

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**БЛИК П. П.,**  
кандидат, доцент  
(Одеський національний університет  
імені І. І. Мечникова)

УДК 336. 711

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена засадам визначення місця Національного банку України в системі органів державної влади. Від обрання правильної методології дослідження та визначення організаційно-правових питань статусу Національного банку України великою мірою може залежати оптимізація його контрольно-наглядової та регуляторної діяльності.

**Ключові слова:** банк, банківська система, державне управління, контроль, органи виконавчої влади, нагляд, Національний банк України, регулювання.

Статья посвящена основным положениям определения места Национального банка Украины в системе органов государственной власти. От избрания правильной методологии исследования и определения организационно-правовых вопросов статуса Национального банка Украины в большой степени может зависеть оптимизация его контрольно-надзорной и регуляторной деятельности.

**Ключевые слова:** банк, банковская система, государственное управление, контроль, органы исполнительной власти, надзор, Национальный банк Украины, регулирование.

Article is dedicated to the basic provisions of the definition of place of National Bank of Ukraine in the government authorities system. Because of correct choice of methodology of definition of National Bank of Ukraine status in many respects depends optimization of its oversight and regulatory activity.

**Key words:** bank, banking system, public administration, control, executive authorities, supervision, National Bank of Ukraine, regulation.

**Вступ.** Ринкова трансформація економіки України, яка відбувається протягом останнього десятиліття, немислима без докорінної перебудови діючих та створення нових структур, функціонування яких було принципово неможливим та й непотрібним в умовах командно-адміністративної системи управління процесами господарювання. До таких структур відноситься і централізована дворівнева банківська система, яка, безумовно, відповідає вимогам часу та потребам відповідного рівня розвитку соціально-економічних відносин в сучасній Україні.

**Постановка завдання.** Формування ринкових економічних відносин нерозривно пов'язане з подоланням наслідків багатолітньої адміністративно-командної системи, її втручанням у сферу грошових відносин та необхідністю організації чіткого правового регулювання банківської системи. Провідне місце в ній серед іншого посідає Національний банк України (далі - НБУ), який від імені держави координує діяльність банківської системи в цілому, бере активну участь у встановленні нових економічних відносин.

**Результати дослідження.** Управління банківською системою є важливим проявом соціального (суспільного) управління, в тому числі його різновиду - державного управління, і, як специфічна форма прояву державного управління, управління банківською системою є цільовим напрямом в діяльності держави. Державне управління у банківській сфері не є виконавчою і звичайною розпорядчою діяльністю, оскільки воно здійснюється на основі законів, які регулюють діяльність особливого органу щодо практичної реалізації завдань держави у грошово-кредитній сфері. Воно пов'язане з економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Сутність державного управління банківською системою полягає в тому, що воно здійснюється спеціальним державним органом, який реалізує у своїй діяльності державні інтереси і здійснюється зазначеним органом за допомогою наділення його державною компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями. До того ж, Національний банк України є органом управління, який здійснює державно-владні повноваження стосовно тієї системи, частиною якої він сам одночасно виступає. Це і зумовлює специфіку правового статусу центрального банку України.

Держава з метою забезпечення управління банківською системою визначає в Конституції України Національний банк спеціальним органом, що має виступати суб'єктом управління і виконує суто спеціальну



функцію - забезпечення стабільності грошової одиниці, тобто виступає як спеціальний орган державного управління.

Для того, щоб можна було дати поштовх оптимізації та підвищенню ефективності системи управління економічними відносинами в умовах розвитку ринкових засад економіки, варто скоординувати та узгодити всі ланцюги, які беруть участь в здійсненні державно-владного впливу на цю сферу, всі організаційно-правові засоби забезпечення управління. Одним із питань, які вимагають наукового осмислення в контексті зазначеного, є саме питання організації апарату державного управління. І складовою цього питання є визначення правового статусу Національного банку України, питання засад його співвідношення з іншими органами державної виконавчої влади та органами державного управління.

Розкривати та аналізувати статус Національного банку як центрального банку держави, що очолює вітчизняну банківську систему, варто, базуючись на теоретичних розробках й положеннях представників науки адміністративного права, в тому числі В.Б. Аверьянова, В.Г. Афанасьєва, І.Л. Бачило, І.А. Василенка, А.С. Васильєва, В.І. Кноррінга, Ю.М. Козлова, Є.Б. Кубко, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, В.С. Чиркина; на працях українських і російських юристів-спеціалістів у сфері фінансового та господарського права, які досліджували, в тому числі, питання банківської діяльності: М.М. Агаркова, Є.Г. Бровкіної, А.Ю. Вікуліна, Л.К. Воронової, Є.А. Гуревича, А.М. Екмаляна, В.Р. Евстигнеева, Н. Ю. Єрпілєвої, Л.Г. Сфімової, А.М. Жукова, Є.В. Карманова, В.І. Колеснікова, В.Л. Кротока, Л.А. Московкіної, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, В.П. Полякова, А.О. Селіванова, В.М. Усокіна та інших. Саме така загальнотеоретична база дасть можливість обрати правильну методологію дослідження правового статусу Національного банку України та отримати методологічно вірні висновки.

Отже, як зазначає І.Л. Бачило, в процесі правового регулювання організаційної структури важливе місце посідають питання правового статусу суб'єктів управління [1, с. 94]. Саме правильне усвідомлення та розуміння правової сутності кожного з елементів управління та його інституційних організаційних форм визначає його основні атрибути, його організаційно-правову ефективність.

Як зазначає В.І. Кноррінг, розумно створена структура системи управління значною мірою визначає її ефективність, оскільки забезпечує рівень стійкості зв'язків між складовими компонентами об'єкта управління та забезпечує цілісність системи [2, с.118-119].

А на думку В.Б. Авер'янова, цілісність є однією з об'єктивно необхідних ознак системної оцінки управлінського апарату [3, с. 142]. Саме на таку об'єктивно необхідну властивість системи, як цілісність, В.І. Кноррінг досить доречно покладає функцію зв'язку окремих елементів системи в єдине ціле, значного впливу на форми та організацію планування, оперативного управління, способи організації робіт та їх координацію. Цілісність дає також можливість виміряти та співставити результати діяльності кожного ланцюга системи [2, с.119].

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце, і вони відіграють провідну роль у виникненні і функціонуванні суспільних відносин, які є предметом адміністративно-правового регулювання.

Як зазначається в літературі, поняття «орган виконавчої влади» є похідним від ширшого поняття «державний орган» (або «орган державної влади»), і в цьому розумінні орган виконавчої влади є окремим видом державних органів [4, с. 206]. На такі органи поширюються всі ознаки, притаманні державним органам, а також ці органи мають певні особливості, зумовлені їх належністю до відносно самостійної частини державного механізму (апарату) - системи органів виконавчої влади. Ця система органів має досить поширену назву - «апарат державного управління» (або «управлінський апарат»), і як йдеться в спеціальній літературі, термін «органи державного управління» є цілком прийнятним для характеристики органів виконавчої влади і часто виступає фактично другою загальнопоширеною їх назвою. А відтак можна використовувати поняття «апарат державного управління» як синонім поняття «система органів виконавчої влади» [4, с. 207]. Проте варто враховувати, що не всі органи державного управління можуть бути охарактеризовані саме як органи державної виконавчої влади.

Як зазначає А.С. Васильєв, органи державної виконавчої влади - це первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені задач та функцій державної виконавчої влади [5, с. 78]. До цього визначення додаються іще певні характерні ознаки, і органи державної виконавчої влади визначаються як організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією України до системи органів виконавчої влади [4, с. 208].

За Конституцією України та за поточним законодавством України вищим органом в системі органів виконавчої влади (частина 1 статті 113 Конституції України) є Кабінет Міністрів України. Центральними органами виконавчої влади - це такі органи, які підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України. Відповідно до поточного законодавства України (Указ Президента України від 15.12. 1999 року № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади», а також Указ Президента України «Про оптимізацію



системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 року № 1085/2010) до центральних органів виконавчої влади відносяться міністерства, державні комітети (державні служби), а також центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.

Але варто розуміти, що суб'єктами адміністративного права є, крім вищеперелічених органів і місцевих державних адміністрацій, також інші державні органи, які вступають в адміністративні правовідносини з приводу виконання покладених на них обов'язків з управління.

Таким чином, можна стверджувати, що до органів державної виконавчої влади не відносяться такі органи державного управління, як адміністрації (органи управління) державних підприємств, об'єднань, установ, а також будь-яких інших організацій державної форми власності [4, с. 207]. Такі керуючі суб'єкти мають певну специфіку, пов'язану із внутрішньою (в межах відповідної організації) спрямованістю їх управлінських функцій та повноважень. До таких суб'єктів в літературі пропонується застосовувати визначення «органи державного управління», а не «органи виконавчої влади»

Крім органів державної виконавчої влади, суб'єктами адміністративного права є інші державні органи, які вступають в адміністративні правовідносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав в сфері державного управління. Такі органи, які не належать до органів державної виконавчої влади, беруть участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій апарат [4, с. 235-236]. Це, насамперед, стосується органів законодавчої та судової влади, а також органів прокуратури.

Як з цього приводу зазначає А.С. Васильєв, органи законодавчої влади, прокуратури та суду мають свій обслуговуючий апарат внутрішнього управління (внутрішньосистемний управлінський апарат), в якому працюють державні такі службовці, як експерти, секретарі, консультанти, діловоди тощо. І цей апарат не входить до системи органів виконавчої влади, але його діяльність охоплюється поняттям державного внутрішньоорганізаційного управління [5, с. 18-19].

Поряд з такими органами за поточним законодавством України існує система державних органів із певного специфікою свого правового статусу. Такі органи тією чи іншою мірою здійснюють певний обсяг прав та виконують низку обов'язків в сфері, яка визначається як сфера адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо. Як зазначається в літературі, такі органи наділені правом приймати обов'язкові для виконання певними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами рішення, а також є носіями певних обов'язків в сфері державного управління [4, с. 236].

Саме до таких органів і пропонується відносити, поряд з Національною радою України з питань телебачення та радіомовлення, Радою національної безпеки і оборони України, Центральною виборчою комісією, Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим, такий специфічний орган державного управління, як Національний банк України.

Для характеристики основних юридичних атрибутів, які визначають організаційно-правову ефективність управлінських структур, І.Л. Бачило пропонує застосовувати дослідження таких питань:

- 1) сутність і призначення компетенції, як форми правосуб'єктності управлінських структур;
- 2) обсяг компетенції;
- 3) зміст і склад правового статусу як нормативної форми виразу правового положення керуючих структур;
- 4) форма актів, які встановлюють правовий статус;
- 5) гарантії реалізації та захисту компетенції різних суб'єктів в системі управління [1, с. 95].

Згідно з такими питаннями правовий статус Національного банку України можна піддати аналізу наступним чином.

Компетенція є формою правосуб'єктності органів, посадовців, службовців, які здійснюють функції управління. При цьому слід брати до уваги, що аналіз трактування компетенції органу, який входить до апарату управління, дозволяє помітити різноманітність зв'язків, які виникають під час організації діяльності такого органу. Вирішення питання про форму правосуб'єктності органів управління різного ієрархічного рівня лише з позицій однієї галузі законодавства - цивільного, господарського, фінансового, адміністративного тощо - приводить до порушення умов системного аналізу апарату державного управління, умов розгляду його як цілісного утворення. З цих позицій варто усвідомлювати, що Національний банк України в статтях 99-100 Конституції України визначений як центральний банк країни, основною функцією якого є забезпечення стабільності грошової одиниці України - гривні, а також як орган, Рада якого розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Таким чином, в правових відносинах, які виникають з приводу та стосовно виконання покладених на Національний банк України функцій щодо забезпечення стабільності грошової одиниці, розробки засад кредитної політики, а також організації контролю за її проведенням, Національний банк України виступає як орган конституційної правосуб'єктності.

Законом України «Про Національний банк України» Національний банк України визначено як центральний банк України, особливий центральний орган державного управління. Таке визначення дає підстави із



впевненістю говорити про його адміністративно-правовий статус. Адже стосовно всієї банківської системи він виконує саме ті повноваження і функції, які притаманні органам державної виконавчої влади.

Як зазначає А.С. Васильєв, органи державної виконавчої влади здійснюють специфічну за своїм змістом та за методами державну діяльність, пов'язану з управлінням справами суспільства через узгодження та регулювання різноманітних процесів реалізації публічних та приватних інтересів громадян в різних сферах суспільної життєдіяльності [5, с. 79]. Функціональним призначенням таких органів є здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності в процесі державного керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життєдіяльності суспільства. Такі органи наділені певним обсягом державно-владних повноважень, які реалізуються ними через видання правових актів управління та юрисдикційних правозастосовчих актів.

Національний банк України здійснює такі специфічні функції стосовно всієї банківської системи, як регулювання, контроль та нагляд. Для реалізації цих функцій від має право видавати обов'язкові для виконання правові приписи, які оформлюються у вигляді Постанов Правління Національного банку України і підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України. Національний банк України має свою розгалужену систему банківського нагляду, кожний з ланцюгів якого виконує надані йому законодавством та нормативно-правовими актами НБУ владні повноваження. Національний банк України реєструє банки, що створюються в Україні на основі українського законодавства, видає їм ліцензії, надає дозвіл на створення банку з іноземним капіталом, а потім і реєструє такий банк або відмовляє в реєстрації, надає позитивний висновок щодо доцільності створення державного банку тощо. В процесі функціонування комерційного банку НБУ регулює, здійснює контроль та нагляд за його діяльністю, проводить різні види перевірок відповідно до чинного законодавства. За результатами перевірки НБУ може застосовувати заходи впливу попереднього та примусового характеру аж до відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку. В усіх таких відносинах Національний банк України виступає органом, який наділений владними повноваженнями відносно іншої сторони правовідносин. Специфікою Національного банку України є те, що його державно-владні повноваження розповсюджуються на банківську систему України, тобто на систему, частиною якої є сам Національний банк України. В таких правових відносинах стосунки будуються на основі підпорядкування, тобто за вертикаллю. Ці правовідносини мають адміністративно-правову природу. І відповідно в них Національний банк України виступає органом адміністративної правосуб'єктності.

Відповідно до положень статті 4 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України є юридичною особою. Звідси випливає, що на нього розповсюджуються положення Підрозділу 2, Розділу 2, Книги 1 Цивільного кодексу України «Юридичні особи». І це характеризує Національний банк України як суб'єкт, що має цивільну правосуб'єктність. Реалізуючи свою цивільну правосуб'єктність, Національний банк України вступає в правовідносини цивільно-правового характеру, що випливає із змісту статті 42 Закону України «Про Національний банк України».

Отже, правовий статус Національного банку України визначається рядом нормативних документів різного ієрархічного рівня - Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Про Національний банк України», Законом України «Про банки та банківську діяльність», а також рядом Постанов Правління Національного банку України.

Для правильного усвідомлення місця НБУ в системі органів держави та належної організації його взаємовідносин з вищими органами державної влади має законодавче закріплення в статті 53 Закону України «Про Національний банк України», положення про гарантії невтручання в статус НБУ, тобто про те, що в Україні не припускається втручання органів законодавчої влади та виконавчої влади, їх посадових осіб у виконання функцій та повноважень Ради Національного банку України чи Правління Національного банку України інакше, ніж в межах, визначених Законом. Тим самим, як зазначає О.А. Костюченко, і забезпечується самостійність у проведенні Національним банком України єдиної політики у грошово-кредитній сфері від імені держави, у сфері запобігання неконтрольованій емісії грошей [6, с. 36].

Такий правовий статус НБУ забезпечує йому самостійність у проведенні єдиної державної грошової політики, сприяє запобіганню неконтрольованій емісії грошей, забороні фінансування дефіциту державного бюджету [6, с. 32].

Викладене достатньою мірою свідчить про низку особливостей НБУ порівняно з правовим статусом центральних органів виконавчої влади. Проте істотною характерною особливістю є подвійна правова природа НБУ як центрального банку.

Національний банк як орган державного управління наділений владними повноваженнями - правом видавати нормативно-правові акти, загальнообов'язкові для всіх суб'єктів господарювання і громадян, та застосовувати у необхідних випадках заходи державного примусу. Водночас Національний банк не тільки не перебуває на бюджетному фінансуванні, а й відраховує суми перевищення доходів над видатками до Державного бюджету України.

НБУ бере участь в управлінському процесі, і як орган управління сприяє досягненню нормативно встановленої мети управління за допомогою правових, організаційних та інших засобів впливу. Проте методи



здійснення управлінських функцій значно відрізняються від методів діяльності органів державної виконавчої влади. І однією з таких особливостей є те, що Національний банк одночасно з адміністративно-контрольними повноваженнями цілеспрямовано впливає на розвиток комерційних банків та економічної ситуації через укладання цивільно-правових угод з комерційними банками, надаючи їм кредити, продаючи їм державні облигації тощо [7, с. 20].

Тобто йдеться про те, що Національний банк України керує грошово-кредитною системою двома способами: як управлінський орган - методом владних приписів, і як господарюючий суб'єкт - економічними методами, в тому числі шляхом укладання угод.

Все це зумовлює його особливий правовий статус, визначає його специфіку як органу держави з широким колом прав та обов'язків, як суб'єкта адміністративних правовідносин та як суб'єкта цивільно-правових і господарських правовідносин.

**Висновки.** Звичайно, складна правова природа НБУ вимагає подальшого теоретичного осмислення та наукового опрацювання з точки зору вдосконалення методології дослідження державно-правових явищ і з точки зору основних засад визначення місця центрального банку країни в системі органів держави для подальшої оптимізації законодавства країни, практики його застосування. Кінцевий результат таких зусиль - певний бажаний стан врегульованих суспільних відносин, за якого можна вести мову про найповніше та найефективніше здійснення всіма їх суб'єктами наданих їм прав і законних інтересів та покладених на них чинним законодавством обов'язків.

#### Список використаних джерел:

1. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. - М., 1984. -237 с.
2. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. - М., 1999. - 528 с.
3. Державне управління: теорія і практика. За загальною редакцією д.ю.н. проф. Авер'янова В.Б. - К., 1998.-432 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). -К., 2004. - 584 с.
5. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. -Х., 2003. -288 с.
6. Костюченко О.А. Банківське право : навч. посібник. - 2-е видання - К., 2000. - 576 с.
7. Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. - М.,1997. - 448 с.