

УДК 342.922

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(41\).968](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(41).968)**Г. С. Гудкова***orcid.org/0000-0003-3366-4930**аспірант кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань  
Національної академії внутрішніх справ*

## РЕГУЛЯТОРНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Сьогодні в Україні відбуваються системні перетворення у всіх сферах суспільного життя. Особливо активно це спостерігається у фінансовій сфері, в якій з'являються нові фінансові інструменти, нові форми фінансової діяльності, нові інституційні утворення тощо. Ключову роль у стабільності фінансової сфери відіграє раціонально побудована діяльність Національного банку України (далі – НБ України) як незалежної державної інституції, яка покликана забезпечувати фінансову стабільність у державі та сприяти економічному зростанню України. Відповідно до Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року [1] НБ України відповідає за створення передумов для довгострокового сталого розвитку фінансового сектору, зокрема, забезпечення його стійкості та надійності в довгостроковій перспективі, наближення стандартів регулювання платоспроможності та ліквідності банків до рекомендацій Базельського комітету, стимулювання ринку фінансових послуг і розвитку інфраструктури та інструментів фінансового сектору, створення додаткових гарантій фінансової надійності на випадок економічної рецесії, підвищення надійності системно важливих банків, підвищення інституційної спроможності регуляторів.

Одним з пріоритетних напрямів діяльності НБ України є його регуляторна діяльність, яка спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, що здійснюється регуляторними органами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені законодавством України. Регуляторні дії НБ України впливають на рівень інфляції, економічне зростання і зайнятість через трансмісійний механізм монетарної політики, тобто систему каналів, за якими дії центрального банку передаються до економіки. На теперішній час актуальною є проблема розуміння змістовних особливостей регуляторної діяльності НБ України, її ролі серед інших видів діяльності зазначеного органу, а також особливостей правового регулювання досліджуваного виду діяльності.

Вивченню окремих аспектів, пов'язаних з регуляторною діяльністю НБ України, у своїх працях приділяли увагу М. Агарков, Є. Андрущак, О. Барановський, О. Вовчак, Л. Воронова,

Д. Гетманцев, Н. Гребеник, В. Грушко, І. Заверуха, А. Екмалян, Л. Єфімова, В. Кротюк, М. Крупка, О. Любунь, В. Міщенко, О. Олейник, О. Орлюк, А. Селіванов, Л. Сисоєва, О. Скаско, Г. Тосунян, Г. Федоренко, О. Хаб'юк, Н. Швець та інші. Водночас у більшості сучасних наукових праць окреслена тема висвітлюється фрагментарно, хоча вона має важливе наукове і практичне значення.

**Метою статті** є визначити особливості правового регулювання регуляторної діяльності НБ України на основі аналізу національного законодавства та окреслити напрями його вдосконалення.

В Україні суспільні відносини у фінансовій сфері, як і в будь-якій іншій, формуються на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів. Зазначене обумовлене конституційною вимогою відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. При цьому усі суспільні відносини мають відбуватись виключно у межах правового поля. Не виключення і регуляторна діяльність, яку здійснює НБ України, що спрямована на підготовку, прийняття та відстеження результативності регуляторних актів. При цьому, ще у 2015 році було започатковано концептуальні зрушення, які торкалися впровадження нових напрямків регуляторної діяльності в частині наступних напрямів: перегляд підходів до складових інструментів макропроденційної політики; перехід до банківського нагляду на основі кластеризації за допомогою групування для цілей нагляду банків зі схожими бізнес-моделями; зміна підходів до проведення стрес-тестування [2, с. 73].

У загальному розумінні, правові підстави регуляторної діяльності, як специфічного виду діяльності, закріплені в положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [3]. Відповідно до зазначеного Закону регуляторна діяльність це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними

особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, зазначеним законом та іншими нормативно-правовими актами. Регуляторними органами визнані Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. Тобто Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» НБ України безпосередньо визнаний регуляторним органом.

Особливості регуляторної діяльності НБ України виявляються у наступному:

- застосування єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстеження результативності регуляторних актів;

- підготовка аналізу регуляторного впливу;

- планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів;

- оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості з питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю;

- відстеження результативності регуляторних актів;

- підготовка звітів про відстеження результативності регуляторних актів та їх оприлюднення;

- перегляд та систематизація регуляторних актів;

- систематизація регуляторних актів;

- викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Водночас, слід зазначити, що положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» поширюються на регуляторну діяльність НБ України лише частково. Про це свідчить абз. 2 ст. 3 Закону, де зазначено, що його дія не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів НБ України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функції, визначеної п. 8<sup>1</sup> ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» [4], і мають

ознаки регуляторного акта. Враховуючи положення цього пункту дія вищезазначеного закону поширюється на регуляторну діяльність НБ України в частині регулювання та нагляду на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги в межах, визначених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та іншими законами України. Такими особами є кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг [5].

В Україні 1 липня 2020 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» [6]. Це так званий закон про «спліт», який розширив повноваження НБ України та перевів ринок фінансових установ під його контроль. При цьому Національну комісію, що здійснювала державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), яка раніше здійснювала регулювання діяльності небанківських фінансових установ, було ліквідовано (припинено) [7].

Після підписання Президентом України відповідного Указу учасники ринків небанківських фінансових послуг: страхові компанії, кредитні спілки, фінансові компанії, бюро кредитних історій, перейшли під регулювання і нагляд НБ України, але продовжили керуватися законодавством, впровадженим за час діяльності Нацкомфінпослуг, про що було повідомлено НБ України [8]. Аби це стало можливим та не спричинило виникнення правових колізій, НБ України ухвалив низку «перехідних» постанов, спрямованих на забезпечення здійснення ним як правонаступником Нацкомфінпослуг функцій з державного регулювання і нагляду у сфері ринків фінансових послуг. Зокрема, Постанови Правління НБ України «Про правонаступництво Національного банку України в здійсненні регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг», «Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації», «Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань порядку розкриття інформації та складання звітності учасниками

ринків фінансових послуг», «Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг», «Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань проведення перевірок діяльності учасників ринків фінансових послуг», «Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань застосування заходів впливу». Ці постанови визначили особливості застосування регуляторних актів Нацкомфінпослуг, які діятимуть до моменту затвердження НБ України власних нормативно-правових актів. Закріплено, що рішення, які ухвалювалися Нацкомфінпослуг як колегіальним органом, починаючи з 1 липня 2020 року мають прийматися Національним банком в особі його колегіальних органів: Правління та Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності ринків небанківських фінансових послуг.

Загальні засади здійснення регуляторної діяльності НБ України частково закріплені в положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта НБ України та Методики відстеження результативності регуляторного акта НБ України. При цьому обов'язково враховується План підготовки проєктів регуляторних актів Національного банку України на відповідний рік. Водночас, вище викладене дозволило дійти висновку, що поряд з тим, що Законом НБ України віднесено до регуляторних органів, але сфера його дії цього обмежена щодо НБ України.

Таке дещо спрощення законодавчого закріплення основних положень регуляторної діяльності НБ України пов'язане з тим, що ускладнення механізмів правового регулювання ставило б під сумнів здатність органу виконувати його основну функцію із забезпечення і підтримання грошової, цінової і банківської стабільності та сприяння додержанню стійких темпів економічного зростання [9, с. 76]. Тому можна стверджувати, що правову основу регулювання діяльності НБ України як регулятора доцільно розрізняти виходячи із суб'єктів регуляторного впливу. Регуляторна діяльність НБ України, спрямована на небанківський фінансовий ринок спирається на положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та окремими положеннями галузевого законодавства. В свою чергу регуляторна діяльність щодо ринку банківських послуг ґрунтується виключно на галузевому законодавстві.

### Література

1. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року : Постанова Правління Національного банку України від 18 черв. 2015 р. № 391. URL : [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/CP\\_finsektor\\_2020\\_2015-06-18.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/CP_finsektor_2020_2015-06-18.pdf?v=4).
2. Погореленко Н.П. Роль Національного банку України у забезпеченні стабільного розвитку банківської системи. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Економічна»*. 2017. Вип. 93. С. 57–76.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вер. 2003 р. № 1160-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
4. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 вер. 2019 р. № 79-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20#Text>.
7. Про припинення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 30 чер. 2020 р. № 259/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259/2020#Text>.
8. Офіційний сайт Національного банку України. URL : <https://bank.gov.ua/>.
9. Георгієвський Ю.В. Актуальні напрями реформування Державної регуляторної служби України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 1. С. 73-78.

### Анотація

**Гудкова Г. С. Регуляторна діяльність Національного банку України: особливості правового регулювання.** – Стаття.

У статті розглянуті особливості правового регулювання одного з напрямів діяльності Національного банку України – регуляторної діяльності. Регуляторна діяльність, яку здійснює НБ України, спрямована на підготовку, прийняття та відстеження результативності регуляторних актів. Визначені особливості регуляторної діяльності НБ України, які виявляються у застосуванні єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстеження результативності регуляторних актів; підготовці аналізу регуляторного впливу; плануванні діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів; оприлюдненні проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб; підготовці звітів про відстеження результативності регуляторних актів та їх оприлюднення; перегляді та систематизації регуляторних актів тощо. Доведено, що дія основного нормативно-правового акту, яким врегульовано регуляторну діяльність в Україні, поширюється на регуляторну діяльність НБ України в частині регулювання та нагляду на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги. Щодо регуляторної

діяльності щодо ринку банківських послуг, то вона ґрунтується виключно на галузевому законодавстві. Підтримано точку зору, що спрощення законодавчого закріплення основних положень регуляторної діяльності НБ України пов'язане з тим, що ускладнення механізмів правового регулювання ставило б під сумнів здатність органу виконувати його основну функцію із забезпечення і підтримання грошової, цінової і банківської стабільності та сприяння додержанню стійких темпів економічного зростання. Наголошено, що при здійсненні регуляторної діяльності НБ України обов'язково враховується План підготовки проєктів регуляторних актів Національного банку України на відповідний рік. Доведено, що правову основу регулювання діяльності НБ України як регулятора доцільно розрізняти виходячи із суб'єктів регуляторного впливу. Регуляторна діяльність НБ України, спрямована на небанківський фінансовий ринок спирається на положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та окремі положення галузевого законодавства, а регуляторна діяльність щодо ринку банківських послуг – виключно на галузеве законодавство.

*Ключові слова:* регуляторна діяльність, Національний банк України, банківські послуги, небанківські фінансові послуги, регуляторний вплив, регуляторна політика

### Summary

**Gudkova G. S. Regulatory activity of the National Bank of Ukraine: features of legal regulation.** – Article.

The article considers the peculiarities of legal regulation of one of the activities of the National Bank of Ukraine – regulatory activities. Regulatory activities carried out by the National Bank of Ukraine are aimed at preparing, adopting and monitoring the effectiveness of regulatory acts. The peculiarities of the regulatory activity of the National Bank of Ukraine are determined, which are manifested in the application of a unified approach to the preparation of the analysis of regulatory

impact and to the monitoring of the effectiveness of regulatory acts; preparation of regulatory impact analysis; planning activities for the preparation of draft regulatory acts; promulgation of draft regulatory acts in order to obtain comments and suggestions from individuals and legal entities; preparation of reports on monitoring the effectiveness of regulatory acts and their publication; revision and systematization of regulatory acts, etc. It is proved that the main normative legal act regulating regulatory activity in Ukraine extends to the regulatory activity of the National Bank of Ukraine in terms of regulation and supervision of non-banking financial services markets for non-banking financial institutions and other persons who are not financial institutions but have the right to provide certain financial services. As for the regulatory activity on the banking services market, it is based exclusively on sectoral legislation. The view is supported that the simplification of legislative consolidation of the main provisions of the regulatory activity of the National Bank of Ukraine is due to the fact that complicating the mechanisms of legal regulation would call into question the body's ability to perform its main function of ensuring and maintaining monetary, price and banking stability. economic growth. It is emphasized that in carrying out the regulatory activities of the National Bank of Ukraine, the Plan for the preparation of draft regulatory acts of the National Bank of Ukraine for the relevant year must be taken into account. It is proved that the legal basis for regulating the activities of the National Bank of Ukraine as a regulator should be distinguished based on the subjects of regulatory influence. Regulatory activities of the National Bank of Ukraine aimed at the non-banking financial market are based on the provisions of the Law of Ukraine "On Principles of State Regulatory Policy in Economic Activity" and certain provisions of sectoral legislation, and regulatory activities on the banking services market are based exclusively on sectoral legislation.

*Key words:* regulatory activity, National Bank of Ukraine, banking services, non-banking financial services, regulatory influence, regulatory policy