

УДК 336.17

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.01.2.43>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ВПЛИВУ НЕПРАЦЮЮЧИХ БАНКІВСЬКИХ АКТИВІВ НА СТАБІЛЬНІСТЬ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Мушенко В.В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права,
міжнародного права та приватного права,
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
ORCID: 0000-0003-0411-7567

Суббот А.І.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри європейського та публічного права,
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
ORCID: 0000-0002-1453-9379

Мушенко В.В., Суббот А.І. Адміністративно-правове забезпечення протидії впливу непрацюючих банківських активів на стабільність банківської системи України.

У статті здійснено дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення протидії впливу непрацюючих (дефолтних) банківських активів на стабільність банківської системи України в умовах воєнного стану та встановлено, що такі активи є вагомою проблемою для сучасного регулювання банківських правовідносин. Накопичення значного обсягу зазначених активів підриває фінансову стабільність та інвестиційну привабливість банків, довіру населення до банківської системи та загрожує економічній стабільності та розвитку країни. Встановлено, що за своєю суспільно-економічною змістовною наповненістю досліджувані активи міжнародною науковою та громадською спільнотою позначають NPL від «Non-Performing Loans», що перекладається як «непрацюючі (прострочені) кредити» або «непрацюючі активи». Проаналізовано наявні статистичні (звітні) дані щодо частки NPL у банківському секторі встановлено їх високий обсяг та значний загальний обсяг кредитного портфеля внаслідок війни, економічної кризи та енергетичного терору нашої держави з боку агресора. Визначено соціально-економічні виклики наявності високого рівня непрацюючих активів в умовах воєнного стану. Встановлено, що політика НБУ спрямовується на запровадження європейських нормативно-правових засад регулювання відносин щодо непрацюючих активів та підвищення прозорості вітчизняного фінансового та банківського сектору. Прикладом такого запровадження визначено реалізацію ініціативи Європейського Союзу "Ukraine Facility", запровадженої Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29.02. 2024 р. № 2024/792, а також Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 575/2013 від 26.06.2013 р. про пруденційні вимоги для кредитних установ. Обґрунтовано пропозиції (моніторинг кредитних портфелів, реструктуризація заборгованості, продаж активів, вдосконалення фінансових інструментів, впровадження передових практик тощо) щодо удосконалення відносин адміністративно-правового забезпечення управління непрацюючими активами шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 281 та постанови Правління Національного банку України від 18.07.2019 р.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, банківська діяльність, дефолтні активи, законодавство, Національний банк України, непрацюючі (проблемні) активи, непрацюючі (прострочені) кредити, нормативно-правове регулювання, регламенти ЄС, стабільність.

Mushenok V.V., Subbot A.I. Non-performing bank assets as an object of regulatory and legal regulation in the sphere of financial relations of Ukraine.

The article studies the features of administrative and legal support for counteracting the impact of non-performing (default) bank assets on the stability of the banking system of Ukraine under martial law and establishes that such assets are a significant problem for modern regulation of banking relations. The accumulation of a significant amount of these assets undermines the financial stability and investment attractiveness of banks, public confidence in the banking system and threatens the economic stability and development of the country. It is established that, due to their socio-economic content, the assets

under study are designated by the international scientific and public community as NPL from «Non-Performing Loans», which translates as «non-performing (overdue) loans» or «non-performing assets». The available statistical (reporting) data on the share of NPL in the banking sector are analyzed, their high volume and a significant total volume of the loan portfolio as a result of the war, economic crisis and energy terror of our state by the aggressor. The socio-economic challenges of the presence of a high level of non-performing assets under martial law are identified. It is established that the NBU policy is aimed at introducing European regulatory and legal principles for regulating relations with non-performing assets and increasing the transparency of the domestic financial and banking sector. An example of such introduction is the implementation of the European Union initiative «Ukraine Facility», introduced by Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council (EU) of 29.02. 2024 No. 2024/792, as well as Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No. 575/2013 of 26.06.2013 on prudential requirements for credit institutions. Proposals (monitoring of credit portfolios, debt restructuring, asset sales, improvement of financial instruments, implementation of best practices, etc.) are substantiated to improve the relations of administrative and legal support for the management of non-performing assets by amending the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 15, 2020 No. 281 and the Resolution of the Board of the National Bank of Ukraine dated July 18, 2019.

Key words: administrative and legal mechanism, banking, defaulted assets, legislation, National Bank of Ukraine, non-performing (problem) assets, non-performing (overdue) loans, regulatory and legal regulation, EU regulations, stability.

Постановка проблеми. Як складова частина суспільно-економічних відносин, банківські відносини в Україні являють собою взаємодію між суб'єктами банківського права (Національним банком України (надалі – НБУ), комерційними банками, фізичними та юридичними особами (клієнтами)), що виникають у процесі здійснення різних видів банківської діяльності: залучення вкладів на депозити, кредитування та розрахунки тощо. Зазначені відносини містять елементи публічного та приватного характеру, тому регулюються нормами такої комплексної галузі права як фінансове право з домінуванням елементів банківського права, а також інших галузей права (адміністративного, цивільного).

Банківські правовідносини мають владно-організаційний (реєстрація банків НБУ) та майновий (кредитні угоди) аспекти, базуються на принципах добровільності, взаємної заінтересованості, банківської таємниці та конкуренції. Серед об'єктів таких відносин є банківські операції з різними видами активів (працюючі, оборотні, позаоборотні тощо). Непрацюючі банківські активи є вагомим проблемою для сучасного регулювання банківських правовідносин, особливо в умовах глобальних викликів воєнного стану. Накопичення значного обсягу зазначених активів підриває фінансову стабільність та інвестиційну привабливість банків, довіру населення до банківської системи та загрожує економічній стабільності та розвитку країни.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження особливостей нормативно-правового регулювання таких об'єктів банківських правовідносин як непрацюючі банківські активи є предметом дослідження певної кількості вітчизняних науковців таких як Алексеєнко М.Д., Банк Р.О., Берлач А.І., Гетманцев Д.О., Дзюблюк О.В., Корнеєв В.В., Костюченко О.А., Крегул Ю.І., Курило В.І., Олійник А.В., Сокольницький Ю.І., Шукліна Н.Г. та ін.

Зокрема, Гетманцев Д.О. та Шукліна Н.Г. визначаючи банківське право підгалуззю (фінансового, цивільного або господарського) права, до об'єктів банківських правовідносин відносить поряд із діями громадян та юридичних осіб (здійснення платежів, операцій з іноземною валютою, купівля-продаж цінних паперів), різні види активів (кошти, цінні папери, майно). [1, с. 67]. Досліджуючи природу та сутність проблемних активів, їх класифікацію, Юрченко В.І. акцентує увагу на необхідності адміністративно-правового регулювання відносин управління проблемними активами банківських установ у банківській системі України [2, с. 47]. Аналізуючи особливості адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки банків, Надьон О.В. робить обґрунтоване узагальнення про те, що збільшення обсягів проблемних кредитів є серйозною загрозою для фінансової стабільності вітчизняних банків та безпеки банківського сектору і пропонує нові підходи до регулювання такого типу безпекових відносин [3, с. 19].

Однак, не зважаючи на те, що існуючі наукові доробки мають теоретико-правове та прикладне значення для регуляторів, банківських установ та інших учасників банківського сектору, а також сприяють кращому розумінню й управлінню ризиками, пов'язаними з непрацюючими банківськими активами, значно меншу уваги у царині сучасної правової науки було приділено фахівцями дослідженню правового регулювання непрацюючих (проблемних, дефолтних) банківських активів, які входять до широкої категорії банківських активів та безпосередньо впливають на збереження фінансової стабільності банківської системи у період глобальних викликів для країни та суспільства.

Мета дослідження. Виходячи із загальної окресленої проблематики у даній роботі пропонуються результати дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення протидії впливу непрацюючих банківських активів на стабільність банківської системи України в умовах воєнного стану, а також пропозиції щодо удосконалення публічного регулювання відносин банківського регулювання.

Виклад основного матеріалу. У межах окресленого дослідження, у першу чергу, доцільно звернути увагу на характеристику окремих елементів банківських відносин періоду запровадження правового режиму воєнного стану як глобального виклику українському суспільству. Адже протидія України відкритій ворожій агресії протягом останніх чотирьох років призвела до зниження доходів держави та її населення, а також сприяла погіршенню платоспроможності позичальників, руйнуванню структури банківських активів.

Усі перелічені та інші фактори сприяли ускладненню обслуговування банківських кредитів, погіршило якість кредитних портфелів банків і зумовило значні відрахування у резерви. На сучасному етапі діяльність комерційних банків підлягає впливу посилених макроекономічних ризиків, таких як інфляція та девальвація національної валюти тощо. Все це в умовах воєнного стану впливає на здатність позичальників виконувати свої фінансові зобов'язання перед банками та формує різного роду негативні фінансово-економічні тенденції для кожної фінансово-кредитної установи.

Переходячи до сутності дослідження, у першу чергу, звернемо увагу на особливості сучасної уніфікації окремих категорій проблематики та зазначимо, що непрацюючі банківські активи наразі в наукових та публіцистичних дослідженнях позначаються англійською аббревіатурою NPL від «Non-Performing Loans», що перекладається як «непрацюючі (прострочені) кредити» або «непрацюючі активи» [4, с. 34].

Отже, за своєю суспільно-економічною змістовною наповненістю NPL є вагомою проблемою для банківського сектору України в сучасних умовах глобальних викликів. Поряд з іншими негативними факторами, високий рівень NPL підриває фінансову стабільність та інвестиційну привабливість банків, довіру громадян-вкладників до банківської системи та загрожує подальшому економічному розвитку нашої держави та її поступу до європейських соціально-економічних пріоритетів.

В обґрунтування визначеної мети даного дослідження авторський колектив звернув увагу на наявні статистичні (звітні) дані станом на 01.01.2025 р., які визначають частку NPL у банківському секторі на рівні 37,4%, що на 0,8% нижче від показника на 01.01.2024 р. Проте, попри активну роботу банків із урегулювання непрацюючих кредитів, їхня частка залишається високою. Від початку повномасштабної війни обсяги відрахувань в резерви під кредити перевищили 100 млрд грн, що становить понад 12% загального обсягу кредитного портфеля, який банки мали наприкінці лютого 2022 року. Водночас потенційні втрати кредитного портфеля внаслідок війни, економічної кризи та енергетичного терору можуть сягнути 30% [5].

Звернувши увагу на NPL як соціально-економічну проблему та проаналізувавши статистичну інформацію щодо їх рівня, зазначимо, що з 2023 р. Україна активно працює над скороченням обсягу NPL, застосовуючи заходи нормативно-правового регулювання зазначених відносин. Зокрема, політика НБУ спрямовується на запровадження європейських нормативно-правових засад регулювання відносин щодо непрацюючих активів та підвищення прозорості вітчизняного фінансового в цілому та, зокрема банківського сектору.

З метою реалізації ініціативи Європейського Союзу "Ukraine Facility", запровадженої Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29.02. 2024 р. № 2024/792, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 18.03.2024 р. № 244-р «Про схвалення Плану України» затвердив документ під назвою «План України для Ukraine Facility», у якому визначив заходи задля вирішення проблеми високого рівня NPL у банках, що сприятиме зміцненню стійкості банківської системи та підвищенню довіри з боку інвесторів [6].

У продовження реалізації відносин забезпечення стабільності банківської системи у відносинах державної фінансової політики, з 01.01.2025 р. постановою Правління НБУ «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України» №52 від 02.05.2024 р. [4] запроваджено заміну терміну «непрацюючий актив» на «дефолтний актив» у Положенні про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями [7].

Для загального обґрунтування доцільності зазначених вище змін, звернемо увагу на теоретико-правове регулювання категорії «дефолт». Отже, дефолт – це невиконання боржником (позичальником, державою чи компанією) своїх фінансових зобов'язань перед кредитором, зокрема невивплата боргу чи відсотків у встановлені терміни [8]. У практиці регулювання банківських відносин Боровик С.В. ключовою підставою для класифікації активу як дефолтного визначає факт виникнення при прострочених платежах понад 90 днів, неможливості погашення без реалізації застави [9].

Проведений нами компаративістський аналіз доктринального тлумачення поняття дефолтних активів повністю узгоджується із нині наявним нормативно-правовими визначеннями даної категорії банківської діяльності:

1) Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями» 30.06.2016 р. № 351, згідно з якою дефолтний актив – актив, за яким визнано дефолт боржника/контрагента, який, у свою чергу, визначається як настання події/наявність ознаки дефолту, за якими банк на підставі судження довів те, що немає дефолту боржника/контрагента [8].

2) Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 575/2013 від 26.06.2013 р. про пруденційні вимоги для кредитних установ та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 648/2012, згідно з яким, дефолтні активи формують основу непрацюючих експозицій (NPL) за статтею 47а, до яких додатково входять придбані/створені знецінені активи та реструктуризовані з повторними проблемами, а припинення статусу дефолтного вимагає виконання всіх зобов'язань та підтвердження платоспроможності боржника [11].

На нашу думку, доцільно звернути увагу на той факт, що державні банки у своїй діяльності щодо управління проблемними активами діють із врахуванням вимог, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв та умов визначення банками, в яких державі належить 75 і більше відсотків статутного капіталу, заходів з управління проблемними активами» від 15.04.2020 р. № 281, яка, хоч і характеризує проблемні активи у значенні, визначеному відповідними нормативно-правовими актами НБУ, проте визначає порядок їх продажу і випадки дисконтування проблемних активів, виставлених на продаж державними банками [12].

Звернувши увагу на закріплені у вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актах визначення та характеристику дефолтних активів, проаналізуємо прописані у вітчизняних підзаконних актах базові принципи, яким має відповідати процес правового регулювання відносин управління проблемним банківським активом. У постанові правління НБУ «Про затвердження Положення про організацію процесу управління проблемними активами в банках України» від 18.07. 2019 р. № 97 регулятор визначив такі принципи: 1) економічна доцільність; 2) пріоритетність; 3) своєчасність; 4) структурованість; 5) адекватність; 6) усебічність та комплексність; 7) ефективність; 8) моніторинг (аналіз стану процесу) [13].

Звернемо увагу на більш детальний аналіз окремих принципів шляхом аналізу позиції експерта банківської діяльності Усатюк Л.М., яка зазначає про те, що відповідно до принципу ефективності банк забезпечує скорочення рівня (у відсотках до відповідного обсягу активів) та обсягу проблемних активів (в абсолютних значеннях) з досягненням оптимального балансу між часом та обсягом повернення заборгованості за такими активами/обсягом надходжень від продажу/відступлення права вимоги за такими активами відповідно до затвердженої банком стратегії управління проблемними активами [5].

Надавши характеристику загального стану відносин та принципів правової протидії NPL у банківській системі України, звернемо увагу на соціально-економічні виклики наявності високого рівня непрацюючих активів в умовах воєнного стану:

- зростання кредитних ризиків як закономірна реакція суб'єктів господарювання та громадян на сформовану економічну невизначеність, що впливає на їх здатність виконувати зобов'язання за кредитами;
- правова невизначеність сформована хаотичними та невиправданими змінами в законодавстві та занадто жорсткі нові регуляторні вимоги, що створюють додаткові труднощі для банків у врегулюванні NPL (здійснення судових процедур, виконання рішень судів);
- порушення економічної діяльності банків та їх позичальників у період тривалих військових дій шляхом створення значних ризиків для економіки та безпосередньо банківського сектору, погіршуючи платоспроможність позичальників і підвищуючи рівень NPL;
- наявність ряду інших макроекономічних ризиків: інфляція, коливання валютного курсу, зниження економічної активності банків, погіршення фінансового становища позичальників тощо.

Проведені дослідження передумов виникнення та сучасного стану NPL, як впливової категорії на стабільність фінансової системи України, дають підстави надати пропозиції щодо удосконалення відносин адміністративно-правового забезпечення управління непрацюючими активами шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 281 [12] та постанови Правління Національного банку України від 18.07.2019 р. № 97 [13].

Впровадження системи постійного моніторингу кредитних портфелів для раннього виявлення проблемних кредитів, що забезпечить можливість оперативного реагування на потенційні проблеми та вживання необхідних заходів для мінімізації ризиків.

Реструктуризація заборгованості шляхом пропонування позичальникам варіантів реструктуризації боргу шляхом: 1) продовження термінів погашення; 2) зниження процентних ставок; 3) часткове списання боргу.

Ведення претензійно-позовної роботи для забезпечення примусового стягнення заборгованості, в т. ч. за рахунок звернення стягнення на заставу.

Продаж портфеля проблемної заборгованості або окремих кредитів, з метою уникнення ситуації, коли непрацюючі активи на балансах банків ставлять під загрозу інвестиційну привабливість банків та негативно впливають на їхній капітал, що є дієвим способом вирішення проблеми непрацюючих активів є їх реалізація, яку банк не може повернути, на користь третіх осіб.

Розвиток та вдосконалення фінансових інструментів і створення державних ініціатив із підтримки банків може полягати у запровадженні програм фінансової підтримки банків, які стикаються з проблемою NPL. Зазначене державне регулювання та підтримка зможе зменшити ризики для банків та стимулювати їх до активнішого кредитування.

Продаж та реструктуризація активів через використання державних платформ для продажу та активне залучення інвесторів до їх викупу дозволяє. Такий вид банківського регулювання сприятиме зменшенню навантаження проблемними активами на банківську систему.

Впровадження світових передових практик використання аналітичних інструментів для оцінки рівня ризику позичальників допоможе банкам уникати надання кредитів з високим ризиком неповернення.

Співпраця з міжнародними фінансовими інститутами полягає в залученні міжнародних організацій, таких як МВФ і Світовий банк, для надання технічної допомоги, фінансової підтримки, експертних консультацій щодо впровадження передових практик зменшення рівня NPL.

Отже, реформи, спрямовані на зниження рівня NPL, є важливими для зміцнення банківської системи та підвищення довіри інвесторів, що у свою чергу, є запорукою відновлення та зростання економіки держави в цілому. Ефективне адміністративно-правове регулювання рівня NPL в умовах воєнного стану вимагає комплексного підходу, що включає законодавчі зміни, фінансову підтримку та впровадження передових управлінських практик. Спільні зусилля держави, банківського сектору та міжнародних партнерів є ключовими для забезпечення стабільності та стійкого економічного розвитку України.

Висновки. Виходячи із економічної сутності діяльності банківської системи, яка спрямована на забезпечення фінансування та обслуговування суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, накопичення NPL на балансі банку знижує ефективність основних видів діяльності банків. В умовах воєнного стану, можливості банків щодо врегулювання окремих проблемних активів досить обмежені та зводяться до стандартних дій, які досить часто не приносять бажаного результату. Необхідність законодавчого врегулювання досліджуваних відносин посилять ефективність системи управління непрацюючими активами в банках та процесу врегулювання боргових зобов'язань. Це насамперед позитивно вплине на подальше зниження обсягів непрацюючих кредитів у банках та доступність банківського кредитування. Зміни до законодавства стануть підґрунтям для розроблення стратегії врегулювання непрацюючих кредитів в Україні, що сприятиме, зокрема, збільшенню інвестиційної привабливості банківського сектору. Спрощення процесів банкрутства та ліквідації підприємств дає змогу банкам ефективніше управляти проблемними активами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гетманцев Д.О., Шукліна Н.Г. Г 44 Банківське право України: К.: Центр учбової літератури, 2007. 344 с.
2. Юрченко В.І., Аксьонова О.Б. Управління проблемними активами у банківській установі. *Економічний вісник ДВНЗ УДХТУ*. 2019. № 1(9). С. 72–78. URL: <http://ek-visnik.dp.ua/wp-content/uploads/pdf/2019-1/Yurchenko.pdf>. DOI: 10.32434/2415-3974-2019-9-1-72-78.
3. Надьон О.В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право»*. 2016. Вип. 39. Том 2. С. 17–21. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/items/529195aca121-41ff-bc9c-c9685bee6ab8>.
4. Завадський Й.С., Осовська Т.В., Юшкевич О.Ю. Економічний словник. К.: Кондор, 2006. 356 с.
5. Усатюк Людмила. Особливості роботи з npl в умовах воєнної агресії. 5.08.2024. Вид-во «Юридична практика». URL: <https://pravo.ua/osoblyvosti-roboty-z-npl-v-umovakh-voiennoi-agresii/> (дата звернення: 12.01.2026).
6. Рамкова угода між Україною та ЄС щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом «UKRAINE FACILITY» від 21.05.2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 12.01.2026).

7. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України: Постанова Правління Національного банку України №52 від 02.05.2024 р. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_02052024_52. (дата звернення: 12.01.2026).
8. Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями: Постанова Правління Національного банку України від 30.06.2016 р. № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0351500-16#Text> (датазвернення: 5.01.2026).
9. Економічний дискус: міжнародний збірник наукових праць. відпов. ред. Н.В. Семенишена. Тернопіль: Крок, 2014. Вип. 3. 307 с.
10. Боровик С.В. Проблеми теорії держави і права: сучасний вимір для України. Київський університет права. К.: Вид-во КУП, 2024. 235 с.
11. Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 575/2013 від 26.06.2013 р. про пруденційні вимоги для кредитних установ та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 648/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_043#Text (дата звернення: 12.01.2026).
12. Про затвердження критеріїв та умов визначення банками, в яких державі належить 75 і більше відсотків статутного капіталу, заходів з управління проблемними активами: Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2020 р. № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 12.01.2026).
13. Положення про організацію процесу управління проблемними активами в банках України: Постанова Правління Національного банку України від 18.07.2019 р. № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097500-19#Text>. (дата звернення: 12.01.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 12.01.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 26.01.2026
Дата публікації: 2.02.2026

© Мушенко В.В., Суббот А.І., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0