч. 4 ст. 67 ЗУ «Про банки і банківську діяльність»).

Згідно з ч. 3 ст. 55 ЗУ «Про Національний банк України» НБУ здійснює нагляд за дотриманням банківського законодавства, у тому числі нормативно-правових актів НБУ, банками, їх підрозділами,

афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном.

Аналіз чинної правової бази дозволяє зробити висновок, що сутність поняття «банківський контроль» є юридично невизначеним. М. М. Коваленко розглядає «банківський контроль» як окреме поняття, поряд із двома іншими складовими механізми державного регулювання банківського сектора – як «банківське регулювання» та «банківський нагляд», які є самостійними функціями державного управління. Банківський контроль також є функцією державного управління, яка перевіряє результативність та ефективність здійснення банківського регулювання та нагляду. Проведення банківського контролю здійснюється на кінцевих етапах управлінської діяльності державних органів, що засвідчує його інтегруючу значимість із дотримання та виконання поставленої мети і завдань усіх інших елементів механізму державного регулювання банківського сектора¹⁰.

Аналіз сучасних наукових досліджень із зазначеної проблематики дозволяє дійти висновку, що деякі вчені (О. Б. Бус, І. І. Д'яконова, В. В. Коваленко, О. М. Петрук, С. В. Симов'ян та ін.) наголошують на синонімічності понять «банківський нагляд» та «банківський контроль», або на включенні поняття «банківський нагляд» в сутність «банківського контролю», а В. Н. Вдовін¹¹ підкреслює, що банківський контроль реалізується на макрорівні (банківський нагляд), мезорівні (внутрішньобанківський контроль) та мікрорівні (контроль за клієнтами, що організовує банк у процесі кредитно-розрахункових відносин і грошового обігу).

Головним аргументом того, що банківський контроль відрізняється від банківського нагляду, є обмеження, встановлене однією з доктрин адміністративного права щодо здійснення контролю та нагляду, яке виражається в передбаченні контролем, як правило, наявності відношень підлеглості між контролюючим органом, та особою, над якою здійснюється контроль. При здійсненні нагляду, навпаки, обов'язковим є незалежність і самостійність того, кого перевіряють по відношенню до особи, що перевіряє¹².

За сукупністю розглянутих визначень понять «нагляд» і «контроль» та їх характеристик можна дійти висновку, що метою здійснення нагляду є визначення результатів, а здійснення контролю

передбачає встановлення відповідності чинним правовим нормам і стандартам. Отже, банківський нагляд зосереджений на питаннях перевірки результативності банківської діяльності, тоді як банківський контроль знаходить правове застосування в питаннях її *організації та забезпеченні відповідності* вимогам чинного законодавства.

Отже, правове застосування поняття «банківський нагляд» пропонується здійснювати при вирішенні фінансово-економічних питань банківської діяльності, а саме здійсненні аналізу щодо відповідності показників діяльності банку вимогам, встановленим чинним законодавством. Термін «банківський контроль» пропонується застосувати при вирішенні правових питань щодо врегулювання внутрішніх систем управління банку, а саме при встановленні органами державного управління критеріїв оцінки ефективності системи корпоративного управління, системи управління ризиками, системи внутрішнього контролю, а також наявності облікових процедур та інформаційних систем, необхідних для забезпечення реалізації банківського нагляду. У зв'язку з цим, вбачається, що банківський нагляд, як функція, здійснюється лише НБУ, тоді як банківський контроль, окрім НБУ, уповноважені здійснювати виконавчі органи мезорівня системи державного управління банківською діяльністю, зокрема Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна податкова адміністрація, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Антимонопольний комітет тощо.

У зв'язку з тим, що державний контроль можна представити як систему, – банківське регулювання, банківський нагляд та банківський контроль можуть бути представлені як її підсистеми, утворені сукупністю впорядкованих дій різного спрямування. Отже, виходячи з особливостей правового застосування банківського нагляду та банківського контролю, а також можливості представлення цих понять як окремих підсистем, вбачається за доцільне розмежувати їх та закріпити відповідні терміни у чинному законодавстві.

Варто внести зміни у ст. 1 ЗУ «Про Національний банк України» і викласти термін «банківський нагляд» у такій редакції: *«банківський нагляд – система впорядкованих дій НБУ, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, щодо яких НБУ здійснює наглядову діяльність, законодавства України та нормативно-правових актів НБУ з питань: дотримання нормативів, про-*

ведення аудиту та подачі звітності, інспектування банків, застосування заходів впливу – з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту прав і законних інтересів вкладників і кредиторів банку». Також пропонується доповнити ст. 1 ЗУ «Про Національний банк України» терміном «банківський контроль» та викласти його у такій редакції: *«банківський контроль – система впорядкованих дій НБУ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Антимонопольного комітету України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та інших органів державної влади, встановлених чинним законодавством, спрямована на забезпечення дотримання банками та іншими особами, щодо яких здійснюється наглядова діяльність, законодавства України з питань: функціонування внутрішніх систем банків, інформування банками клієнтів, вдосконалення методів управління, планування діяльності, здійснення органами державного управління окремих контрольно-наглядових функцій впливу»*.

Термін *«банківське регулювання»* в ст. 1 ЗУ «Про Національний банк України» пропонується викласти у такій редакції: це система впорядкованих дій НБУ, спрямованих на створення нормативного забезпечення, що визначає загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду та контролю, відповідальність за порушення банківського законодавства.

Отже, банківське регулювання, банківський нагляд і банківський контроль пропонується розглядати як складові державного контролю в системі управління банківською діяльністю. З урахуванням запропонованого підходу до визначення сутності банківського нагляду і банківського контролю та їх розмежування, вбачається доцільним доповнити функцію НБУ, встановлену ч. 8 ст. 7 ЗУ «Про Національний банк України», та викласти її в такій редакції: *«...8) забезпечує реалізацію процесів банківського регулювання, нагляду та контролю на індивідуальній і консолідованій основі»*.

Державний контроль в системі державного управління банківською діяльністю реалізується шляхом здійснення банківського регулювання, банківського нагляду та банківського контролю та є сукупністю впорядкованих дій органів державного управління встановлених чинним законодавством.

Поняття «банківський нагляд» та «банківський контроль» доцільно розмежувати та закріпити відповідні положення у чинному законодавстві. «Банківській нагляд», відповідно до його уточненого значення, дозволяє НБУ координувати фінансово-економічні питання банківської діяльності, тоді як «банківський контроль» є спрямованим на забезпечення стабільності функціонування внутрішніх систем управління банку.

Запропоновані зміни у чинному законодавстві дозволяють конкретизувати сутність понять «банківського нагляду» та «банківського контролю», закріпити правове застосування відповідних їм термінів у розмежованих питаннях банківської діяльності та внутрішнього управління банків, а також упорядкувати чинне нормативно-правове забезпечення державного контролю в системі державного управління банківською системою України.

Подальші дослідження слід спрямувати у напрямі вдосконалення адміністративно-правового регулювання участі банків в системі гарантування вкладів фізичних осіб, а також нормативно-правового забезпечення прав і законних інтересів вкладників і кредиторів банку у випадку виведення неплатоспроможних банків з ринку та їх ліквідації.

1. Коваленко М.М. Державний банківський контроль: мета, сутність і значення. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/9643/1/kovalenko.pdf>. 2. Шначук В.В. Система державного управління банківською системою // Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 6. С. 62. 3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібн. Київ: Атіка, 2007. С. 130. 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 569. 5. Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Золота миля, 2012. С. 341 с. 6. Головач А. В. Керівник в органах Державної податкової служби: адміністративно-правовий статус: монографія. Харьков: Золота миля, 2011. С. 341. 7. Павликов А. М. Контроль как направление деятельности органов исполнительной власти // Социология власти. 2006. № 5. С. 166–167. 8. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/679-14>. 9. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>. 10. Коваленко М.М. Банківський контроль – необхідна умова успішного розвитку банківського сектора України. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2012_1_22 – С. 159. 11. Вдовин В.Н. К вопросу об экономической сущности банковского контроля и условиях ее реализации в

экономической системе. URL: <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2000/issue3/5.html>. 12. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. Москва: Юристъ, 1999. С. 216–217.

Tsarikova Olena. State control in the governance system of banking in Ukraine

The volatility of socio-economic development and monetary issues in Ukraine justify the protection of rights and legal interests of depositors and creditors. In order to ensure economic growth of the country and to restoring confidence to banking sector the aspects of legal framework of governance of banking activity and specifics of its enforcement are discovered. Also there are the ways of improvements in existing legislation are proposed.

State control is integral component of the mechanism of state regulation of banking system in this regard there is need to improve current legislation which regulates its core, specific and order.

The issue of separability between the cores of “banking supervision” and “banking control” needs fundamental scientific basis and also it needs determination of public administration branches are responsible for coordination of finance and economic banking activity points and for ensuring of functioning and stability of banking internal management systems.

The key goals of the article are discovery of state control place in the governance system of banking activity and the aspects of legal framework of its realization by public administration, and also clarification of the cores of “banking supervision” and “banking control”.

The cores of governance system, its structure and functions are highlighted. The place of state control in the governance system and directions of its implementing are determined.

The role and functions of the National Bank of Ukraine on governance system of banking activity are indentified, also legal specifics of banking regulation, banking supervision and banking control are established.

Current approach to determination of “banking supervision” and “banking control” are highlighted, also their cores are de-linked and refined. There is proposition of relevant rules setting in current legislation and their legal apply. Legal definition of “banking control” is made and its place in current legislation is determined. In accordance with clarified concept of “banking supervision”, it has to be realized in questions of financial and economic banking activity, while “banking control” in the governance system of banking activity is aimed to maintain and ensure function and stability of banking internal management systems.

Key words: state control, governance system, banking regulation, banking supervision, banking control.