

УДК 342.9

ВІДНОСИНИ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Надобко С.В., здобувач
кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Статтю присвячено виокремленню та характеристиці відносин у сфері банківської діяльності як об'єкта адміністративно-правової охорони, а також дослідженню загального поняття «адміністративно-правової охорони».

Ключові слова: банківська діяльність, адміністративна відповідальність, адміністративне регулювання, адміністративно-правова охорона, банківський нагляд.

Статья посвящена выделению и характеристике отношений в сфере банковской деятельности как объекта административно-правовой охраны, а также исследованию общего понятия «административно-правовой охраны».

Ключевые слова: банковская деятельность, административная ответственность, административное регулирование, административно-правовая охрана, банковский надзор.

Nadobko S.V. THE RELATIONS IN THE SPHERE OF BANK ACTIVITY AS OBJECT OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION

The article is devoted to allocation and the characteristic of the relations in the sphere of bank activity as object of administrative legal protection, and to research of the general concept "administrative legal protection".

Key words: bank activity, administrative responsibility, administrative regulation, administrative legal protection, bank supervision.

Постановка проблеми. Особливість інституту адміністративної відповідальності передбачає вирішення ряду питань, що постають в процесі здійснення державного управління. З урахуванням управлінської концепції, під адміністративною відповідальністю необхідно розуміти елемент механізму державного управління та засіб охорони всіх суспільних відносин, які потрапляють у сферу державного управління. Незважаючи на широкий спектр застосування та спроб тлумачення політико-правової природи феномену адміністративно-правової охорони єдиний підхід чи сталий погляд в науці адміністративного права відсутній.

Стан дослідження. Проблемам визначення поняття «адміністративно-правової охорони» були присвячені роботи таких вчених: А.В. Венедиктов, А.І. Єлістратов, В.В. Івановський, І.Я. Фойницький, О.О. Мосьондз, В.В. Галунько. Проте наукові дослідження проводились переважно з метою виокремлення самого поняття «адміністративно-правова охорона», тоді як особливий об'єкт – відносини у сфері банківської діяльності, вчені не розглядали, що негативно вплинуло на розвиток науки адміністративного права та потребує комплексного теоретичного та прикладного наукового обґрунтування, причому труднощі у процесі праворозуміння пов'язані як із відсутністю комплексних методологічних досліджень, так із складністю самого інституту адміністративно-правової охорони.

Саме тому, **метою статі** є виокремлення та характеристика відносин у сфері банківської діяльності як об'єкта адміністративно-правової охорони, а також дослідження загального поняття «адміністративно-правова охорона».

Виклад основного матеріалу. В науці адміністративного права проблеми визначення поняття адміністративно-правової охорони залишаються надзвичайно актуальними, що пов'язано з відсутністю чітких пропозицій вчених щодо визначення дефініції «адміністративно-правової охорони». Тому найбільш вдалим та доцільним вважаємо твердження В.В. Галунька про те, що адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Дійсно, адміністративно-правова охорона є цілісною системою різноманітних як за своїм змістом, так і сферою застосування заходів, проте їх цілісність забезпечує тільки одна мета: захист охоронюваних законом цінностей, що підпадають під об'єкт адміністративно-правових відносин, при чому за-



стосуванню підлягають не лише охоронні норми, але й регулятивні, наприклад попередження правопорушень, усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Отже, що адміністративно-правова охорона як цілісна система може здійснюватися у різних формах: правотворчій – шляхом створення уповноваженими суб'єктами нормативно-правових актів; правозастосовчій – застосування норм та винесення владними суб'єктами рішень, обов'язкових для виконання; і правоохоронній – здійснення охорони адміністративно-правових норм з можливістю застосування заходів впливу [1, с. 242–247].

Поняття адміністративно-правової охорони тісно переплітається із сутністю адміністративно-правового регулювання, оскільки головне призначення кожного з них – державне регулювання суспільних відносин з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів, а також застосування заходів примусу.

Адміністративно-правове регулювання є складовим елементом більш загальної категорії – правового регулювання, що знаходить свій прояв у різних галузях права, які формують цілісну систему.

П.М. Рабінович вивчає правове регулювання як здійснення державною владою за допомогою всіх засобів владного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення та розвитку [2, с. 176].

С.С. Алексєєв під поняттям правового регулювання розуміє здійснення з допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб певного соціального устрою [3].

І.П. Голосніченко вважає, що правове регулювання – це специфічний вплив, особливий порядок, з характерною підвищеною чіткістю нормативної регламентації. Так дія і вплив права на відносини, їхнє регулювання правом співвідносяться між собою як ціле, особливе і окреме [4].

Головна теза, представлена науковцями, полягає у тому, що правове регулювання – це передусім впорядкування суспільних відносин за допомогою правових норм, яке здійснює та охороняє держава.

Оскільки, адміністративна відповідальність є елементом механізму державного управління та засобом охорони суспільних відносин, що потрапляють у сферу державного управління, то цілком очевидно, що об'єкт адміністративно-правової охорони необхідно визначати також з погляду елемента державного управління, а саме як су-

купність суспільних відносин, що перебувають у віданні державного управління.

Особливим об'єктом, що перебуває під впливом державного управління, є відносини у сфері банківської діяльності, оскільки банківські установи та діяльність, що пов'язана з виконанням їх функцій та реалізацією статутних завдань, є невід'ємними складовими фінансової системи. Такі банківські установи посідають центральне місце в системі економіки держави, що зокрема проявляється в опосередкуванні зв'язків між промисловістю і торгівлею, сільським господарством та населенням.

Основним нормативно-правовим актом в Україні, який визначає правовий статус банківської діяльності, є Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. У ст. 2 міститься поняття «банківська діяльність» – залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб [5].

Отже, вітчизняний законодавець отожднює частину операцій, здійснюваних банківськими установами, з поняттям «банківська діяльність». Цієї концепції притримується і частина вітчизняних вчених, зокрема банківську діяльність визначають як сукупність операцій, яку здійснює банк, О.В. Васюренко [6], А.М. Герасимович [7], О.В. Дзюблюк [8].

Вважаємо, що саме розпорошеність банківського законодавства визначає банківську діяльність як особливий феномен, що знаходить своє формальне закріплення в різних нормативно-правових актах конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, податкового, митного права.

І.А. Безклубий визначає банківську діяльність як систематичну підприємницьку діяльність, здійснення якої передбачає вчинення банківських правочинів та операцій і вважає, що звуженим є визначення банківської діяльності через перелік трьох класичних видів послуг у ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [9, с. 61].

Зрештою, розкриття сутності банківської діяльності вимагає комплексного методологічного підходу та зумовлює певні труднощі в процесі праворозуміння, а тому пропонуємо розуміти цю категорію у широкому та вузькому значенні.

У вузькому розумінні під банківською діяльністю необхідно розуміти банківські операції, здійснювані виключно банківськими установами на підставі ліцензії щодо залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах

та на власний ризик; відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб з метою отримання прибутку. Саме використання терміна у вузькому розумінні дозволяє виокремити ті банківські операції, які здійснюються виключно банківськими установами і виокремлюють банки з-поміж інших фінансово-кредитних установ, та виражає дотримання необхідної вимоги для здійснення таких повноважень – отримання ліцензії.

Оскільки така діяльність є комерційною, тобто містить в собі всі ознаки підприємницької, а саме самостійність, ініціативність, системність, на власний ризик, то важливо зробити акцент на тому, що банківська діяльність здійснюється з метою отримання прибутку. У широкому значенні банківська діяльність – це сукупність операцій, що їх здійснюють банківські та інші кредитно-фінансові установи. Під кредитно-фінансовими установами прийнято розуміти кредитні спілки, страхові компанії, ломбарди, які виконують такі операції не систематично, а також обслуговують, переважно, обмежене коло клієнтів.

При визначенні об'єкта адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності необхідно враховувати кілька визначальних критеріїв. Головний критерій – це регулювання та охорона суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення банківської діяльності (зокрема фінансова, економічна); похідні критерії: легалізація банківської діяльності шляхом реєстрації в установленому порядку юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та отримати особливий дозвільний документ – ліцензію, а також юридичне закріплення специфіки банківської діяльності.

Інтереси держави у процесі здійснення адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності представляє особливий центральний орган, що здійснює державне управління – Національний банк України.

Чинним законодавством України закріплено основні функції Національного банку: ті, які вирізняють його як банківську установу (наприклад, кредитування, діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні тощо), а також ті, які вирізняють його як орган державного управління, що здійснює банківське регулювання та нагляд за банківською діяльністю (ст. 7 Закону України «Про Національний банк України») [10].

Сутність державного управління банківської діяльності полягає у впливові Національного банку України в межах наданих йому повноважень на банківські чи кредитно-фінансові установи з метою стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку. Це відобра-

жає двохаспектний зміст державного регулювання, з одного боку, метою є охорона суспільних відносин, що складають банківську систему, тобто державний інтерес, з іншого – захист прав і свобод, законних інтересів громадян, інших фізичних осіб, які є кредиторами банківських установ, тобто приватний інтерес.

Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державне регулювання діяльності банків Національний банк України здійснює у формі адміністративного регулювання, а саме: 1) реєстрації банків та ліцензування їх діяльності; 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; 4) нагляду за діяльністю банків; 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків [5].

Виходячи з наведеної законодавцем позиції, спостерігається нормативне закріплення державного регулювання відносин у сфері банківської діяльності як елемента адміністративно-правової охорони. При чому процес державного управління характеризується як упорядкуванням суспільних відносин, так і охороною відносин у сфері банківської діяльності, в особі уповноваженого органу – Національного банку України від протиправних посягань – шляхом здійснення нагляду за діяльністю банків.

Із цього твердження зрозуміла і сутність адміністративно-правової охорони: з одного боку, спостерігається державний вплив, спрямований на регулювання банківської діяльності, з іншого – адміністративно-правова охорона проявляється у захисті з боку держави суспільних відносин у сфері банківської діяльності шляхом застосування санкцій адміністративного характеру у випадку порушення правових норм та попередженні правопорушень шляхом здійснення банківського нагляду.

Однією із основоположних та суспільно-значущих форм здійснення адміністративного регулювання банківської діяльності є нагляд за діяльністю банків, що є як інститутом адміністративної відповідальності, так і структурним елементом державного управління, що проявляється у політико-правовій природі сутності банківського нагляду, а також сукупності засобів та прийомів, що використовуються у процесі державного управління відносин у сфері банківської діяльності.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про Національний банк України», банківський нагляд – система контролю та активних впроваджених дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює



наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку, проте вказане визначення не повною мірою відображає зміст та специфіку банківського нагляду, яка представлена у наукових розробках вітчизняних вчених [10].

Банківський нагляд є однією з форм управлінської діяльності держави, оскільки, за твердженням М. Суржинського, у зазначених відносинах центральний банк реалізує функцію державного управління банківським сектором. Банківський нагляд є сферою, яка повинна розглядатися як об'єкт державного управління, а діяльність банків – як сфера суспільного життя, де управлінська діяльність держави може бути необхідною, бажаною або доцільною [11]. На думку Л.Г. Кльоба, банківський нагляд – це функція уповноважених органів, які корегують роботу банківських установ відповідно до законодавчо-нормативних норм і правил, а також певною мірою займаються нормотворчістю [12, с. 221].

Отже, з урахуванням положень, закріплених у чинному законодавстві України, та виходячи із правової природи банківського нагляду, можна зробити висновок, що останній є невід'ємною частиною, структурним елементом державного управління.

При чому вважаємо за доцільне характеризувати банківський нагляд як елемент більш вузької категорії – державного регулювання, оскільки здійснення банківського нагляду в особі уповноваженого державою органу – Національного банку України – проводиться з метою забезпечення як державних (охорона суспільних відносин, що складають банківську систему), так і приватних інтересів (захист прав і свобод, законних інтересів громадян, інших фізичних осіб, які є кредиторами банківських установ), що свідчить про впорядкування суспільних відносин у сфері банківської діяльності з ціллю забезпечення відповідно до норм закону, а також забезпечення балансу між державними та приватними інтересами, при чому пріоритетне положення займають приватні інтереси.

Висновки. Виходячи із висвітлених позицій та загальнонаукових концепцій адміністративного права, пропонуємо авторське визначення адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності як комплекс заходів здійснюваних уповноваженими суб'єктами, спрямованих на врегулювання та захист адміністративно-правових відносин, що виникають у процесі здійснення банківської діяльності від протиправних посягань, а також попередження правопорушень під приводом використання заходів адміністративного примусу.

З огляду на специфіку банківського нагляду як форми адміністративного регулювання відносин у сфері банківської діяльності, можна стверджувати про те, що зміст управлінської концепції адміністративної відповідальності, яка вживається у значенні особливого механізму державного регулювання та засобу охорони суспільних відносин є частиною, структурним елементом банківського нагляду. Очевидно, що це проявляється в регулюванні суспільних відносин у сфері банківської діяльності від імені держави з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках шляхом застосування Національним банком України заходів впливу, у випадку порушення чинного законодавства України, що регулює відносини у сфері банківської діяльності, перелік та порядок застосування яких закріплено законодавчими актами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України : навч. посіб. у 4-х т. / за заг. ред. В.В. Галунька. – 2-ге вид. доп. і перероб. – Херсон : ХМТ, 2011. – Т.1 : Загальне адміністративне право. – С. 242–247.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права / П.М. Рабінович. – К. : Атіка, 1995. – 176 с.
3. Проблемы теории и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 210 с.
4. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права : моногр. / І.П. Голосніченко. – К. : Вища шк., 1991. – 207 с.
5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 08.03.2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 5. – С. 30.
6. Васюренко О.В. Банківські операції : навч. посіб. / О.В. Васюренко. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2004. – 324 с.
7. Аналіз банківської діяльності : підруч. / А.М. Герасимович, М.Д. Алексєєнко, І.М. Парасій-Вєргунєнко та ін. ; за ред. А.М. Герасимовича. – 2-ге вид. без змін. – К. : КНЕУ, 2006. – 600 с.
8. Дзюблюк О.В. Організація грошово-кредитних відносин суспільства у умовах ринкового реформування економіки / О.В. Дзюблюк. – К. : Поліграфкнига, 2000. – 512 с.
9. Безклубий І.А. Банківські правочини : моногр. / І.А. Безклубий. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. – 420 с.
10. Про Національний банк України : Закон України від 01.04.2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 29. – С. 238.
11. Суржинський М. Поняття і сутність банківського регулювання та банківського нагляду в Україні [Електронний ресурс] / М. Суржинський // Юридичний журнал. – 2004. – № 4. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1365>.
12. Кльоба Л.Г. Регулювання банківської інвестиційної діяльності / Л. Г. Кльоба // Наук. Вісн. НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.2. – С. 219–226.