

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті на основі аналізу чинного законодавства та думок з цієї проблематики учених-юристів визначено теоретичні питання адміністративно-правового регулювання банківської системи. Автор підкреслює, що формування України як демократичної, правової держави з ринковою економікою вимагає поліпшення правового регулювання банківської системи з боку держави.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, об'єкт, банківська система, банки, Національний банк України, легалізація, ліцензування, нагляд.

**Оксін Віталій
Юрійович,**

*здобувач кафедри
конституційного, ад-
міністративного та
фінансового права
Відкритого міжна-
родного універси-
тету розвитку людини
«Україна»*

Вивчення сучасної банківської системи становить науковий і практичний інтерес, особливо зараз – під час гострих трансформаційних перетворень у нашій державі, а як підтвердження цьому спостерігаємо нестабільність національної валюти, ліквідацію банків тощо. Наведені обставини ще раз вказують на актуальність обраної тематики.

Сьогодні виникає нагальна потреба у створенні ефективних передумов для розвитку економічних ринкових відносин в умовах всезагального реформування всієї суспільно-державної дійсності та вимагає уточнення сучасний категорійний апарат у сфері адміністративно-правового регулювання банківської системи.

Це підтверджується також М. Старницьким, який зазначає, що стабільне функціонування банківської системи є невід'ємною умовою життєздатності національної економіки. Відповідно до чинного законодавства в Україні запроваджена і діє дворівнева банківська система, в якій на верхньому рівні функціонує Національний банк України, а на другому – банківські та інші фінансово-кредитні установи, які можуть здійснювати спеціальний вид діяльності – банківську. Ефективне функціонування банківської системи не

в останню чергу залежить від стану законності у сфері банківської діяльності. Саме необхідність забезпечення законності зумовлює існування досить розвинутої системи заходів впливу, які Національний банк України має право застосовувати і регулярно застосовує до банків та інших кредитно-фінансових установ за порушення банківського законодавства і нормативно-правових актів НБУ [1].

До проблеми адміністративно-правового регулювання банківської системи зверталися вчені Я. Берназюк, Д. Гетманцев, С. Баранов-Мохорт, В. Першин, Ю. Пивовар, О. Прилуцький, С. Половко, М. Сідак, С. Очкурченко, А. Пишний, С. Лучковська, І. Шамрай, О. Орлюк, О. Селезньова, Т. Латковська, Г. Шемшученко та ін. Однак безпосередньо предметом їхніх досліджень адміністративно-правове регулювання банківської системи не було, вони свої наукові пошуки зосереджували на більш суміжних проблемах.

Спочатку слід розглянути такі складні феномени, як «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання банківської системи» та ін., щодо яких не вщухають наукові суперечки і сьогодні.

Насамперед слід звернутися до тлумачного словника юридичних термінів, де влучно зазначається, що правове регулювання – це форма регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що містяться в нормах права [2, с. 218].

У своїх працях В. Лазарєв та Т. Радько доречно зазначали, що

правове регулювання є частиною дії права, яка характеризує спеціальну юридичну (не інформативну і ціннісно-мотиваційну) дію права на поведінку і діяльність його адресатів, але безпосередньо з ними ще не пов'язана [3, с. 133].

В. Галуцько проблему правового регулювання характеризує такими рисами: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, упорядковуючи їх за допомогою права на рівні суспільства; має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямовано на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються людьми і суспільством та мають для них певне значення; забезпечується певними методами, які координують діяльність суб'єктів права або здійснюються за допомогою їх субординаційної підлеглості у процесі виконання або використання норм права; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх реалізацію [4, с. 116–118].

Правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, установлення певних дозволів і заборон, затвердження певних правових актів тощо [5, с. 369].

У своїх працях В. Ткаченко та Є. Ручкін до змісту будь-якого різновиду соціального регулювання відносять дії морального характеру, що полягають у визнанні на нормативному та індивідуальному рівнях відповідно до цілей регулювання меж дозволеної і забороненої поведінки соціальних суб'єктів, установленні ідеальних моделей їхніх стосунків у певних життєвих ситуаціях, а також у стимулюванні фактичного дотримання ними таких установлень [6, с. 404–408].

Кожний із зазначених вище вчених розкриває в тому чи іншому ракурсі більш глибоку сутнісну складову феномену правового регулювання. Ми не будемо приєднуватися до думок якогось із них, тому що вони всі містять справедливі твердження.

Досить сталим у сучасній юридичній літературі є погляд, що загальна частина адміністративного права містить норми адміністративного права, що мають регулятивне значення для всіх галузей та інших сфер державного управління [7, с. 19].

Тепер слід відзначити, що відповідно особлива частина адміністративного права охоплює норми, якими регулюються суспільні відносини в окремих галузях державного управління – економіки, соціально-культурного будівництва, адміністративно-політичної діяльності, оборони, забезпечення законності та охорони громадського порядку тощо [8, с. 18].

Існує багато визначень та думок щодо адміністративно-правового регулювання, і ми зупинимосся на деяких з них.

На погляд В. Олефіра, Ю. Гридасова, А. Іванищука, С. Короеда, ад-

міністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [9, с. 323–324].

Система елементів адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності) складається з таких складових: норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права; індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові режими; адміністративні процедури; ефективність адміністративно-правового регулювання [9, с. 323–324].

На думку В. Авер'янова, сучасне оцінювання характеру предмета адміністративного права призводить до висновку про те, що всупереч колишнім помилковим поглядам ця галузь покликана не регулювати аж ніяк не тільки і не скільки управлінські відносини між публічно-владними суб'єктами, з одного боку, і підвладно-керованими об'єктами – з іншого, хоча управлінська складова предмета адміністративного права зберігає, безперечно, досить важливе значення.

Натомість значно вагомніше суспільне призначення адміністративного права полягає в іншому – у регулюванні численних відносин, що складаються в ході різноманітної діяльності згаданих суб'єктів щодо забезпечення ефективної реалізації належним приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів (так само, до речі, як і для виконання покладених на них законом обов'язків), а у разі порушення цих прав та інтересів – також їх захисту як у позасудовому (адміністративному), так і судовому (через адміністративну юстицію) порядку [10, с. 13].

Тепер ми перейдемо більш детально до адміністративно-правового регулювання банківської системи.

Згідно із Законом України «Про банки і банківську діяльність» установлюються напрямки адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації щодо забезпечення діяльності банківської системи: державна реєстрація банків; здійснення державного регулювання діяльності банків в адміністративній формі; здійснення банківського нагляду, метою якого є стабільність банківської системи та захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках; деякі адміністративні вимоги щодо відносин банків з клієнтами, а саме право клієнта на інформацію, гарантування внесків фізичних осіб; обов'язки банку щодо збереження банківської таємниці; питання запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом; зобов'язання подавати Національному банку України фінансову і статистичну звіт-

ність щодо роботи банку, його операцій, ліквідності, платоспроможності з метою оцінювання його фінансового стану; адміністративні процедури здійснення перевірки банків на місцях інспекторами чи аудиторами, призначеними НБУ; застосування заходів адміністративного впливу до банків, зокрема скликання загальних зборів, спостережної ради, правління банку для прийняття програми його фінансового оздоровлення; застосування заходів адміністративного примусу до банків: накладення штрафів; примусова реорганізація банку; призначення тимчасової адміністрації; примусова ліквідація банків; адміністративні процедури оскарження рішень НБУ [11].

О. Прилуцький вважає, що у стабільному функціонуванні банків і банківської системи України важливу роль відіграє банківський нагляд, спрямований на зміцнення надійності банківської діяльності, на попередження їх банкрутств. Банки, що перебувають у стані фінансової скрути, за ініціативою НБУ або заявою кредиторів можуть бути ліквідовані. Практика банківського нагляду свідчить, що здебільшого ліквідація банків відбувається за ініціативою НБУ. У підтримці та зміцненні законності в банківській сфері помітна роль належить правовим заходам впливу. Залежно від конкретного виду скоєного правопорушення до порушників – фізичних осіб застосовуються адміністративні, дисциплінарні чи кримінально-правові заходи впливу. Юридична відповідальність може застосовуватися і до банків – як юридичних осіб [12].

А. Баришніковим обґрунтовано, що основним суб'єктом адміністративно-правового регулювання банківської системи є Національний банк України. Він є особливим державним органом, якому притаманні владні повноваження (функції владарювання); водночас його можна назвати лише носієм виконавчої влади, оскільки він здійснює адміністративно-правове регулювання шляхом використання певних повноважень органів виконавчої влади; владно-розпорядчі повноваження НБУ може здійснювати лише в межах владних контурів виконавчої гілки влади. Разом із тим НБУ притаманний позасистемний статус від цієї гілки влади відповідно до Маастрихтських угод країн-членів Європейського Союзу [13].

Напрямки адміністративно-правового регулювання банківської системи є такими: 1) державна реєстрація банків; 2) здійснення державного регулювання діяльності банків в адміністративній формі; 3) ліцензування банківської діяльності; 4) банківський нагляд; 5) забезпечення банківської таємниці; 6) регулювання валютних операцій; 7) запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом; 8) адміністративні процедури здійснення перевірки банків; 9) застосування заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності до банків та їх посадових осіб; 10) адміністративні процедури оскарження рішень НБУ [14].

Отже, усе викладене вище дає можливість виокремити дефініцію адміністративно-правового регулювання банківської системи, що становить собою систему та визначає ті

суспільні відносини, які передбачені комплексом різноманітних юридичних засобів; відіграє провідну роль в упорядкуванні суспільних відносин за допомогою норм адміністративного права; характеризується наявністю стадій у функціональному аспекті та змістовому плані; виділяє специфічні не характерні для інших видів соціального регулювання риси; упорядковує лише найбільш важливі соціальні відносини в цій сфері, які не зможуть без правового регулювання ефективно існувати та розвиватися.

Список використаних джерел:

1. Старинський М. В. Банки як учасники адміністративно-деліктних відносин у сфері банківської діяльності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. В. Старинський; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2009. – 19 с.
2. Юридичні терміни. Тлумачний словник / [В. Г. Гончаренко, П. П. Андрущенко, Т. П. Базова та ін.]. – 2-ге вид., стереотипне. – К.: Либідь, 2004. – 320 с.
3. Общая теория права и государства / [Афанасьев В. С., Герасимов А. П., В. В. Гойман и др.]; под ред. В. В. Лазарева [2-е изд. перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
4. Галунько В. В. Теорія держави та права: [конспект лекцій] / В. В. Галунько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Херсон : ВАТ «ХМД», 2008. – 280 с.
5. Популярна юридична енциклопедія / [В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.)]. – К.: Юрінком Інтер, 2003 – 528 с.
6. Загальна теорія держави та права / [Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Рогачова Л. Л. та ін.] ; під ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: «Право», 2002. – 427 с.

7. Юридичний словник-довідник / ред.-упоряд. Ю. С. Шемшученко. – К.: Феміна, 1996. – 696 с.
8. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред.-упоряд. Ю. С. Шемшученко. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
9. Адміністративне право України: підручник / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В., Іванищук А. А., Короєд С. О.] – Херсон: ХМД, 2013. – Т. 1: Заг. адміністративне право. Акад. курс. – 393 с.
10. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй / В. Б. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4(157). – С. 10–15.
11. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-ІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
12. Прилуцький О. В. Організаційно-правові засади діяльності комерційних банків в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. В. Прилуцький; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
13. Баришніков А. Г. Адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. Г. Баришніков; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2009. – 21 с.
14. Оксін В. Ю. Межі адміністративно-правового регулювання банківської системи / В. Ю. Оксін // Митна справа. – 2014. – № 1(91). – С. 225–231.

Оксин В. Ю. Административно-правовое регулирование банковской системы: некоторые теоретические аспекты.

В статье на основе анализа действующего законодательства и взглядов на эту проблематику ученых-юристов определены теоретические вопросы административно-правового регулирования банковской системы. Автор подчеркивает, что формирование Украины как демократического правового государства с рыночной экономикой требует улучшения правового регулирования со стороны государства банковской системы.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, объект, банковская система, банки, Национальный банк Украины, легализация, лицензирование, надзор.

Oksin V. Yu. Administrative and legal regulation of the banking system: some theoretical aspects.

In article on the basis of the analysis of current legislation and opinions on this issue the scientists-lawyers defined theoretical issues of administrative regulation of the banking system. The author emphasizes that the formation of Ukraine as a democratic state with a market economy requires improvement of the legal regulation by the state of the banking system.

Key words: administrative regulation, the object, the banking system, the banks, the national Bank of Ukraine, legalization, licensing, supervision.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2014