

УДК 342.951.336.71[477]

**Ю. М. Дмитренко**

## **ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ**

*Досліджено правові питання контрольної діяльності Національного банку України як головного державного контролюючого суб'єкта в банківській системі, відповідального за організацію стабільного грошового обігу в Україні.*

Постійний розвиток та ускладнення банківської діяльності в світі і в Україні, а також пов'язаних з нею сфер, об'єктивно обумовлюють певне відставання від потреб сьогодення розроблених на попередніх етапах функціонування банківської системи контрольних механізмів. З огляду на це, перед сучасною правовою наукою постало надзвичайно актуальне та практично значиме завдання, пов'язане з розробкою та удосконаленням вітчизняного законодавства з питань організації та здійснення банківського контролю в Україні.

Контроль за емісією грошових засобів та іншими платіжними засобами завжди був одним із пріоритетних напрямків державного контролю. В юридичній літературі визначається, що банківська діяльність є об'єктом суворого державного контролю, необхідного для укріплення як авторитету державної грошової політики, так і для охорони інтересів вкладників [1, с. 9].

Норми чинного законодавства України прямо не визначають контроль за банківською діяльністю, але їх зміст свідчить, що мова йдеться саме про банківський контроль. Відповідно до Конституції України Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням [2]. Згідно зі ст. 55 Закону України «Про Національний банк України» головна мета банківського регулювання і нагляду – безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів [3].

Контроль і нагляд за діяльністю банків та інших фінансових установ є одним із пріоритетних напрямів діяльності Національного банку України (далі – НБУ). Поділяємо позицію науковців щодо розмежування понять «контроль» і «нагляд» і вважаємо цілком слушним існуюче визначення, що банківський контроль – це система економіко-правових заходів уповноважених державних і недержавних контролюючих суб'єктів, спрямованих на забезпечення законності, ефективності і результативності поведінки учасників банківської діяльності з метою організації стабільної банківської системи, захисту інтересів вкладників і кредиторів банку, репутації фінансової установи і ефективної фінансової політики держави [4, с. 46]. Отже, банківський контроль – це вид фінансового, що покладається на центральний банк країни.

В адміністративному та фінансовому праві поняття та сутність контролю, його завдання та місце в різних напрямках управління державою в Україні аналізувалися в працях В. Б. Авер'янова [5], О. Ф. Андрійко [6], О. М. Бандурки [7, с. 10], Л. К. Воронової [8], О. П. Гетманець [9], А. Т. Комзюка [10], Т. А. Латковської [11], А. О. Монаєнко [12], О. П. Орлюк [13], Л. А. Савченко [14], В. С. Симов'яна [4] та ін. Проте, принципи контрольної діяльності центрального банку як провідного державного контролюючого суб'єкта в сучасних умовах розвитку банківської системи не досліджувалися.

Метою цього дослідження ми поставили на підставі аналізу теорії фінансового та банківського контролю в фінансово-правовій науці визначити принципи контрольної діяльності НБУ як головного державного контролюючого суб'єкта за діяльністю банків щодо використання публічних фінансових ресурсів в нових умовах господарювання.

Сутність банківського контролю, на нашу думку, реалізується через діяльність НБУ щодо перевірки фінансового становища банків і оперативного реагування на факти порушення банківськими установами правових норм шляхом застосування фінансових і адміністративних санкцій з метою забезпечення стабільного розвитку банківської системи України.

Принципи контролю мають важливе методологічне значення для створення теоретичної концепції фінансового контролю і його організації в банківській індустрії. При визначенні принципів контрольної діяльності НБУ слід враховувати наступне: по-перше, те, що банківський контроль є різновидом фінансового контролю, який базується на відповідних принципах; по-друге, банківський контроль є функцією управління з боку НБУ, що здійснюється на визначених принципах; по-третє, існує специфіка об'єкта банківського контролю, тобто банківської діяльності як одного з видів фінансової діяльності держави, щодо організації використання публічних фінансових ресурсів. Для об'єктивності і обґрунтованості у визначенні принципів банківського контролю більш детально розглянемо данні положення.

Фінансовий контроль, теорія якого є базою для дослідження і організації банківського контролю побудовано відповідно до принципів, які визначає Лімська декларація керівних принципів фінансового контролю, яка була прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контролюючих органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р. До принципів фінансового контролю належать наступні: **незалежність, об'єктивність, компетентність, гласність** [15, с. 47].

На другій сесії Ради керівних вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД було прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД, яка до принципів, на яких базується дія-

льність вищих органів фінансового контролю, відносить **законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, доведеність, гласність, дотримання професійної етики** [14, с. 69]. В свою чергу фахівець з фінансового контролю Л. А. Савченко надає аналіз існуючих думок на цю проблему і слушно зазначає, що принципи фінансового контролю одночасно є принципами його організації та принципами діяльності суб'єктів фінансового контролю, оскільки вони і реалізуються під час діяльності останніх, і відносить до них наступні: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність [14, с. 69]. Таким чином, такі принципи, як **незалежність, об'єктивність, і компетентність** не викликають сумнівів як базові принципи фінансового контролю. Щодо принципів гласності і публічності, то вважаємо, що ці принципи є близькими за змістом, але не тотожними. Гласність трактується як принцип, що припускає можливість, а іноді і обов'язковість доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених суб'єктів, тобто відкритість діяльності контролюючих суб'єктів [14, с. 60]. А публічність діяльності суб'єктів державного фінансового контролю забезпечується через налагодження зв'язків із громадськістю шляхом розгляду та надання на звернення (запити, скарги, заяви) громадян письмової або усної інформації за погодженням з ініціаторами контрольних заходів [13, с. 75]. Отже, гласність припускає публічність контрольної діяльності. До того ж, дотримання принципу гласності – одна із основних гарантій конституційного права на інформацію як складової права на свободу думки і слова (ст. 34 Конституції України).

Щодо принципу системності, то погоджуємося з думкою О. П. Орлюк, що системність є складовою частиною принципу плановості [13, с. 195]. Дійсно, від належного планування роботи залежить організація діяльності всіх контролюючих суб'єктів і системне охоплення об'єктів контролю.

Принцип оперативності, що міститься у зазначеній Декларації, в чинному законодавстві не визначається. Проте відповідно до ст. 45 Закону України «Про банки і банківську діяльність» служба внутрішнього аудиту в банках проводить оперативний контроль. Отже, оперативний контроль визначається як вид контролю і потрібен для постійного контролю функціонування підконтрольного суб'єкта.

Згідно з Конституцією України виключно законами України встановлюються засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти тощо (ст. 92 Конституції). Отже, держава визначає об'єкти банківської діяльності. Оскільки контроль з боку держави є обов'язковим елементом управління, доцільно визначити і принципи державного управління. Конституція України встановлює, що влада здійснюється виключно в межах і відповідно до законів

України, а також принципу верховенства права. На ці ж принципи, перш за все, вказують фахівці з управління [16, с. 24].

Враховуючи, що банківська діяльність постійно відбувається шляхом проведення банківських операцій, функціонування банків та інших фінансово-кредитних установ під організованим і законним впливом з боку держави і її уповноважених суб'єктів, а також з боку НБУ, тобто є об'єктом управління, а контроль є функцією управління, вважаємо, що деякі принципи, притаманні державному управлінню, такі як законність, централізм, плановість, професіоналізм (що співпадає з принципом компетентності) та інші, іноді співпадають із принципами контролю, але існують і принципи, притаманні виключно банківському контролю. Оскільки мова йде про контроль банківської діяльності як фінансового інституту, то логічно враховувати принципи побудови банківських правовідносин. Відповідно до Конституції України забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави (ст. 99).

Цікаву позицію займає Г. Ф. Фомін стосовно принципів банківського права, закладених в основу регулювання банківських правовідносин. Так, на погляд вченого, одними із основних принципів банківського права є принцип гармонізації інтересів суб'єктів банківського права (зумовлено тим, що одним із центральних питань удосконалення банківського законодавства є оптимальне поєднання в банківському праві приватних інтересів банків та їх клієнтів з державними інтересами) та дозвільний принцип банківського регулювання (головна мета банківського регулювання і нагляду – безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів) [17, с. 21–22].

Відповідно до чинного законодавства та позицій вчених, на НБУ покладається створення системи норм, що визначають загальні принципи банківської діяльності, а також оптимальну реалізацію грошово-кредитної політики на визначених принципах. Закон України «Про банки і банківську діяльність» (гл. 8) містить вимоги до діяльності банків і певні обмеження. Згідно з чинним законодавством України до основних положень, які регламентує центральний банк і на яких будується банківська діяльність, можливо віднести наступні: індикативні нормативи регулювання банківської системи і банківської діяльності; економічні нормативи діяльності банків; державна реєстрація, ліцензування та акредитація банків, тобто умови створення, а також ліквідації та реорганізації; регламентація внутрішньої побудови та органів управління банком; визначення первинності інтересів клієнтів над інтересами банку; гарантування вкладів фізичних осіб, строковість і поверненість грошових коштів; відповідальність банку за своїми зобов'язаннями; контурність банківської системи; збереження банківської таємниці; запобігання легалізації грошей, здобутих злочинним шляхом [18].

Центральний банк держави здійснює регулювання банківської діяльності і відповідає за функціонування банківської системи. Можливо екстраполювати принципи на яких здійснює діяльність щодо державного фінансового контролю Рахункова палата України, на контрольну діяльність НБУ. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату» цей орган здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності і гласності [19].

Таким чином, до принципів контрольної діяльності НБУ як фінансово-правового інституту, враховуючи правове положення НБУ і завдання в банківській діяльності, належать наступні:

– **законність.** Один із важливіших принципів правової системи, який в банківському контролі наголошує на верховенстві закону у складних банківських правовідносинах, де банки є обов'язковими учасниками. Сутність законності у банківському контролі полягає у тому, що, з одного боку, держава, її органи і посадові особи, центральний банк, комерційні банки при виконанні ними своїх повноважень повинні неухильно дотримуватися положень законодавчих актів, а з іншого – кожен підконтрольний суб'єкт повинен бути впевнений у своїй захищеності, мати гарантії щодо реалізації своїх інтересів та невідворотності юридичної відповідальності за будь яке порушення;

– **об'єктивність.** Цей принцип пов'язано з достовірністю, реальністю, обґрунтованістю, які мають важливе значення для отримання реальної картини поведінки підконтрольного суб'єкта. Об'єктивні дії контролюючого суб'єкта націлені на отримання достовірної інформації про стан підконтрольного суб'єкта. Інспектори НБУ з метою визначення рівня безпеки і стабільності операцій банку перевіряють достовірність звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів НБУ (ст. 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність»). Оскільки об'єктивність контролю передбачає неупереджений підхід контролюючого суб'єкта до підконтрольного, то достовірність, реальність, обґрунтованість забезпечують результати контролю і охоплюються цим принципом;

– **незалежність.** Цей принцип має виключне значення не тільки для контрольної діяльності, а і банківської, оскільки підкреслює економічну незалежність банків в Україні. Контролери при здійсненні власних повноважень залежать тільки від закону, і ніхто не має права втручатися в їх діяльність або впливати на неї. Відповідно до ст. 53 «Гарантія невторчання» Закону України «Про НБУ» органи законодавчої і виконавчої влади або їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність Ради НБУ або Правління НБУ інакше, як в межах, визначених законом.

– **компетентність.** Враховуючи, що в перекладі з латинської *comprovential* – це відповідність, узгодженість, то компетенція визначається як сукупність встановлених в юридичній або неюридичній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь якого органу

або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [20, с. 196]. Контрольні повноваження Ради НБУ відповідно грошово-кредитної політики встановлюються Конституцією України. Чинне банківське законодавство містить норми, що визначають контрольну компетенцію НБУ (ст. 7, 9, 44, 55, 57, 61 Закону України «Про НБУ»), банків в Україні (ст. 7, 10, 11, 24, 45, 46, 61–64, 66–74 Закону України «Про банки і банківську діяльність») та інших контролюючих суб'єктів в банківській системі;

– **плановість.** Принцип плановості щодо перевірки НБУ комерційних банків закладено в ст. 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність» та у відповідних актах НБУ. Так, Правління НБУ прийняло Постанову «Про затвердження Положення про планування та проведення інспекційних перевірок» [21];

– **ефективність.** Цей принцип має тлумачення в Базельських рекомендаціях з організації внутрішнього контролю в банку, з яким слушно погодитися. Державне регулювання у сфері фінансового контролю, як визначає цей документ, здійснюється з метою забезпечення ефективності роботи суб'єктів фінансового контролю, усунення паралелізму і дублювання в діяльності шляхом розмежування їх функцій [15]. Проте, ефективність можливо розглядати як результат контрольної діяльності, що повинен бути спрямований не тільки на попередження та подолання порушень і притягнення до відповідальності;

– **відповідальність.** Цей принцип пов'язано також з результативністю контролю і з його значенням як діяльності «зворотного зв'язку». Для реалізації цього принципу контролюючим суб'єктам надаються відповідні повноваження щодо застосування заходів впливу за результатами контролю. Так, якщо за результатами банківського нагляду або інспекційної перевірки встановлені факти невиконання банками економічних нормативів, то до банків застосовуються заходи впливу згідно зі ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Заходи впливу до порушників банківського законодавства містяться також у Постанові «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства» [22];

– **гласність.** Принцип гласності закріплено у Конституції України (ст. 57). Це один із важливих принципів демократії, гарантії ефективного функціонування всіх її інститутів. Цей принцип визначає реалізацію права на інформацію [20, с. 596]. Його значення полягає в тому, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян повинні бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Відповідно до ст. 70 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банк повинен публікувати квартальні баланси, а також звіт про прибутки

(збитки) в газеті «Урядовий кур'єр» чи «Голос України» протягом місяця наступного за звітним кварталом. Банк зобов'язаний публікувати річну фінансову звітність, підтверджену аудитором, не пізніше 1 червня наступного за звітним року в газеті «Урядовий кур'єр» чи «Голос України». У закордонному досвіді цьому принципу надається вирішальне значення. У французькій банківській системі публікація рахунків є обов'язковою процедурою, яку перевіряє Комітет з банківської регламентації [1, с. 51].

Таким чином, контрольна діяльність НБУ спирається на такі принципи: **законність, об'єктивність, незалежність, компетентність, плановість, ефективність, відповідальність, гласність**. На використанні цих принципів будується фундамент теоретико-методологічних підстав здійснення фінансового контролю, і їх впровадження буде сприяти реалізації мети банківської діяльності.

**Список літератури:** 1. Гавальда К. Банковское право (Учреждения – Счета – Операции – Услуги) / К. Гавальда, Ж. Суфле ; под ред. В. Я. Лисняка ; пер. с фр. □ М. : АО «Финстатинформ», 1966. – 566 с. 2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про Національний банк України : закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Голос України. – 1999. – № 112. 4. Симов'ян В. С. Банківський контроль в Україні: адміністративно-правові засади : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Симов'ян Ваграм Саркисович. – Х., 2011. – 223 с. 5. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова – К. : НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 265 с. 6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка ; ІДП НАН України, 2004. – 304 с. 7. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 8. Воронова Л. К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л. К. Воронова. – К. : Вища шк., 1975. – 183 с. 9. Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гетманець Ольга Петрівна. – Х., 2009. – 381 с. 10. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с. 11. Латковська Т. А. Фінансово-кредитні питання формування центральних та державних банків в Україні, країнах центральної Європи і англосаксонської системи права / Т. А. Латковська. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 280 с. 12. Монаєнко А. О. Правові основи державного фінансового контролю : навч. посіб. / А. О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 152 с. 13. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації / Олена Павлівна Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с. 14. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Леся Анатоліївна Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. податк. служби України, 2001. – 407 с. 15. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналитический обзор и сборник нормативных документов / сост. С. О. Шохин, В. И. Шлейников ; [аналит. раздел и общ. ред. С. О. Шохина]. – М. : Прометей, 1998. – 170 с. 16. Кочерин Е. А. Основы государственного управленческого контроля / Е. А. Кочерин. – М. : Инфор.-издат. дом «Филин», 2000. – 384 с. 17. Фомін Г. Ф. Банківське право України : навч. посіб. / Григорій Федорович Фомін. – Х. : Вид-во Харк. ун-ту внутр. справ, 2008. – 360 с. 18. Про банки і банківську

діяльність : закон України від 07.12.2000 № 2121-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 8. **19.** Про Рахункову палату України : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137. **20.** Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3 / редкол.: Ю. С. Шемшученко (від. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 792 с. **21.** Про затвердження Положення про планування та порядок проведення інспекційних перевірок : постанова Правління Національного банку України від 17.07.2001 № 276 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 34. – Ст. 1662. **22.** Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства : постанова Правління Національного банку України від 28.08.2001 № 369 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41. – Ст. 1864.

*Надійшла до редколегії 01.06.2012*

*Исследованы теоретико-правовые вопросы контрольной деятельности Национального банка Украины как главного государственного контролирующего субъекта в банковской системе, ответственного за организацию стабильного денежного обращения в Украине.*

*The theoretical-legal questions of control activity of the National Bank of Ukraine as a main state supervisory subject in the banking system, accountable for organization stable money circulation in Ukraine, are investigational.*