

УДК 347.73

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ В СИСТЕМІ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ



*Старинський Микола Володимирович,
д-р юрид. наук,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
та фінансового права ННІ права,
Сумський державний університет*



*Дибченко Яна Павлівна,
студентка VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена дослідженню діяльності Національного банку України як контролюючого органу. Визначено, що в нашій країні центральним банком та водночас контролюючим органом банківської системи є Національний банк України. Встановлено, що його банківська діяльність є зрозумілою, але, як контролюючий орган він є малодослідженим. Визначено, що його контрольні функції не мають конкретного окремого вираження, хоча це є необхідним для його визначення саме як контролюючого органу. Дані функції здійснюються відповідними структурними підрозділами Національного банку України, однак, їх діяльність залишається неконкретизованою. Здійснена характеристика центрального банку як органу виконавчої влади. Також, встановлено, що дослідженню його контрольних функцій в науці взагалі не приділена увага.

Ключові слова : банківська система, гілка влади, контролюючий орган, Національний банк України, центральний банк.

Starynsky M. V., Dybchenko Y. P. National Bank of Ukraine in the System of Controlling Authorities of Ukraine. The article is devoted to the study of the activities of the National Bank of Ukraine as a controlling body. It is determined that in our country the National Bank of Ukraine is the central bank and at the same time the controlling body of the banking system. It was found that its banking activities in the field of control is poorly researched. It has been determined that its control functions do not have a specific individual expression, although this is necessary for its definition as the controlling body. These functions are performed by the relevant structural units of the National Bank of Ukraine, however, their activity remains unchecked. During the characterization of the central bank as an executive body it was found insufficient attention to its control functions.

Keywords : banking system, branch of power, control body, National Bank of Ukraine, central bank.

Постановка проблеми. В сучасних умовах вплив банківської системи на загальний фінансовий стан країни постійно збільшується. Даний факт пояснюється підконтрольністю вітчизняної валюти та банків, інших фінансових установ Національному банку України. Однак така його діяльність є досить узагальненою, відповідні

норми розкидані по різних нормативно-правовим актам, деякі норми законодавства чи цілі нормативно-правові акти взагалі відсутні. Здійснюючи свою контрольну діяльність Національний банк України і досі залишається просто головним банком. Його роль як контролюючого банківського органу не

відображена в сучасних наукових дослідженнях, не вирішена практично, однак, така проблема існує. Таку свою діяльність український центральний банк спрямовує на певні об'єкти, які знову ж не визначені прямо для їх чіткого розуміння, тому контроль здійснюється в цілому за банківською діяльністю проводять його відповідні структурні підрозділи Національного банку України, однак, які не згадуються в жодному нормативно-правовому акті та не мають окремого законодавства, де б визначалися їх поняття, правовий статус, основні функції, завдання, повноваження. Всі наведені твердження є не вирішеними проблемами в контрольній діяльності Національного банку України, які можуть бути вирішені або певними внутрішньодержавними методами, або шляхом запозичення закордонної практики. Зрушень ніяких не відбувається, тому можна вважати, що контрольна діяльність вітчизняного центрального банку не регулюється державною владою. Свій внесок у дослідження Національного банку України як контролюючого органу зробили такі вчені як Благодарська О. О., Віхров О. П., Гетьман Є., Журавльов Д. В., Папуша В. С., Тополь Ю. О. та інші.

Виклад основного матеріалу. За своєю природою Національний банк України можна віднести до виконавчої гілки влади, однак, з певними особливостями. Почнемо з загальної характеристики системи органів виконавчої влади України. Як зазначає Гетьман Є., конституційними нормами структуру системи органів виконавчої влади поділено на три ланки. Першу з них складає Кабінет Міністрів України. До другої віднесено міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Третя ланка складається з місцевих державних адміністрацій, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих органів, які підпорядковуються центральним органам виконавчої влади. За узагальненнями автора універсальний характер має саме Кабінет Міністрів України, а міністерства та інші центральні органи наділені спеціальною, більш звуженою компетенцією [1, с. 85-86]. За словами Папуші В. С. на органи виконавчої влади покладений обов'язок виконання нормативно-правових актів та втілення їх в життя. Основною метою їх діяльності є здійснення управління економічними та соціальними процесами, що відбуваються у державі, спираючись на законодавчі акти. Для цього такі органи можуть приймати і власні нормативно-правові акти, які будуть обов'язковими для виконання підпорядкованим їм органам [2].

Журавльов Д. В. у своєму дослідженні говорить про те, що органи виконавчої влади мають свої

характерні риси. До таких автор відносить наявність власної організаційної структури, здійснення діяльності від імені держави та на основі нормативно-правових актів, мають владну компетенцію, дія якої поширюється на всю територію держави, відповідальність перед Президентом України, підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України, включення до загального апарату державного управління [3, с. 77].

Тобто, система органів виконавчої влади в Україні складається з трьох рівнів, вищий з яких займає Кабінет Міністрів України. Всі органи виконавчої влади здійснюють управлінську діяльність на основі відповідного законодавства. Такі органи мають право видавати власні нормативно-правові акти, власну структуру, їм підпорядковуються органи нижчого рівня.

Відповідно до пункту 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. До неї, також, входять центральні органи виконавчої влади, які складають міністерства, державні служби (державні комітети) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Останні характеризуються тим, що мають особливі завдання та повноваження надані Конституцією та законами України, спеціальні правила підзвітності та підконтрольності, особливі умови утворення, реорганізації та ліквідації, прийняття на роботу, звільнення голови такого органу, наявність територіальних підрозділів такого органу [4]. Відповідно до статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України та Антимонопольний комітет України. Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені і інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [5].

На основі наведеного можемо говорити про те, що центральний орган виконавчої влади характеризується наявністю спеціальних умов роботи такого органу. Їх перелік наведений у відповідному законі, однак, він не є виключним, і Кабінету Міністрів України надано право утворювати і інші. Щодо питання Національного банку України в системі центральних органів виконавчої влади можемо сказати наступне. Центральний банк України відповідно до Закону України «Про Національний банк України», який розглядався у підрозділі 1.2., визначає, що даний суб'єкт є особливим центральним органом, який здійснює державне управління, повноваження,

завдання, юридичний статус якого визначені Конституцією та іншими законами України. Він має спеціальний статус, оскільки його основна функція полягає у забезпеченні стабільності грошової одиниці, а вся діяльність здійснюється в межах банківських правовідносин. Однак, центробанк не був утворений Кабінетом Міністрів України, однак, тісно співпрацює з ним. На цій основі центробанк не може бути спеціальним органом виконавчої влади. Але, у всій своїй природі Національний банк України, на нашу думку, відповідає особливостям центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, оскільки він здійснює державне управління у банківській сфері, основи його діяльності визначаються Конституцією та законами України, він має свій апарат, територіальні управління, він підзвітний Президенту України та Верховній Раді України, здійснює взаємні консультації з Кабінетом Міністрів України. Однак, все ж варто відмітити, що Національний банк України в загальному є особливим органом, який має специфіку своєї юридичної природи, оскільки створений він відповідно до закону Верховної Ради України, а не Кабінетом Міністрів України. Враховуючи все викладене, можна стверджувати, що Національний банк можна віднести до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, проте, з деякими особливостями.

Для дослідження даного питання розглянемо поняття «контролюючий орган». Як відзначає Благодарська О. О., законодавчо поняття «контролюючий орган» визначене у статті 41 Податкового кодексу України. Згідно даної норми контролюючим органом є орган доходів та зборів, а саме, центральний орган виконавчої влади, який відповідає за організацію єдиної державної податкової політики та митної політики, порядок справляння податків та зборів, та який має відповідні територіальні органи. Відповідно до цієї ж норми інші державні органи не наділені правом такої діяльності. І виходячи з цього дослідниця робить висновок про те, що згідно цієї норми контролюючими є лише фіскальні органи. В інших нормативних актах поняття контролюючого органу не визначене, хоча і широко використовується в інших сферах. Розглянувши Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», автор робить висновок про те, що в даному нормативному акті такий термін не визначається. При цьому вживається термін «державний нагляд (контроль)», який визначається як діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади, їх органів, органів Автономної Республіки Крим та органів

місцевого самоврядування в межах наданих повноважень. Однак прямого визначення не має [6, с. 51-53]. Відповідно до статті 12 Закону України «Про електронний цифровий підпис» контролюючий орган здійснює перевірку дотримання положень даного Закону центрами сертифікації ключів, засвідчувальними центрами та центральним засвідчувальним органом. У випадку виявлення порушень положень цього закону контролюючий орган вимагає негайного вжиття відповідних заходів [7].

Тобто, можна узагальнити, що контролюючим є орган, який займає найвищу позицію серед суб'єктів владних повноважень у певній сфері, та який здійснює спостереження та перевірку дотримання підвладними суб'єктами норм законодавства, а у випадку їх порушення вимагає усунення такої проблеми.

Система контролюючих органів України представлена відповідними органами державної влади. Федерацією роботодавців України було створено Національний реєстр контролюючих органів. До них включено 70 суб'єктів, одним з яких є Національний банк України, і знаходиться на 63 позиції. Як описується у даному переліку, відповідно до Закону України «Про Національний банк України» центральний банк нашої держави є центральним специфічним органом державного управління, наділений монопольним емісійним правом, забезпечує проведення єдиної державної політики щодо обігу грошей, зміцнення національної грошової одиниці тощо, та встановлює для банків відповідні вимоги, регулюючи їх діяльність та здійснює контроль за їх дотриманням [8]. Тобто, Національний банк України є одним з контролюючих органів України.

За словами Віхрова О. П. контрольна діяльність Національного банку України виражається через його контрольні функції, а саме, через здійснення нагляду за дотриманням банківського законодавства та регулювання діяльності в банківській сфері, головною метою чого є стабільність вітчизняної банківської системи, захист інтересів вкладників та регулювання та контроль за діяльністю банків. Для досягнення зазначеної мети Національний банк України наділений правом видавати власні нормативні акти у формі постанов, інструкцій та правил, які є обов'язковими для виконання суб'єктами банківських правовідносин. Для виконання своїх функцій Національний банк України має право отримувати необхідну інформацію від банків, органів державної влади та органів місцевого самоврядування для підготовки відповідної фінансової, банківської статистики та аналізу загальної економічної ситуації. Для захисту

інтересів вкладників та кредиторів банків та стабільності банківської системи центробанк встановлює для банків обов'язкові економічні нормативи, встановлює вимоги до працівників та керівників банків, обсяги резервів. Національний банк України, як контролюючий орган банківської сфери проводить перевірки банків, встановлює порядок ліцензування банків, видання ліцензій для операцій з валютними цінностями, має право відкликати такі ліцензії, надавати обов'язкові для виконання приписи, застосовувати заходи впливу та інше [9]. Як відзначає Тополь Ю. О., зважаючи на особливість Національного банку України, він не відноситься до жодної з гілок влади. Однак, у Законі України «Про Національний банк України», що він є особливим центральним органом державного управління, який провадить діяльність в банківській та грошово-кредитній сферах. Отже, це підтверджує той факт, що вітчизняний центробанк не знаходиться поза рамками системи органів державного управління. Він не наділений правом власності на майно підконтрольних йому суб'єктів та не може втручатися в їх діяльність. Але при цьому, Національний банк здійснює безпосередній контроль за ними та управління шляхом встановлення вимог у власних нормативних актах. Тобто, за результатами дослідження автор відзначає, що Національний банк України цілком правильно відносять до органів державної влади, який має відповідні контрольні та управлінські повноваження, однак, має свою специфіку і тому не схожий на інші органи, тобто, фактично він є унікальним [10, сс. 48-49].

Висновки. На основі викладеного можна стверджувати наступне. Національний банк України цілком обґрунтовано входить до системи контролюючих органів України. Дана позиція підтверджується відповідними контрольними повноваженнями центрального банку у сфері банківської діяльності. Проте, він має свій особливий статус, оскільки він не є прямо підпорядкованим певному органу, а лише підзвітним, тобто, над ним також здійснюється контроль, однак, свою діяльність центробанк провадить самостійно.

Національний банк України більшою мірою сприймається не як владний орган, а як центральний банк, який наділений управлінськими повноваженнями стосовно банківської системи. Однак, як нам здається це не логічно, оскільки в такому випадку, центральний банк є не головним банком держави, а суто державним контролюючим органом. В такому ракурсі він має розглядатися саме як орган, оскільки банк передбачає зовсім іншу діяльність. В основному діяльність як органу проявляється через його контрольні функції. Виходячи з цього ми підтримуємо позицію, що Національний банк України, зважаючи на його контрольні повноваження є контролюючим органом. Підтвердженням цього є відповідне законодавство, згідно з яким український центральний банк виконує контрольні повноваження, і на основі чого Національний банк України є не лише центральним банком, а навіть більшою контролюючим органом банківської системи.

Використана література :

1. Гетьман Є. Система органів виконавчої влади / Є. Гетьман // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 83–90.
2. Папуша В. С. Виконавча влада: місце та роль в системі державної влади / В. С. Папуша // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/11.pdf. – Заголовок з екрану.
3. Журавльов Д. В. Поняття і загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України / Д. Журавльов // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 75–79.
4. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 квітня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>. – Заголовок з екрану.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 01 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page>. – Заголовок з екрану.
6. Благодарська О. О. Проблеми законодавчого визначення поняття «контролюючий орган» / О. О. Благодарська // Тенденції та пріоритети реформування законодавства України. – м. Одеса, 2-3 жовтня 2015 року. – С. 51–54.
7. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 02 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15>. – Заголовок з екрану.

8. Національний реєстр контролюючих органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reestr.fru.org.ua/>. – Заголовок з екрану.

9. Віхров О. П. Фінансове право. Правові засади контролю Національного банку за діяльністю комерційних банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecolib.com.ua/article.php?book=9&article=874>. – Заголовок з екрану.

10. Тополь Ю. О. Конституційно-правовий статус Національного банку України / Ю. О. Тополь // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 47–50.