

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.3.23>

РЕГУЛЯТОРНА ФУНКЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Шевченко О. В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Державний торговельно-економічний університет
ORCID: 0000-0001-7833-5271
e-mail: o.shevchenko@knu.edu.ua*

Севастьяненко О.В.

*старший викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Державний торговельно-економічний університет
ORCID: 0000-0001-7260-7045
e-mail: o.sevastianenko@knu.edu.ua*

Шевченко О.В., Севастьяненко О.В. Регуляторна функція Національного банку України як органу державного управління

Національний банк України як центральний орган державного управління має особливий статус та з моменту створення і до сьогодні збільшує свої впливи на систему суб'єктів, що надають фінансові послуги. У цьому процесі значну роль відіграє використання регуляторної функції як загальної функції державного управління.

Забезпечення стабільності фінансової системи у період широкомасштабного нападу російської федерації на нашу державу та збереження довіри населення до банківських та інших фінансових установ стало пріоритетним завданням органів публічної влади та Національного банку України як частини цієї влади.

В повсякденному здійсненні управління органами влади виконується низка дій, певних функцій, закріплених нормами права, адже реалізація будь-якої функції органу публічної влади можлива лише у випадку її нормативного закріплення. Характер завдань, пов'язаних із управлінням, впливає на зміст управлінських функцій, і в окремій галузі вони здійснюються з урахуванням особливостей цієї галузі. Регуляторна функція широко використовується у фінансовій сфері, вона закріплена у Законі України «Про Національний банк України» та реалізується Національним банком через встановлення для суб'єктів, що надають фінансові послуги, загальних вимог та правил діяльності на ринку фінансових послуг, вимог щодо створення, ведення, наповнення банками, небанківськими фінансовими установами, операторами поштового зв'язку інформаційних систем (реєстрів, баз даних); здійснення банківського, валютного регулювання; визначення порядків видачі юридичним особам ліцензій в межах своєї компетенції тощо. На законодавчому рівні визначено забезпечення фінансової стабільності держави (в тому числі й стабільності банківської системи), що, в свою чергу, вимагає застосування регуляторної функції.

Вже кілька років триває процес посилення статусу НБУ як регулятора банківської та фінансової системи. З року в рік вносяться зміни та доповнення до існуючих законодавчих актів, приймаються нові закони (Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», Закон України «Про хмарні послуги» тощо). Повноваження Національного банку України значно розширюються, що потребує дослідження змін у цій сфері.

Ключові слова: органи публічної влади, банківська система, ринки небанківських фінансових послуг, фінансові компанії, адміністративні послуги, фінансові послуги.

Shevchenko O.V., Sevastianenko O.V. Regulatory function of the National Bank of Ukraine as a state administration

The National Bank of Ukraine, as a central body of state administration, which has a special status, has been increasing its influence on the system of entities providing financial services since its establishment. In this process, the player uses a significant role in the regulatory function, as a general function of state administration.

Ensuring the stability of the system during the period of the large-scale attack of the Russian Federation on our state and maintaining public confidence in banking and other financial institutions has become a priority task of public authorities and the National Bank of Ukraine, as part of this authority.

In the universal implementation of government, a number of actions are performed, certain functions enshrined in the norms of law, because the implementation of any function of a public authority is possible only in the case of its regulatory consolidation. The nature of the tasks related to management affect the content of management functions, and in a separate industry they are mentioned with the features of this industry. The regulatory function of the sphere of wide use in the financial sector is enshrined in the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine" and is implemented by the National Bank through the installation for entities providing financial services, general requirements and rules for activities in the financial services market, requirements for the creation, maintenance, filling of information systems (registers, databases) by banks, non-bank financial institutions, postal operators; implementation of banking, currency regulation; determination of the procedure for issuing licenses to legal entities within their competence, etc. At the legislative level, ensuring the financial stability of the state (including the stability of the banking system), which, in turn, requires the application of the regulatory function, has been determined.

The process of strengthening the status of the NBU as a regulator of the banking and financial system has been ongoing for several years. From year to year, amendments and additions are made to existing legislative acts, new laws are adopted (the Law of Ukraine "On Financial Services and Financial Companies", the Law of Ukraine "On Cloud Services", etc.). The powers of the National Bank of Ukraine are expanding significantly, which requires research into changes in this area.

Key words: public authorities, banking system, non-bank financial services markets, financial companies, administrative services, financial services.

Постановка проблеми. Національний банк України (далі – НБУ) є центральним органом державного управління з особливим статусом. З моменту створення (з 1991 року [1]) і до сьогодні його управлінські функції значно розширювалися. На даний час цей орган як юридична особа має статутний капітал у розмірі 10 млн. грн. [2, ст. 3], (що є державною власністю); має відокремлене майно, (що є державною власністю і яким НБУ користується на праві відання); він економічно самостійний та здійснює витрати за рахунок власних доходів (проте доходи не є основною діяльністю), хоч в окремих випадках може використовувати кошти Державного бюджету України. НБУ виконує функції управління банківською та фінансовою системою. Саме вплив НБУ, як органу управління на систему суб'єктів, що надають фінансові послуги, з використанням регуляторної функції зазнав змін в останні роки, і особливо, у період широкомасштабного нападу російської федерації на нашу державу. Важливим було забезпечити стабільність системи у цей час та зберегти довіру населення до банківських установ. З огляду на це, постає необхідність дослідити регуляторну функцію НБУ як органу державного управління.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження функції регулювання на рівні державних органів управління вже здійснювалось науковцями. Зокрема, І.В. Бернацьким [3] проаналізовано типи систем центральних банків у світі та на основі досвіду зарубіжних країн розглянуто питання регулювання банків і небанківських фінансових установ. Діяльність НБУ в умовах війни вивчали О.В. Котик [4], Б.Б. Стасюк [4], О.О. Щур [4], особливості правового регулювання регуляторної діяльності НБУ досліджувала Г.С. Гудкова [5] тощо. Однак, сьогодні зміни в управлінні є стрімкими і роль Національного банку України як регулятора зростає, що потребує проведення додаткового дослідження.

Метою статті є окреслення змін повноважень НБУ в межах функції регулювання за останні роки.

Виклад основного матеріалу. В повсякденному здійсненні управління органами влади виконується низка дій, певних функцій закріплених нормами права. Характер завдань, пов'язаних

із управлінням, впливає на суть управлінських функцій. Функція регулювання, чи регуляторна функція в теоретичних доробках з адміністративного права та управління віднесена до групи загальних функцій, серед яких, окрім регулювання, називають функції планування, організації, координації та контролю. Проте, варто зазначити, що функції управління в певній галузі здійснюються з урахуванням особливостей цієї галузі.

Основною функцією НБУ, яка закріплена в Конституції України [6, ст. 99], є забезпечення стабільності грошової одиниці України. На законодавчому рівні визначено також забезпечення фінансової стабільності держави (в тому числі й стабільності банківської системи та інших суб'єктів, що надають фінансові послуги), а це, зважаючи на статус цього органу, вимагає застосування функцій державного управління, серед яких і регуляторна функція. Ця функція, як одна із функцій управління, широко використовується у фінансовій сфері. Вже кілька років триває процес посилення статусу НБУ як регулятора банківської та фінансової системи. Останні зміни у законодавстві відбулись у 2024 р. [7], закон набрав чинність 8 листопада (через місяць після прийняття) та плануються нові зміни у 2025 році.

Реалізація будь-якої функції органу публічної влади можлива лише у випадку її нормативно-го закріплення. Регуляторна функція НБУ закріплена у Законі України «Про Національний банк України» (стаття 7) та реалізується через: 1) встановлення для банків правил проведення банківських операцій, обліку та звітності, захисту інформації (пункт 4), (розкрито також у статті 33 та 41 цього закону); 2) здійснення банківського регулювання (пункт 8); 3) здійснення валютного регулювання (визначає порядок виконання операцій в іноземній валюті) (пункт 14), (розкрито також у статті 44 цього закону); 4) визначення порядку видачі юридичним особам ліцензії на здійснення операцій з готівкою (пункт 17); 5) визначення порядку здійснення в Україні маршрутизації, клірингу та взаєморозрахунків між учасниками платіжної системи за операціями із застосуванням платіжних карток (в межах України) (пункт 25); 6) встановлення вимог до банків, що здійснюватимуть емісію депозитних сертифікатів банків (пункт 36). До регулювання органом управління належать також питання забезпечення ризиків фінансової системи: «Національний банк ... визначає розміри, порядок формування та використання резервів банків, інших фінансових установ, ... для покриття можливих втрат за кредитами, резервів для покриття валютних, відсоткових та інших ризиків банків, цих фінансових установ» [2, ст. 59].

У 2021 році були значно доповнені можливості НБУ щодо регулювання небанківських фінансових установ, шляхом внесення змін та доповнень до статті 7 Закону України «Про Національний банк України» (на основі прикінцевих положень прийнятого нового Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»), а саме:

1) здійснення державного регулювання: на платіжному ринку (пункт 6); на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю небанківських фінансових установ, інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та осіб, які надають супровідні послуги (пункт 8-1); у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг у банківській системі України та на ринках небанківських фінансових послуг (пункт 26); у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за банками та філіями іноземних банків, страховиками (перестраховиками), страховими (перестраховими) брокерами, кредитними спілками, ломбардами, іншими фінансовими установами (пункт 30);

2) встановлення вимог: щодо створення, ведення, наповнення банками, небанківськими фінансовими установами, операторами поштового зв'язку інформаційних систем (реєстрів, баз даних) для забезпечення обміну інформацією між ними при здійсненні валютного нагляду (пункт 14-1); з питань оброблення, зберігання, захисту, використання, передавання, розкриття та знищення інформації, що становить таємницю фінансової послуги, банківську таємницю (пункт 22);

3) визначення: порядку використання електронного підпису у банківській системі України та на ринках небанківських фінансових послуг (пункт 26-2); порядку та вимог із забезпечення кіберзахисту та інформаційної безпеки банками, іншими особами, що здійснюють діяльність на ринках фінансових послуг (пункт 32); напрямів розвитку технологій та інновацій на ринку фінансових послуг (пункт 37); особливостей функціонування банківської системи України, діяльності небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, у разі введення воєнного стану чи особливого періоду (пункт 20).

У цьому ж (2021) році регулювання Національним банком України стало можливе і щодо органів публічної влади, які надають фінансові, супровідні послуги в рамках державних програм або програм органів місцевого самоврядування (статтю 7 Закону України «Про Національний банк України» доповнено пунктом 8-2).

У 2022 році, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про хмарні послуги» [8], НБУ отримав можливість визначати «порядок застосування технології хмарних обчислень та надання хмарних послуг банками, іншими особами, що здійснюють діяльність на ринках небанківських фінансових послуг ... операторами платіжних систем та/або учасниками платіжних систем, технологічними операторами платіжних послуг» [2, п. 38, ст. 7].

Прийняття у 2024 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій Національного банку України з державного регулювання ринків фінансових послуг» [7] для НБУ знову розширено регулятивні повноваження, а саме дозволено встановлювати вимоги «щодо забезпечення доступності послуг, що надаються у банківській системі України, на ринках небанківських фінансових послуг ... на платіжному ринку, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення» [2, п. 41, ст. 7]. Така норма відповідає Європейському законодавству та сучасним реаліям в Україні, що пов'язані із воєнними діями на території нашої держави.

У 2025 році знову плануються доповнення до нормативно-правових актів, що стосуються питань регулювання НБУ ринків фінансових послуг. Так, на офіційному порталі НБУ розміщено Проект Постанови Правління Національного банку України [9] та розпочато обговорення змін до положень про авторизацію на ринку небанківських фінансових послуг. Як зазначено: «...Зміни спрямовані на посилення протидії впливу держави-агресора на фінансовий ринок України, виконання вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій Національного банку України з державного регулювання ринків фінансових послуг», а також врахування пропозицій ринку. Зазначені зміни стосуються, зокрема: уточнення розподілу повноважень Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності банків, оверсайта платіжної інфраструктури, та Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності ринків небанківських фінансових послуг...» [10].

Проект пропонує внесення змін до Положення про порядок здійснення авторизації діяльності надавачів фінансових платіжних послуг та обмежених платіжних послуг [11] та до Положення про авторизацію надавачів фінансових послуг та умови здійснення ними діяльності з надання фінансових послуг [12]. Проте зміни стосуються в основному назви комітету: «Комітет з нагляду за небанківськими установами» замінити словами «Комітет з питань оверсайта платіжної інфраструктури» [9, с. 2-3], а всі строки надання адміністративної послуги НБУ щодо винесення рішення про розширення обсягу акредитації або про відмову в розширенні обсягу акредитації залишаються незмінними.

До Положення про авторизацію надавачів фінансових послуг та умови здійснення ними діяльності з надання фінансових послуг у 2025 році пропонують додати нову главу 1-1 «Повноваження Національного банку щодо прийняття рішень», а саме окремі Комітети можуть приймати рішення про відкликання окремих видів ліцензій за порушення окремих статей законів України: Комітет з питань нагляду та регулювання діяльності банків, оверсайта платіжної інфраструктури - ліцензії на діяльність фінансової компанії, ліцензії на діяльність ломбарду, ліцензії на здійснення діяльності кредитної спілки; Комітет з питань нагляду та регулювання діяльності ринків небанківських фінансових послуг - ліцензії на діяльність фінансової компанії, ліцензії на діяльність ломбарду, ліцензії на здійснення діяльності із страхування, ліцензії на здійснення діяльності кредитної спілки.

Правління Національного банку пропонується наділити повноваженнями приймати рішення про: видачу ліцензії на здійснення діяльності із страхування або про відмову в її видачі; відкликання ліцензії на здійснення діяльності із страхування; відкликання ліцензії на здійснення діяльності кредитної спілки [9, с. 1-3]. Також у проекті пропонують перерозподілити повноваження, а саме передати окремі повноваження від Комітету з питань нагляду до Національного банку України (до цих повноважень віднесли: видачу ліцензії на діяльність фінансової компанії, ломбарду або про відмову в її видачі; прийняття рішення про надання погодження або про відмову у наданні погодження на розширення обсягу ліцензії на здійснення діяльності із страхування; прийняття рішення про надання погодження або про відмову у наданні погодження на звуження обсягу ліцензії на здійснення діяльності із страхування, та інші) [9, с. 6].

Висновки. Отже, роль НБУ як регулятора фінансової системи у сфері надання фінансових послуг за останні кілька років значно зросла. Під відання центрального органу управління в цій сфері передано ті суб'єкти у сфері фінансів, які надають фінансові послуги, але не є банківськими установами. До таких належать фінансові компанії, ломбарди, страхові компанії тощо. Регулюванню з боку НБУ підпадають також публічні органи (державні органи влади, органи місцевого самоврядування), які надають фінансові, супровідні послуги в рамках державних програм або програм органів місцевого самоврядування. При НБУ створено Комітети, як колегіальні органи управління, проте, до їх складу входять працівники Національного банку, що свідчить про концентрацію управлінських функцій в руках одного органу. З одного боку, управління суб'єктами, що надають фінансові послуги в межах одного органу, дозволить систематизувати фінансову сферу та застосовувати єдині стандарти управління, з іншого – є небезпека через збільшення сфери управління втратити її контрольованість. Вже звучать окремі застереження науковців, в тому, що це може призвести до неспроможності керувати такою кількістю суб'єктів. Однак, ми вважаємо, що на сьогодні, в умовах воєнного стану, забезпечення стабільності у сфері надання фінансових послуг є важливим завданням органів державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 20.03.1991 № 872-XII (втрата чинності від 17.01.2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/872-12#Text>.
2. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV (станом на 15.02.2025 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
3. Бернацький І.В. Проблематика передачі регуляторних функцій Національної комісії, що регулює ринок фінансових послуг, до Національного банку України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 6(1). С. 100–107. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvppr_2020_6\(1\)_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvppr_2020_6(1)_20).
4. Котик О.В., Стасюк Б.Б., Щур О.О. Діяльність національного банку України в умовах війни. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Економічні науки*. 2024. Вип. 2. С. 69–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnugp_ekon_2024_2_9.
5. Гудкова Г.С. Регуляторна діяльність національного банку України: особливості правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Вип. 6. С. 60–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjyv_2021_6_15.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій Національного банку України з державного регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 08.10.2024 № 3994-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3994-20#Text>.
8. Про хмарні послуги: Закон України від 17.02.2022 № 2075-IX (станом на 15.02.2025 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20#Text>.
9. Проект Постанови Правління Національного банку України «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України»: «Зміни до Положення про порядок здійснення авторизації діяльності надавачів фінансових платіжних послуг та обмежених платіжних послуг». URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/proekt_2025-02-03.pdf.
10. Розпочинається обговорення змін до низки положень про авторизацію на ринку небанківських фінансових послуг. *Офіційний сайт Національного банку України* (дата звернення: 12.02.2025). URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/rozpochinayetsya-obgovorennya-zmin-donizki-polojen-pro-avtorizatsiyu-na-rinku-nebankivskih-finansovih-poslug>.
11. Про затвердження Положення про порядок здійснення авторизації діяльності надавачів фінансових платіжних послуг та обмежених платіжних послуг: Постанова Національного банку України від 07.10.2022 № 217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0217500-22#Text>.
12. Про затвердження Положення про авторизацію надавачів фінансових послуг та умови здійснення ними діяльності з надання фінансових послуг: Постанова Національного банку України від 29.12.2023 № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0199500-23#Text>.