

УДК:338.58

DOI: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2021.5.7>

**Шаравара Р.І.**

кандидат економічних наук, доцент,  
професор кафедри правознавства та фінансів,  
Відокремлений структурний підрозділ  
Полтавського інституту економіки і права  
ЗВО «Відкритий міжнародний університет  
розвитку людини «Україна»  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8386-4549>

**Sharavara Roman**

Separate Structural Subdivision of Higher Education Institution  
Open International University of Human Development «Ukraine»  
Poltava Institute of Economics and Law

## **ЕКОНОМІЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

### **ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS OF REGULATION OF THE BANKING SYSTEM: DOMESTIC AND EUROPEAN EXPERIENCE**

---

*У статті розглянуто особливості нормативно-правового та економічного регулювання банківської системи України через призму інтеграції у світовий фінансовий простір. Проаналізовано особливості сформованої в Україні системи банківського нагляду та визначено необхідність переходу від інституційного регулювання до макропруденційного та мікропруденційного типів впливу. Сформовано основні завдання та пріоритети головного регулятора на ринку банківських послуг України – Національного банку України. Визначено ключові показники ефективності регулювання банківської системи в Україні. Регулювання банківської діяльності в Україні є складовою частиною загальної системи імперативного регулювання держави. Наголошено на необхідності під час реформування системи нормативно-правового регулювання враховувати загальноєвропейські директиви, рекомендації, регламенти у фінансовій сфері.*

**Ключові слова:** *нормативно-правове регулювання, банківський нагляд, інституційне регулювання, макропруденційне та мікропруденційне регулювання, Національний банк України, імперативне регулювання.*

*В статье рассмотрены особенности нормативно-правового и экономического регулирования банковской системы Украины сквозь призму интеграции в мировое финансовое пространство. Проанализированы особенности сложившейся в Украине системы банковского надзора и определена необходимость перехода от институционального регулирования к макропруденциальным и микропруденциальным типам воздействия. Сформи-*

---

рованы основные задачи и приоритеты главного регулятора на рынке банковских услуг Украины – Национального банка Украины. Определены ключевые показатели эффективности регулирования банковской системы в Украине. Регулирование банковской деятельности в Украине является составляющей общей системы императивного регулирования государства. Подчеркнута необходимость при реформировании системы нормативно-правового регулирования учитывать общеевропейские директивы, рекомендации, регламенты в финансовой сфере.

**Ключевые слова:** нормативно-правовое регулирование, банковский надзор, институциональное регулирование, макропруденциальное и микропруденциальное регулирование, Национальный банк Украины, императивное регулирование.

*The article considers the peculiarities of normative-legal and economic regulation of the banking system of Ukraine through the prism of integration into the world financial space. Regulatory influence of the state on the banking system makes it impossible to directly interfere in the operational activities of banking institutions. There are two components of regulatory influence on banking: the formation of regulatory and legal support for the functioning of the banking system and direct institutional influence on the banking system on the basis of adopted acts. The peculiarities of the banking supervision system formed in Ukraine are analyzed and the necessity of transition from institutional regulation to macroprudential and microprudential types of influence is determined. The main tasks and priorities of the main regulator in the market of banking services of Ukraine – the National Bank of Ukraine are formed. The key indicators of efficiency of regulation of the banking system in Ukraine are determined. Regulation of banking activity in Ukraine is a component of the general system of imperative regulation of the state. It is important to keep in mind that the state, on the one hand, acts as a regulator of the financial market, and on the other – as a subject of the banking system, which is an integral part of the market itself. The peculiarity of regulation and financial services at the regional level in EU law is the creation of different legal regimes for subsectors of the financial sector (banking, insurance and investment), as well as the formation of a general rule of supervision and country of origin, establishing the principle of mutual recognition, freedom to provide services and freedom of establishment. The main legal acts in the field of banking sector regulation are analyzed. The directions of the National Bank of Ukraine's influence on the banking sector are structured. Emphasis is placed on the need to take into account European directives, recommendations, and regulations in the financial sphere when reforming the regulatory system. It is noted that the national system of banking regulation should include both pan-European traditions and evolved domestic features.*

**Key words:** normative-legal regulation, banking supervision, institutional regulation, macroprudential and microprudential regulation, National Bank of Ukraine, imperative regulation.

**Постановка проблеми.** Досліджуючи теоретико-методологічні питання сучасних особливостей та методів правового регулювання діяльності комерційних банків в Україні, варто зауважити, що зміна системи регулювання діяльності банківського сектору та його інституційне забезпечення у посткризовий період є найважливішими чинниками реформування системи державного регулювання і нагляду відповідно до найкращих сучасних практик. Проблемні питання у сфері регулювання діяльності банківського сектору, які спостерігалися як у розвинених країнах, так і в країнах із трансформаційними економіками, продемонстрували провідне значення інституційного складника для мінімізації системних ризиків на фінансовому ринку.

Зважаючи на те, що переважна більшість країн забезпечує розвиток власних економік за рахунок високого ступеня лібералізації ринкових відносин, на який чинять суттєвий вплив зовнішні та внутрішні фактори як економічного, так і політичного, соціального й культурного виміру, запропонована Д. Норт методологія наукових досліджень інституційних змін може бути підґрунтям для подальшого розвитку регулювання банківської системи України за умов економічних трансформацій, характерних для посткризових та трансформаційних банківських систем [1, с. 89]. Проаналізувавши теоретико-методологічні питання правового регулювання діяльності

комерційних банків в Україні на сучасному етапі, варто зазначити, що питання вдосконалення практики регулювання та нагляду в частині формування макропруденційного регулювання функціонування фінансових посередників є досить актуальним науковим завданням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням окремих проблем та аспектів нормативно-правового регулювання банківської діяльності займалися як вітчизняні, так зарубіжні вчені: Н.А. Баширов, В.Л. Кротюк, О.А. Костюченко, С.В. Котелкин, С.М. Лобозинська, В.П. Нагребельний, Д. Норт, Е.Ю. Туляй, І.О. Школьник.

Незважаючи на значну кількість наукових напрацювань, проблеми нормативно-правового регулювання банківської діяльності в Україні комплексно не досліджувалися. Це й зумовило вибір теми даного наукового дослідження.

**Формулювання цілей статті.** Метою роботи є здійснення порівняльного аналізу економічних і нормативно-правових засад регулювання банківської діяльності в Україні й європейських країнах та обґрунтування доцільності переходу від інституційної до макропруденційної та мікропруденційної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Більшість країн світу через органи державної влади тією чи іншою мірою втручається у діяльність банківського сектору, адже забезпечення стабільної роботи фінансового ринку загалом та банківської системи зокрема вважається основним постулатом та вимогою громадськості до сектору банківських розрахунків. Величезні негативні наслідки, згенеровані нестабільністю банківської системи загалом або її окремих банків, можуть викликати руйнівні наслідки для економіки і порушити соціальну стабільність у країні, а в окремих випадках і на міждержавному рівні.

Безумовна важливість банківської системи як найважливішої ланки фінансового сектору суспільства вирізняється тим, що вона не лише здійснює банківські операції, а й виконує важливі функції публічно-правового характеру, які покладені на неї державою. Саме через банківський сектор держава акумулює податки, здійснює валютний та податковий контроль, контролює дотримання касової дисципліни суб'єктами господарювання, а також протидіє легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Під час виконання цих функцій мають місце публічно-правові відносини, у яких банк реалізовує публічні функції або сприяє їх здійсненню, а держава забезпечує правовий супровід.

Головний аспект державного впливу на банківську систему полягає у тому, що регулятивний механізм регулювання формується в ній самій і виражається у впливі органів банківського регулювання, головним чином, центрального (національного) банку, на комерційні банки. Отже, правовий підхід до здійснення інституційного регулювання банківської діяльності варто розглядати й у вузькому, й у широкому розумінні залежно від суб'єктів, що здійснюють таке регулювання, мети їх функціонування та виконуваних наглядових функцій [1, с. 90].

У найширшому розумінні інституційна організація та процес регулювання банківської діяльності включають усі відповідні інституції (регламенти, правила, офіційні та неформальні норми, формальні й неформальні обмеження, традиції тощо) та установи, що мають регулятивний вплив на банківську систему (державні, міжнародні, регіональні, недержавні). У вузькому розумінні регулювання банківської діяльності поділяється на державне та недержавне залежно від правової належності суб'єктів, що здійснюють регулятивний вплив.

Державні регулятори впливають на діяльність комерційних банків як основних фінансових посередників і забезпечують правові та економічні умови для їхньої господарської діяльності. Водночас регулюючий вплив на банки не передбачає пряме втручання державних органів в їхню економічну діяльність, тим більше що зна-

чна їх частина в Україні є приватною власністю чи належить іноземного капіталу. Це означає, що в системі державного регуляторного впливу на банки переважають індикативні інструменти, а не адміністративні, а це, своєю чергою, визначає потребу в постійному розвитку та вдосконаленні механізмів, форм та методів подібного регулювання.

Наукові засади класифікації органів регулювання банківського сектору вимагають поділу їх на дві групи:

- органи, що здійснюють нормативно-правове регулювання банківського сектору;
- органи, що здійснюють безпосередньо банківське регулювання та банківський нагляд.

Основні завдання першої групи включають лише правові та регулятивні функції. Основним завданням цих органів є формування загальних правил та умов для банків без можливості постійного контролю або застосування заходів впливу у разі порушень банками нормативних вимог або обмежень.

До другої групи установ входить система державних установ, при цьому основні принципи, сфера впливу та основні функції контролюючих органів у багатьох країнах суттєво відрізняються одна від одної. Кожна країна створила свою власну структуру банківських регуляторів, яка може ефективно підтримувати стабільність банківської системи, надійність банків та зменшення ступеня ризику, при цьому захищати інтереси акціонерів і вкладників банків та забезпечувати ефективне банківське середовище з погляду конкуренції [2, с. 66].

Майже в усіх державах право регулювати банківську діяльність надано вищим державним адміністративним органам законодавчої й виконавчої влади. Парламент відіграє вирішальну роль серед цих органів, позаяк діяльність банків у більшості промислово розвинених країн регулюється правовими актами, які встановлюють суворі обов'язкові вимоги до організаційних, правових та функціональних принципів їхньої діяльності [3, с. 89].

Головним органом, що здійснює регулювання діяльності банків у нашій країні, є Національний банк. Водночас сьогодні відбуваються численні дискусії щодо доцільності концентрації у цій установі фактично всього спектру регулятивних та наглядових функцій як адміністративного, так й індикативного регулювання.

Під час формування моделі державного регулювання фінансових посередників у нашій країні слід зважати на досвід ЄС, а також на значний вплив національних і глобальних чинників. До основних національних чинників належать: розвиток державних установ фінансового сектору, у т. ч. діяльність фінансових посередників (зокрема, інвестиційних фондів, страхових компаній та кредитних спілок), які так само мають потребу в ефективному регулюванні; потреба у дотриманні довгострокової стабільності та надійності банків; необхідність підсилення як інституціонального, так і операційного та фінансового складників регуляторних органів; бажання членства у світових організаціях (СОТ, ЄС, FATF тощо) та міжнародних угод (Базель II, Базель III та ін.) [4, с. 101].

Ураховуючи необхідність подальшого поліпшення банківського регулювання та нагляду у нашій країні, слід приділити увагу трансформації інституційного складника банківського регулювання у бік поділу макро- та мікропруденційного регулювання. Зважаючи на системний вплив глобальних національних та глобальних чинників на інституційне середовище регулювання банківського сектору, спираючись на вітчизняний досвід регулювання та нагляду за кредитними установами, можна зробити висновок про необхідність подальшого посилення координації органів банківського регулювання та фінансових посередників.

Реалізуючи правове регулювання діяльності банків, держава виступає як регулятор таких відносин. З іншого ж боку, держава є суб'єктом банківських відносин. Це відбу-

вається внаслідок того, що питання державного боргу, емісії тощо контролюють уповноважені органи – суб'єкти подібних відносин (зокрема, Національний банк). Загалом банківське регулювання містить у собі юридичний, економічний та організаційний складники [5, с. 78].

Наприклад, створення нормативних актів, що унормовують банківську діяльність загалом, є юридично-нормативним складником. Економічне регулювання, що має на меті втілення основних принципів грошово-кредитної політики, реалізується центральним банком з урахуванням впливу економічних законів та за допомогою використання фінансових важелів та стимулів. У цілому економічне державне регулювання діяльності банків є індикативним регулюванням. Воно, відповідно до ст. 66 Закону «Про банки і банківську діяльність», має на меті:

- 1) установлення обов'язкових економічних нормативів;
- 2) визначення норм обов'язкового резервування;
- 3) визначення нормативів відрахувань до резервів на покриття можливих ризиків від здійснення активних операцій;
- 4) визначення відсоткової політики;
- 5) визначення умов рефінансування банків;
- 6) регламентацію кореспондентських відносин;
- 7) здійснення управління золотовалютними резервами, у т. ч. здійснення валютних інтервенцій на міжбанківському рівні;
- 8) унормування операцій із цінними паперами на відкритому ринку;
- 9) регулювання імпорту та експорту капіталу.

На нашу думку, перераховане є механізмом регулювання, до якого можна віднести як форми правового регулювання (застосування, додержання, використання, виконання), так і засоби такого регулювання (норми банківського, фінансового та цивільного права, суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників банківського ринку, рішення судів та ін.), а також способи реалізації правового регулювання (дозволи, зобов'язання, прямі заборони). Варто зазначити, що думка науковців із цього питання не є одностайною.

Досліджуючи регулювання банківської діяльності в нашій країні та країнах Євро-союзу, варто зазначити, що необхідність та ефективність регулювання як банківської діяльності, так і всього фінансового ринку загалом зумовлена, зокрема, такими чинниками: на фінансовому ринку реалізуються інтереси держави загалом – економічні пріоритети; на фінансовому ринку відбувається реалізація інтересів різних учасників, зокрема держави, юридичних та фізичних осіб, окремих домогосподарств; головні на фінансовому ринку – суб'єкти господарювання, які володіють найбільшою часткою в «чистих» заощадженнях порівняно з іншими секторами економіки. Населення здебільшого не має достатніх знань у сфері фінансових відносин, тож постає необхідність забезпечення ефективного правового захисту інтересів індивідуальних інвесторів – фізичних осіб на фінансово-банківському ринку. Забезпечити такий захист повною мірою може лише держава [6, с. 109].

Міра ефективності правового регулювання банківського сектору детермінована оптимальним співвідношенням між його практичним втіленням та отриманим у підсумку корисним соціальним ефектом. Водночас результат може бути корисним для всіх учасників ринку, а не лише для органів влади і державного управління. При цьому вважається, що на шкоду державним інтересам регулюючі нормативно-правові акти в банківській сфері не приймаються.

У контексті адаптації вітчизняного законодавства до вимог права у країнах ЄС визначимо головні риси зазначеного регулювання на універсальному рівні:

1. Диференційований підхід до полегшення доступу і діяльності на ринках таких послуг.

2. Концентрація на питаннях лібералізації доступу на ринки фінансових послуг та спрощення регулювання його національного та регіонального сегментів.

3. Рамковий характер зобов'язань членів СОТ з основних багатосторонніх угод та налаштованість на лібералізацію в подальшому.

Зasadні принципи регулювання надання фінансових послуг мають на меті сприяння формуванню варіативних правових режимів для різних підгалузей фінансового сектору (інвестиційна, банківська, страхова підгалузь), а також імплементацію спільних рамкових правил банківського нагляду у країні походження, дотримання принципу взаємовизнання, збалансований підхід під час регулювання надання фінансових послуг та утворення нових суб'єктів фінансового ринку на території ЄС.

Основу вітчизняного регулювання банківських відносин утворюють положення Конституції України. Зокрема, відповідно до пункту 1 частини 2 статті 92 Конституції України, засади створення та функціонування інвестиційного, грошового, фінансового кредитного ринків, а також статус національної та іноземних валют на території нашої країни встановлюються виключно законами України.

Відповідно до статті 99 Конституції, основною функцією Національного банку є забезпечення умов, що сприяють стабільності національної грошової одиниці. Зазначена функція реалізується відповідно до грошово-кредитної політики Національного банку України. Згідно зі статтями 1 та 24 Закону «Про Національний банк України», грошово-кредитна політика є комплексом заходів у сфері грошового обігу і кредиту, що спрямовані на забезпечення умов стабільності національної грошової одиниці шляхом використання засобів та методів, визначених законодавцем. Основні засади такої політики визначають напрямки діяльності Нацбанку в середньостроковій перспективі. Під час розроблення цих засад використовуються, зокрема, макроекономічні показники, що розраховуються КМУ.

Водночас окремо можна виділити групу нормативно-правових актів, які становлять правовий базис для сучасної банківської діяльності. Такими нормативно-правовими кодифікованими актами є кодекси, а саме: цивільний, господарський, податковий, бюджетний. У деяких державах ЄС, зокрема у ФРН, Швейцарії, Франції, прийняті комерційні (торговельні) кодекси, які також унормовують окремі питання діяльності банківського сектору. Подібне диференційоване врегулювання фінансових і банківських відносин пояснюється тією обставиною, що комерційні банки – це:

- 1) суб'єкти господарювання, діяльність яких передбачає отримання прибутку;
- 2) суб'єкти розрахункових відносин, які регулюється на договірних засадах;
- 3) суб'єкти податкових відносин (платники податків, податкові агенти);
- 4) учасники відносин із керування бюджетними коштами (у разі функціонування в країні банківської або змішаної бюджетної системи).

Наступною групою є спеціальні закони, які безпосередньо відповідають за здійснення регулювання діяльності банків. До цієї групи законодавчих актів слід віднести такі: «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» від 05.04.2001; «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012; «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 у редакції Закону України від 18.05.2010; «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 20.07.2014.

Згідно зі статтею 56 Закону України «Про Національний банк України», Національний банк видає нормативно-правові акти, що обов'язкові для органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, банків, установ, організацій незалежно від їх форм власності, а так само і для фізичних осіб. Зазначені нормативно-правові акти видаються у формі постанов Правління Національного банку, а також у вигляді інструкцій, положень та правил, які ухвалюються постановами Правління Національного банку. Варто зауважити, що нормативно-правові акти, що є регуляторними актами,

НБУ розробляє, розглядає, приймає та оприлюднює відповідно до вимог Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

**Висновки.** Отже, охарактеризувавши нормативно-правові та економічні важелі регулювання банківської діяльності в Україні та ЄС, можна зробити такі висновки:

1. Правове регулювання банківської діяльності Європейського Союзу має декілька рівнів, поєднуючи міжнародне та національне регулювання. При цьому загальноєвропейські нормативно-правові акти, до яких належать директиви, регламенти та рекомендації, встановлюють основоположні принципи функціонування фінансової системи Європейського Союзу, які знаходять відображення у національних нормативно-правових актах країн – членів ЄС.

2. Державно-правове регулювання діяльності банківського сектору в Україні є складовою частиною імперативного регулювання, що спрямоване на захист фінансових інтересів країни та особистих інтересів клієнтів комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ. Таке регулювання в Україні не завжди враховує всі директиви та регламенти Європейського Союзу, що уповільнює процес інтеграції національної банківської системи у європейську.

3. На сучасному етапі Україні варто прискорити перехід від імперативного до макрорегуляторного регулювання банківської діяльності.

4. Сучасне регулювання діяльності банківського сектору відбувається на макроекономічних засадах, що мають зв'язок із напрямками грошово-кредитної політики загалом, а також на рівні створення, організації та реєстрації комерційних банків, ліцензування їхніх окремих операцій тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко. Москва, 1997. 180 с.
2. Кротюк В.Л. Національний банк – центр банківської системи України. Київ, 2000. 248 с.
3. Костюченко О.А. Правові аспекти банківської діяльності : посібник з проблем банківського права. Київ : Криниця, 2003. 320 с.
4. Базель II: проблеми та перспективи використання в національних банківських системах : монографія / за ред. А.О. Єпіфанова, І.О. Школьник. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. 261 с.
5. Туляй Е.Ю. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации. Томск : НТЛ, 2010. 184 с.
6. Школьник І.О. Фінансовий ринок України: сучасний стан і стратегія розвитку : монографія. Суми : ВВП «Мрія-1» ЛТД ; УАБС НБУ, 2008. 348 с.

#### References:

1. Nort D. (1997) *Instituty, institutsional'nyye izmeneniya i funktsionirovaniye ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance]. Moscow: Fond ekonomicheskoy knigi «Nachala». (in Russian)
2. Krotiyuk V.L. (2000) *Natsional'nyy bank – tsentr bankivskoyi systemy Ukrayiny* [National Bank – the center of the banking system of Ukraine]. Kyiv: In Yure. (in Ukrainian)
3. Kostyuchenko O.A. (2003) *Pravovi aspekty bankivskoyi diyal'nosti: posibnyk z problem bankivskoho prava* [Legal aspects of banking: a guide to banking law]. Kyiv: Krynytsya. (in Ukrainian)
4. Yepifanova A.O., Shkol'nyk I.O. (ed.) (2011) *Bazel II: problemy ta perspektyvy vykorystannya v natsionalnykh bankivskiykh systemakh* [Basel II: problems and prospects for use in national banking systems]. Sumy: DVNZ «UABS NBU». (in Ukrainian)
5. Tulyay E.Y. (2010) *Finansovo-pravovoye regulirovaniye bankovskoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii* [Financial and legal regulation of banking in the Russian Federation]. Tomsk: NTJ. (in Russian)
6. Shkolnyk I.O. (2008) *Finansovyy rynek Ukrayiny: suchasnyy stan i stratehiya rozvytku* [Financial market of Ukraine: current state and development strategy]. Sumy: VVP «Mriya-1» LTD; UABS NBU. (in Ukrainian)