

УДК 336.711.6(477)(094)

*М. В. Плотнікова, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК ЗАСОБУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ В УКРАЇНІ**

*У статті автор обґрунтовує, що наявність постійного конфлікту на ринку банківських послуг об’єктивно зумовлює потребу державного регулювання, яке реалізується Національним банком України шляхом застосування різних за змістом, роллю, характером правових засобів. Застосування категорії “правовий акт” дає можливість комплексно охарактеризувати зовнішній прояв правових засобів державного регулювання діяльності банків в Україні. На основі аналізу підходів до розуміння правового акта дається визначення правового*

*акта Національного банку України та досліджуються його ознаки.*

*Ключові слова: правові засоби, державне регулювання, правовий акт, правовий акт управління, нормативно-правовий акт, індивідуальний акт, Національний банк України*

**Постановка проблеми.** Діяльність таких суб’єктів господарювання, як банки, об’єктивно потребує цілеспрямованого впливу з боку держави, що зумовлюється необхідністю забезпечення стабільності національної грошової одиниці України та стабільності банківської системи. Вирішення потребує не тільки питання про те, чи прийняти рішення про видачу ліцензії банку, чи накласти стягнення за конкретне порушення тощо, а й питання організації діяльності всієї банківської системи. Адже банки, здійснюючи свою діяльність, намагаються отримати більший прибуток, що зумовлює більш ризиковану діяльність, а це породжує конфлікт з інтересами всього суспільства, яке прагне стабільності та надійності надання банківських послуг. Наявність постійного конфлікту та ситуацій, які потребують свого правового розв’язання, С. С. Алексєєв назвав “постійно існуючим середовищем” [1, с. 258]. Саме “правові ситуації” та “постійно діюче середовище” потребують правового вирішення за допомогою різного роду інструментів – правових засобів.

Аналізуючи “правові засоби” як основну категорію інструментальної теорії права, К. В. Шундіков зазначає, що вона дозволить виявити спільні інструментальні властивості різних правових феноменів, і вказує на те, що правові засоби утворюють реальну правову техніку та технологію, за допомогою яких досягаються конкретні результати [2, с. 18–19]. Для того, щоб досягти цілей державного регулювання діяльності банків, вирішити правові ситуації, що

складаються, та привести “постійно існуюче середовище” (банківську систему в цілому) до бажаного стану, Національний банк України (далі – НБУ) використовує певні інструменти – правові засоби. Характеристика державного регулювання діяльності банків через аналіз правових засобів, на нашу думку, дасть можливість глибше пізнати його специфіку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню правового статусу НБУ присвячені праці багатьох вчених, серед яких: Є. О. Алісов, Я. О. Берназюк, І. Б. Заверуха, Л. К. Воронова, Є. В. Карманов, А. Т. Ковальчук, В. Л. Кротюк, Т. А. Латковська, О. П. Орлюк, А. О. Селіванов та інші, які, характеризуючи регулюючий вплив НБУ, не роблять акценту на дослідженні правових засобів, за допомогою яких він здійснюється.

При висвітленні питань механізму правового регулювання термін “правові засоби” застосовується в дослідженнях багатьох провідних українських та російських вчених, серед яких С. В. Бобровник, О. М. Вітченко, В. М. Горшенєв, Д. А. Керімов, Н. М. Оніщенко, Ю. О. Тихомиров, О. Ф. Скакун та ін. Аналіз категорії “правові засоби”, з точки зору інструментальної теорії права, здійснювався в працях таких вчених, як С. С. Алексєєв, О. В. Малько, К. В. Шундіков, П. О. Недбайло, П. М. Рабінович, В. А. Сапун, О. В. Онуфрієнко, Т. І. Тарахонич та інші.

Характеризуючи таку складну правову категорію, як правові засоби, науковці сходяться у тому, що вона є фундаментальною, а також у тому, що правові засоби численні та

різноманітні. Класифікація правових засобів також здійснюється за різними підставами. Так, залежно від ступеня складності О. В. Малько виділяє первинні, до яких належать найпростіші приписи – суб'єктивні права та юридичні обов'язки, заохочення і покарання, та комплексні, що складаються з найпростіших – договір, норма, інститут, правовий режим тощо. Залежно від ролі, яку виконують, вони діляться на регулятивні (дозволи) та охоронні (заходи захисту); за характером – на матеріально-правові (рекомендації) і процесуальні (позов); за видом правового регулювання – на нормативні (встановлені в нормах права заборони) та індивідуальні (акт застосування права, акт реалізації прав і обов'язків) тощо [3, с. 23–24].

Залежно від рівня правової ситуації, яку потрібно розв'язати, характеру впливу (загальнообов'язкового чи індивідуального) НБУ застосовує різні правові засоби, зокрема встановлює правові норми, укладає договори, видає індивідуальні акти, надає рекомендації тощо. Зробити комплексну характеристику всіх правових засобів, які НБУ застосовує для здійснення державного регулювання діяльності банків в рамках окремої статті, уявляється неможливим, однак за допомогою категорії “правовий акт” можна узагальнити способи, якими реалізується створення правових норм, застосування та реалізація існуючих правових норм.

Питання сутності правових актів розглядали, зокрема, Я. В. Гайворонська, Л. М. Горбунова, О. Г. Мурашин, Н. М. Пархоменко, Ю. О. Тихомиров, О. В. Шопіна та інші. О. М. Пастушенко досліджувала види та ознаки правових актів Центрального банку Російської Федерації, а загальним питанням правових актів НБУ присвятила увагу Т. А. Латковська, О. П. Орлюк. Зробила спробу охарактеризувати властивості правових актів НБУ Ю. Кондрацька. Однак правові акти НБУ як правовий засіб здійснення державного регулювання діяльності банків в Україні в працях зазначених вчених не розглядалися.

Отже, метою статті є спроба зробити загальну характеристику правових актів НБУ як засобу регулювання діяльності банків в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** З'ясування юридичних властивостей правових актів НБУ як засобу державного регулювання діяльності банків в Україні потребує, насамперед, аналізу поняття “правовий акт”. Причому не можна ототожнювати “правові акти управління” та “правові акти”, тому що, як слушно відмічається в літературі, “акти управління є видом великого різноманіття правових актів” [4, с. 262].

В юридичній літературі поняття “правовий акт” використовується в різних значеннях, однак у межах нашого дослідження під ним будемо розуміти юридичний документ, тобто зовнішньо-, словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку та її результат [5, с. 192]. О. Г. Мурашин характеризує правові акти як ланку “правового ланцюга” у правовій системі – правова культура, правові свідомість, настанови, правові потреби, принципи, правотворчість, правотворчість, правова норма, юридичні дії і стан. Періодично поновлюючи цей “правовий ланцюг”, правові акти виступають як один із його можливих імпульсів, виконуючи роль його цілі та його засобу [6, с. 30].

Аналіз поглядів науковців щодо розуміння поняття правового акта дозволяє виділити такі його загальні ознаки: при прийнятті правового акта суб'єкт повинен мати відповідні повноваження, результатом видання правового акта є передбачені в законі юридичні наслідки, а також те, що правовий акт повинен мати закріплену законодавством форму вираження [7, с. 8; 8, с. 311; 9, с. 32–33; 10, с. 230].

В юридичній літературі поряд із терміном “правовий акт” вживається термін “юридичний акт”, які більшість дослідників ототожнюють [9; 11, с. 114–152], хоча існує думка про доцільність їх розмежування [12, с. 55–59; 13, с. 519]. Більш обґрунтованою уявляється позиція тих науковців, які вважають ці поняття синонімічними. Хоча в обох випадках це документи, які видаються уповноваженим на це суб'єктом, і, відповідно, його рішення, закріплені в цих документах, мають юридичні наслідки для суб'єктів правовідносин, тому що або визначають порядок реалізації їх суб'єктивних прав чи виконання юридичних обов'язків, або встановлюють, змінюють чи скасовують конкретні правовідносини, виступаючи, таким чином, правовим засобом регулювання суспільних відносин. Залежно від суб'єкта, який уповноважений видавати правові акти, форми оформлення його рішення та багатьох інших факторів відбуватиметься регулювання різних напрямків діяльності різного кола суб'єктів.

Аксіоматичним, на думку Я. В. Гайворонської, є те, що саме правові акти є зовнішнім вираженням юридичної дійсності, тією об'єктивно існуючою реальністю, з якою стикаються суб'єкти в процесі регулювання суспільних відносин. Саме в правових актах для більшої частини суспільства виражається право, саме з точки зору чинних правових актів оцінюють суб'єкти якість та життєздатність і права в цілому, і системи правозастосовчих

органів, і всієї правової системи держави [14, с. 5]. Беручи за основу положення, що правові акти є вираженням юридичної дійсності та елементом правової форми здійснення функцій держави, і розвиваючи його стосовно теми статті, зазначимо, що саме правові акти НБУ виступають інструментом, тобто правовим засобом їх здійснення. Правові акти НБУ виражаються в певній, визначеній законом формі, мають різні за характером юридичні наслідки, неоднаковий зміст і направленість дії щодо різного кола суб'єктів тощо, на нашу думку, є недостатньо дослідженим правовим явищем.

Правовим актам Центрального банку Російської Федерації присвячене дисертаційне дослідження О. М. Пастушенко. Проте федеральний устрій Російської Федерації та інші відмінності не дозволяють автоматично сприймати висновки, отримані в результаті її дослідження, для України. На думку дослідниці, правовий акт Центрального банку Російської Федерації – це документарне у визначених формах волевиявлення Банку Росії з питань його законодавчо визначеної компетенції в сфері регулювання грошово-кредитних відносин [15, с. 13].

Загальна характеристика правових актів НБУ надана Т. А. Латковською, яка визначає правовий акт НБУ як офіційно оформлений правовий документ волевиявлення НБУ, здійснюваний в односторонньому порядку з питань законодавчо встановленої компетенції у сфері регулювання грошово-кредитних відносин за допомогою правових норм, а також установлення (зміни, припинення) на основі цих норм прав та обов'язків учасників конкретних правовідносин та міри відповідальності за порушення відповідних норм [16, с. 177].

Правові акти НБУ, як вважає Ю. Кондрацька, – це волевиявлення НБУ у визначеній формі в межах встановленої законодавством України компетенції у сфері регулювання грошово-кредитних відносин шляхом встановлення правових норм, конкретної практики їх реалізації чи індивідуальних приписів. А в подальшому вона також зазначає, що правові акти НБУ займають найбільшу частину всіх актів банківського законодавства та є формою нормотворчості НБУ, за допомогою якої НБУ виконує всі свої функції центрального банку держави, передбачені чинним законодавством [17, с. 122–127]. Тим самим робиться акцент виключно на актах нормативного характеру, відкидаючи інші документально оформлені акти волевиявлення НБУ, спрямовані на виконання ним своїх функцій.

Наведені визначення, як правило, є перенесенням загальнотеоретичних конструкцій до визначення правового акта у площину грошово-кредитних відносин. Враховуючи відсутність єдиного підходу до розуміння правових актів НБУ, уявляється можливим запропонувати визначити правові акти НБУ як акти, які є результатом волевиявлення НБУ, видані (прийняті) в межах повноважень з питань регулювання грошово-кредитних відносин, оформлені у відповідній документарній формі, які спричиняють юридичні наслідки, прямо визначені законодавством.

Призначеність правового акта для регулювання суспільних відносин, як зазначає Ю. О. Тихомиров, досягається шляхом встановлення правових норм, виникнення, зміни та припинення правовідносин, визнання, створення та зміни юридичного стану через реалізацію правових норм, правового захисту законних інтересів [18, с. 232]. Правові акти НБУ, виступаючи засобами державного регулювання діяльності банків, містять в собі зобов'язання, дозволи чи заборони, які поширюються на певне коло суб'єктів, залежно від виду правового акта, що зумовлений необхідністю реалізації обраного способу регулювання.

Більш повна характеристика правових актів НБУ потребує з'ясування їх ознак. Ознаки правових актів Центрального банку Російської Федерації визначила О. М. Пастушенко [15, с. 26], однак, на нашу думку, лише деякі з визначених науковцем ознак можна визнати як особливості саме правових актів центрального банку. Визначені Т. А. Латковською [16, с. 177–178] ознаки в цілому характеризують правові акти НБУ як правову форму реалізації функцій НБУ, але окремі з цих ознак, на нашу думку, потребують уточнення. Так, науковець при визначенні ознак правового акта НБУ використовує терміни “правовий документ”, “грошово-кредитна діяльність”, які не мають загально визначеного змісту. Або така ознака, як закріплення в правовому акті правової норми, індивідуального припису чи автономного рішення особи, суперечить наступній ознаці, яка передбачає, що правові акти на основі закріплення правових норм встановлюють права та обов'язки учасників відносин. По-перше, індивідуальні приписи та автономні рішення не можуть закріплювати правові норми, а по-друге, такий підхід виключає з правових форм реалізації компетенції НБУ його договірні акти. Слід також додати, що договірні акти укладаються не за одностороннім волевиявленням НБУ, а потребують узгодження волі обох сторін договору, при цьому

волевиявлення при укладенні договорів в публічній сфері, на відміну від цивільно-правових договорів, передбачає, що принаймні одна сторона договору керується публічними, а не приватними інтересами.

На основі проведеного аналізу наукових поглядів ознак правових актів центрального банку можна запропонувати визначити ознаки правових актів НБУ таким чином:

- письмовий документ, складений з використанням правил юридичної техніки. Пояснення даної ознаки потребує наведення визначення документа. Так, в юридичній енциклопедії він визначається як матеріальна форма відображення, поширення, використання і зберігання інформації, яка надає їй юридичної сили [19, с. 276]. Зрозуміло, що документ має бути достовірним, відповідати призначенню, формі, він також повинен бути укладений уповноваженою на це особою. Відповідної юридичної сили правовий акт НБУ набуватиме при дотриманні необхідних реквізитів, які надаватимуть йому юридичного значення. Складовою даної ознаки є письмова форма документа, тому що, на нашу думку, віднесення до правових актів НБУ електронних документів, які створюються в системі електронного документообігу НБУ, наразі передчасне і потребує належного правового закріплення;
- офіційний характер означає, що видання правового акта здійснюється НБУ від власного імені в межах його компетенції. Такі компетенційні повноваження Голови НБУ, Правління НБУ та Ради НБУ визначені в законах “Про Національний банк України” та “Про банки і банківську діяльність”, а розподіл повноважень між структурними підрозділами НБУ визначається в його нормативно-правових актах;
- обов’язковий характер – в правових актах НБУ містяться приписи, які є обов’язковими для конкретного банку або всіх суб’єктів, або визначаються взаємні права чи обов’язки НБУ та банку;
- виступають правовим засобом здійснення державного регулювання діяльності банків в Україні – означає, що правові акти НБУ виступають засобом, за допомогою якого організовується грошовий обіг та регулюється кредитна сфера. Суб’єктами, діяльність яких стає об’єктом регулювання, є банківські установи, тому саме за допомогою своїх правових актів НБУ здійснює цілеспрямований вплив на їх діяльність;

- підзаконний характер – означає те, що правові акти НБУ видаються для конкретизації положень, що містяться в законах, і не можуть їм суперечити.

**Висновки.** Завдяки правовим актам НБУ, виданим у встановленій формі у межах його компетенції, досягається цілеспрямований вплив на діяльність банків і реалізується державне регулювання діяльності банків в Україні. Самі правові акти НБУ слід визначити як акти, які є результатом волевиявлення НБУ, видані (прийняті) в межах повноважень з питань регулювання грошово-кредитних відносин, оформлені у відповідній документарній формі, які спричиняють юридичні наслідки, прямо визначені законодавством. Ознаки правових актів НБУ можна визначити так: письмовий документ, складений з використанням правил юридичної техніки; офіційний характер; обов’язковий характер; виступають правовим засобом здійснення державного регулювання діяльності банків в Україні; підзаконний характер.

### Список літератури

1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.
2. Шундигов К. В. Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования / К. В. Шундигов // Правоведение. – 2002. – № 2 (241). – С. 16–23.
3. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / 2-е изд., перераб. и доп. / А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 250 с.
4. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. – Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит. – 1982. – 360 с.
6. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі / О. Г. Мурашин. – К., 1999. – 182 с.
7. Мурашин О. Г. До питання про поняття правового акта / О. Г. Мурашин // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 7–9.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге вид. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.
9. Шопина О. В. Понятие, признаки и системные связи правовых актов / О. В. Шопина // Ленинградский юридический журнал. – 2006. – № 2. – С. 27–38.
10. Гайворонская Я. В. Проблемы теории правовых актов / Я. В. Гайворонская // Правоведение. – 2008. – № 4. – С. 218–230.
11. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : [ЮрИнформцентр], 2001. – 652 [4] с.
12. Цвік М. В. Фундаментальні проблеми теорії права / М. В. Цвік // Антологія української юридичної думки. – Т. 10. – С. 49–63.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с. – (Университетский учебник).
14. Гайворонская Я. В. Правовые акты Российской Федерации: общетеоретический аспект исследования : монография / Я. В. Гайворонская, В. Г. Балковая ; Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. – Владивосток : ВФ РТА, 2009. – 100 с.
15. Пастушенко Е. Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук : специальность : 12.00.14 – Административное право, финансовое право, информационное право / Елена Николаевна Пастушенко ; науч. рук. Н. И. Химичева. – Саратов, 2006. – 53 с.
16. Латковська Т. А. Фінансово-правові питання формування центральних та державних банків в Україні, країнах центральноєвропейської та англосаксонської систем права : монографія / Т. А. Латковська. – О. : Юридична література, 2007. – 280 с.
17. Кондрацька Ю. Правові акти Національного банку України: теоретичні та прикладні аспекти / Ю. Кондрацька // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2010. – № 6. – С. 121–128.
18. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М. : [Формула права], 2008. – 400 с.
19. Юрчук О. Ф. Документ / Юрчук О. Ф., Лисиченко В. К. // Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 2 : Д-Й / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1999. – С. 276–278.

Отримано 17.10.2013

### Аннотація

В статье автор обосновывает, что наличие постоянного конфликта на рынке банковских услуг объективно обуславливает необходимость государственного регулирования, которое реализуется Национальным банком Украины путем применения различных по содержанию, роли и характеру правовых средств. Применение категории “правовой акт” дает возможность комплексно охарактеризовать внешнее проявление правовых средств государственного регулирования деятельности банков в Украине. На основе анализа подходов к пониманию правового акта дается определение правового акта Национального банка Украины, исследуются его признаки.

### Summary

Author proves that the existence of a permanent conflict in the banking sector is an objective condition for the government regulation. The National Bank of Ukraine carries out the state regulation through the use of legal instrument of various content, roles and nature. The use of the category “legal act” enables to characterize the outward manifestation of complex legal instruments of the state regulation of banking in Ukraine. The author defines the legal act of the National Bank of Ukraine on the basis of an analysis of approaches to the understanding of the legal act, as well as the author defines the features of these legal acts.

