



М. Я. Скотар*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ БАНКОМ УКРАЇНИ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ

Питання адміністративно-правового регулювання тісно пов'язані з методологічним аспектом взаємодії права та політики — фінансовою політикою, найважливішим суб'єктом якої на цьому рівні є держава. Регулювання макроекономічних процесів (одним з яких є ринок позичкового капіталу) тісно пов'язане з грошово-кредитним регулюванням, яке здійснюється Національним банком України (НБУ) як спеціалізованим державним органом. Для цього НБУ наділений чітко окресленими функціями у вигляді конкретних, юридично формалізованих заходів та дій (інструментів грошово-кредитної політики (регулювання), спрямованих на досягнення проміжних цілей грошово-кредитної політики. Одним із основних інструментів державного регулювання є грошово-економічна політика, яка суттєво впливає на соціально-економічні процеси у державі; усі розвинуті країни використовують при регулюванні економічних процесів грошово-кредитні механізми впливу. Грошово-кредитне регулювання, що здійснюється НБУ, є одним з елементів фінансової політики держави і представляє собою сукупність заходів, спрямованих на зміну грошової маси в обігу, обсягів кредитів, рівня відсоткових ставок та інших показників грошового обігу і ринку позичкових капіталів.

Грошово-кредитне регулювання впливає на темпи економічного розвитку держави; його вища кінцева мета полягає у досягненні стабільності цін, повної зайнятості та зростання реального обсягу виробництва¹ задля досягнення стабільного економічного зростання, низького рівня інфляції та безробіття. Кінцевими (стратегічними) цілями грошово-кредитного регулювання є вплив через ринок позичкових капіталів на процес економічного розвитку, стабілізація грошового обігу та запобігання інфляції, поточне регулювання економічної кон'юнктури (боротьба з безробіттям), вплив на стан платіжного балансу країни.

При цьому головною метою регулювання банківської діяльності в цілому виступає забезпечення її фінансової стабільності та стабільного функціонування при одночасному захисті інтересів вкладників та кредиторів.

Державне регулювання банківської діяльності — це об'єктивний процес, основою якого є вплив держави на економічний розвиток банківської діяльності через застосування адміністративно-правових методів та інструментів, що є в її розпорядженні та реалізуються через нормативно-правову базу. К. В. Петренко зазначає, що фінансовий механізм державного регулювання банківської діяльності спрямований на впорядкування та коригування її через нормативні акти та методи нагляду за їх виконанням; фінансові інструменти державного регулювання вона поділяє на дві групи: нормативні (носять примусовий характер) та коригуючі (застосовують для усунення незначних диспропорцій на ринку фінансових послуг)².

Розгляд цих теоретичних аспектів взаємодії права та політики дозволяє більш чітко зрозуміти явище адміністративно-правового регулювання сфери банківського

© Скотар М. Я., 2007

* голова правління Акціонерного комерційного банку «ЛЕГБАНК» (м. Київ)

¹ Дорошенко Г. О. Грошово-кредитне регулювання у фінансово-банківській системі: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Харківський державний університет. — Х., 1998. — 18 с.

² Петренко К. І. Банківська діяльність та механізм її регулювання в умовах ринкової трансформації: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01. — К., 2004. — 19 с.



кредитування, яке має зв'язок з фінансовою політикою та входить до грошово-кредитного регулювання НБУ як його інструментальна частина. У наукових працях, присвячених питанням правового впливу на економіку, висловлюється думка, що практичне значення для економічного розвитку має не стільки проблема співвідношення права та економіки, скільки проблема можливості за допомогою права впливати на економіку, керувати фінансовими процесами.

Як вказують В. Селіванов та Н. Діденко, ідея про необхідність державно-правового регулювання економічних відносин та процесів сьогодні вже майже не має опонентів; основні ж дискусії ведуться щодо форм та методів такого впливу³.

Взагалі правовий вплив у теорії права визначають як процес впливу права за рахунок дії його інструментів на ту чи іншу сферу суспільних відносин, який викликає в ній певні зміни. У контексті предмета дослідження неабияке значення має виокремлення визначальних ознак саме правового регулювання у співвідношенні “правовий вплив — правове регулювання”, оскільки в результаті впливу не завжди виникає упорядкованість; відбуваються лише зміни, які можуть привести й до руйнування об'єкта. Регулювання ж повинно бути спрямованим на досягнення поставлених цілей, певного, заздалегідь осмисленого результату, який існує у вигляді абстрактної моделі; регулювати — означає знати внутрішню будову, організацію об'єкта регулювання, принципи його функціонування та трансформації⁴.

Для більш точного розуміння логіки правотворчості необхідно проводити аналіз її результатів (прийнятих правових актів) за двома факторами: доцільності та ефективності, оскільки прийняття актів з діаметрально протилежними вказаними факторами свідчить про відсутність правового регулювання та виявлення діяльності у формі правового впливу.

У поняття доцільності вкладається попередня постановка певної мети перед правовою дією, із досягненням якої звичайно й пов'язують ефективність правових норм. Ефективність правового регулювання полягає у якісному вимірі, соціальному ефекті дії юридичної норми, який у свою чергу є вираженням упорядкованості руху суспільних відносин.

Водночас ефективність адміністративно-правового регулювання не слід пов'язувати з результативністю дій суб'єктів права, яка об'єктивно виражається у вигляді певних економічних показників, тому його ефективність у сфері банківського кредитування не означає розширення меж кредитування до необмежених обсягів, зростання рівня прибутковості банківської діяльності, внаслідок чого проявляється реальне економічне зростання країни: “перекредитування” економіки іноді може спричинити серйозні інфляційні процеси. Слушною є теза А. О. Сігайова про необхідність запровадження в діяльність НБУ методики кількісної оцінки ефективності схвалюваних рішень щодо державного регулювання банківської діяльності, а також прогнозування їхніх можливих наслідків⁵.

Ефективність правового регулювання у сфері банківського кредитування полягає у тому, що нормативні акти мають більш загальну мету, покликані регулювати поведінку людей на більш абстрактному рівні, відтак результат їхньої дії буде полягати у стані упорядкованості поведінки банків як її суб'єктів. У зв'язку з цим слушною є думка, що мета має як для правового впливу, так і для правового регулювання визначальний характер: якщо у певній дії (діяльності) є

³ Селіванов В., Віденко Н. Правова природа регулювання суспільних відносин // Право України. — 2000. — № 10. — С. 10-20.

⁴ Орехова Т. Р. Правовое воздействие на экономику: понятие и формы // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 2000. — № 1. — С. 67-79.

⁵ Сігайова А. О. Принципи та методи державного регулювання банківської діяльності: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.02.03 — К., 1999. — 20 с.



мета, то вона виступає у системному вигляді, наділена внутрішньою структурою, яка розглядається як правове регулювання.

Відтак мета правового регулювання представляє собою структуру, що складається з кількох взаємопов'язаних рівнів: мета законодавчих актів, мета підзаконних актів та мета актів індивідуально-правового регулювання. Ефективність правового регулювання у тому й полягає, щоб мета поступово “розгорталася” зверху до низу, оскільки протиріччя між вказаними актами може негативно вплинути на його ефективність. Для цього й повинна формуватися головна, системоутворююча мета (або головна ідея) правового регулювання, без якої неможливо створити механізм його дії; відтак цілі правового регулювання банківської діяльності знаходяться у сфері правової політики, отже, право, політика та фінанси тісно переплітаються.

Фінансова діяльність представляє собою одну з найбільш фундаментальних та динамічних форм спілкування людей, соціальної взаємодії. Відмітимо, що сучасна фінансова теорія підкреслює значення нормативних актів у прийнятті стратегічних та тактичних рішень суб'єктами (агентами) фінансових відносин, відмічає значення “передбачувального ефекту” правових норм, які є стійкими. Це означає, що вирішення проблем фінансово-кредитної діяльності прямим чином пов'язане з подоланням кризи довіри до держави — у банківській сфері це має величезне практичне значення.

Слід зазначити, що у правовому регулюванні кредитної діяльності може здійснюватися як випереджувальний, так і запізнюючий правові впливи, до крайніх форм слід віднести деструктивний вплив — крайній його варіант, за якого сама дія нормативного акта може призвести до правопорушень та “тіньової економіки”. Наприклад, в історії правового регулювання прикладом надто сильного втручання в діяльність приватних банкірів є Венеція XIV ст., де за діяльністю банкірів був особливо посилений урядовий контроль. Спершу нагляд доручався консулам (Consules tercatorum), згодом у 1524 році було створено спеціальну комісію з трьох інспекторів (provveditore sopra banchi), а згодом кожен банкір був поставлений під контроль спеціального патриція (provveditore), який кожен день стежив за банківським діловодством. Посилення контролю за діяльністю банкірів суттєво не зменшило кількість зловживань з їхнього боку, однак у такому втручанні в діяльність банкірів, як зазначають Ф. А. Брокгауз та І. А. Ефронь, справедливо вбачають симптоми занепаду банківської справи, що дійсно відмічається на початку XVI ст. у Венеції разом з втратою нею загальносвітового торгівельного значення⁶.

Характеризуючи адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування, важливими аспектами, які не можна обійти, є аналіз понять і змісту державного управління та державного регулювання.

Аналізуючи теоретичні питання управління, Б. П. Курашвілі свого часу відмічав, що управління є свідомою діяльністю, свідомим регулюванням (упорядкуванням) суспільних відносин⁷.

В теорії адміністративного права на теоретико-пізнавальному рівні використання поняття державного управління визначають у широкому та вузькому розуміннях. Цей аспект був чітко окреслений В. Б. Авер'яновим, який вказує, що при широкому розумінні державного управління воно зводиться до сукупності видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. У вузькому розумінні категорія

⁶ Банки // Энциклопедический словарь / Под общ. ред. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефронь. — М.: Тера, 1991. — Т. 2. — С. 872-946.

⁷ Курашвили Б. П. Почерк теории государственного управления. — М.: Наука, 1987.



державного управління відображає відносно самостійні види діяльності держави, які здійснює певна частина державних органів⁸.

Наукою адміністративного права державне управління визначається як нормотворча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішню організаційну діяльність усіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій та повноважень⁹.

Враховуючи те, що правовий статус НБУ обмежується статусом особливого органу державного управління, він не входить до системи органів виконавчої влади і виконує лише певні (окремі) її функції, зокрема державне управління, яке здійснюється ним, обмежується вузьким змістом цього поняття і включає наступні узагальнюючі характеристики:

- 1) є конкретним видом діяльності по здійсненню єдиної державної влади, що має функціональну та компетенційну специфіку, яка у свою чергу відрізняє його від інших видів (форм) реалізації державної влади;
- 2) є діяльністю виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання, тобто проведення в дію законів і підзаконних нормативних актів в суспільні відносини у сфері банківської діяльності;
- 3) є його спеціальною прерогативою як органу державного управління;
- 4) є підзаконною діяльністю, яка здійснюється ним на основі та на виконання закону, є вторинною по відношенню до законодавчої діяльності;
- 5) ця виконавча діяльність здійснюється у процесі щоденного і безпосереднього керівництва Національним банком України банківською системою України.

Слід зазначити, що сучасна наука адміністративного права поняття “державне управління” та “державне регулювання” розглядає як такі, що частково збігаються, оскільки вони спрямовані на досягнення однієї мети управління і означають впорядкування діяльності банків, процесів, пов’язаних з нею, переведення її з одного стану в інший. Особливістю державного регулювання є те, що ним охоплюється ширша сфера організаційної діяльності держави; регулювання є відмінним від управління за характером впливу на об’єкти управління з метою досягнення певних результатів (реалізації цілей та завдань управлінського впливу), регулювання пов’язане не стільки з впливом на об’єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих суб’єктів¹⁰.

Діяльність НБУ як органу державного управління та здійснення певних повноважень органів виконавчої влади поряд з використанням методів державного управління передбачає і державне регулювання, яке у свою чергу створює умови для діяльності банків як суб’єктів та банківського кредитування (зокрема) як об’єкта у напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому.

Цей напрям, зокрема, визначається Радою НБУ в Основах грошово-кредитної політики та охоплює певні інструменти для досягнення встановлених кінцевих позитивних ефектів в економіці країни у визначеній перспективі (як правило — це календарний рік)¹¹. Мета, зміст та межі державного управління перебувають у прямій залежності від фінансових та соціальних відносин, стан яких на сьогодні свідчить про появу та розвиток процесів, що свідчать про зменшення функцій державного управління певними сферами фінансово-кредитної діяльності.

⁸ Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У двох томах / Ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. — Том 1. Загальна частина. — 584 с.

⁹ Там само. — С. 61

¹⁰ Там само. — С. 64-65

¹¹ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. // ОВУ. — 2001. — № 1-2 (частина 1). — Ст. 1.



Відтак з'являються тенденції до становлення державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а акценти управлінського впливу зміщуються в бік самостійності тих чи інших структур. Це не свідчить про зменшення ролі виконавчої влади в державному управлінні, оскільки між державним управлінням та державним регулюванням принципова відмінність відсутня, а мета їх одна. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи — управління. Відмінність полягає у ступені впливу керуючого та керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості.

Державне регулювання розглядається як окрема галузь державного управління, яка являє собою цілеспрямовану організуючу діяльність органів державної влади, що реалізується за допомогою специфічних притаманних лише їй організаційно-правових методів, які держава застосовує у сфері кредитування.

Логічно зазначити, що державне управління та державне регулювання у дослідженні відображають одне й те ж саме явище — процес цілеспрямованого впливу на суспільні відносини у сфері банківського кредитування, які співпадають за своїм призначенням, метою та загальними функціями, але відрізняються кількістю та характером використовуваних засобів та методів, тобто ступенем імперативності впливу на суспільні відносини у цій сфері, які зумовлені саме специфікою банківського кредитування як керованого об'єкта.

Російський учений Ю. О. Тихомиров вважає державне регулювання одним із проявів та функцій державного управління в широкому розумінні, визначає його як встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин, їх коригування в залежності від мінливих умов. Ця функція доповнюється всебічним контролем за виконанням правових вимог, координацією та встановленням загального напрямку діяльності учасників відносин, захистом їх законних інтересів та прав, визначенням та нормативним закріпленням пріоритетів, встановленням порядку ліцензування, реєстрації тощо¹².

Наведене свідчить, що цілком виправдано розглядати державне регулювання як один із елементів адміністративно-фінансового впливу, оскільки воно завжди має правову форму. Під правовим регулюванням у теорії права розуміють здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою упорядкування, охорони, розвитку у відповідності до суспільних потреб.

Правове регулювання є специфічним впливом, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. В залежності від галузевої належності норм, за допомогою яких воно здійснюється, визначаються його види; одним з таких видів правового регулювання є адміністративно-правове, в т. ч. адміністративно-фінансове регулювання.

Адміністративно-правове регулювання у якості різновиду державного регулювання визначається як механізм імперативно-нормативного упорядкування організації та діяльності НБУ як органу управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування. Основним призначенням та проявами цього регулювання є тривалість циклу послідовно вчинюваних дій, спонукання суб'єктів банківської системи діяти самостійно, здійснювати свої права та виконувати обов'язки в рамках встановлених режимів та процедур банківського кредитування.

Суттєве значення для розуміння правового регулювання має його предмет, під яким розуміють різні суспільні відносини, які об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу.

У контексті кредитних відносин наголосимо, що предметом адміністративно-правового регулювання у даному випадку є якісно однорідні суспільні відносини

¹² Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. — М., 2004. — 652 с.



(дії суб'єктів), що складаються у сфері банківського кредитування, зміст яких визначає особливості правового регулювання.

За загальними правилами адміністративно-фінансове регулювання використовує норми-дефініції (рідко), компетенційні норми, нормативи (стандарти, квоти тощо), техніко-юридичні вимірювачі. З точки зору банківської діяльності у сфері кредитування адміністративно-правове регулювання знаходить прояв у:

- спеціальних нормах статутних та тематичних законів;
- актах типу “положення” та “порядок”, в яких міститься перелік та послідовність функціонально-операційних дій у банківській системі;
- “правилах”, які містять регулятивні імперативні норми.

Зміст та механізм адміністративно-правового регулювання як функції включає наступні види діяльності:

- нормативне регулювання шляхом встановлення загальних правил;
- оперативне коригування у відповідності з реальними завданнями, які будуть вирішуватись управлінням;
- контроль за виконанням правових норм, які регулюють ті чи інші суспільні відносини;
- державний захист прав та інтересів учасників кредитних відносин, врегульованих відповідними правилами;
- координацію та загальне спрямування діяльності;
- сприяння його успішному втіленню;
- реєстрацію та ліцензування тощо¹³.

В адміністративно-правовому регулюванні слід поєднувати стійкість та динамізм, оскільки інакше воно не буде ефективним, а його засоби, важелі не є однаковими за своїм призначенням та змістом. В залежності від поставлених завдань вони можуть бути й жорсткими, орієнтованими, та підтримуваними, у загальному вигляді їх можливо систематизувати як:

- програмно-орієнтовані засоби (до них відносяться концепції розвитку сфер та галузей, державної політики, які слугують довгостроковою основою для погоджених дій суб'єктів);
- метод нормативів (цей метод містить імперативи, діє як кількісний вимірювач і може виражатися у нормах забезпеченості, техніко-юридичних вимогах тощо);
- договірні методи регулювання (укладання договорів, де однією зі сторін є державний орган)¹⁴.

Узагальнюючи питання, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням, належить відмітити, що з питань кредитування воно здійснюється переважно імперативними методами, натомість як нормативне регулювання у більшій мірі “прив'язується” до конкретної ситуації чи стану об'єкта управління. У фінансово-кредитній сфері застосовуються такі засоби, як ліцензування та стандартизація, квотування, застава, поворотність, цінова політика та ін.

З наведеного можна зробити висновок, що державне регулювання сфери банківського кредитування цілком виправдано розглядати як один із елементів адміністративно — правового впливу на суспільні відносини, які пов'язані з організацією та функціонуванням фінансово-кредитної сфери. У процесі цілеспрямованого впорядковуючого впливу з боку держави на організацію та функціонування сфери банківського кредитування виникають різноманітні суспільні зв'язки, які потребують відповідного правового регулювання, що здійснюється Національним банком України (але не виключно) за допомогою адміністративно-фінансових норм, перетворюючи їх таким чином на фінансові правовідносини, які найбільш рельєфно відображають специфіку методу адміністративно-правового регулювання.

¹³ Там само. — С. 310.

¹⁴ Там само. — С. 313-316.