

Такі способи визначаються постановами Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. №284 "Про відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам"; від 5 грудня 1996 р. №1464 "Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству" (Примітки до Додатку №2). Водним, атмосфероохоронним, рибоохоронним та, в окремих випадках земельним законодавством, передбачено розрахунковий спосіб, який здійснюється за допомогою спеціальних методик, прийнятих Мінприроди України. Природоохоронним законодавством передбачено нормативний спосіб компенсації шкоди у випадках перевищення нормативів викидів, скидів забруднюючих речовин чи розміщення небезпечних відходів, здійснення наднормативних забруднень довкілля. Фауністичним, лісовим, природно-заповідним законодавством, законодавством про Червону книгу передбачено таксовий спосіб, який переважно забезпечується спеціальними постановами Уряду України. Способи компенсації шкоди громадянам, заподіяної негативним впливом забрудненого довкілля, екологічним законодавством не визначено, що складає певну правову проблему та необхідність застосування положень інших галузей права і законодавства.

На нашу думку, доцільним було, з урахуванням процедур адаптації та імплементації правових норм міжнародного та європейського екологічного законодавства у сфері компенсації шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, а через його стан – життю, здоров'ю та майну фізичних чи юридичних осіб, систематизувати такі норми в найбільш оптимальному варіанті для України – в проекті Закону про екологічну відповідальність та компенсацію заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди. Такий закон міг би містити кілька розділів, де одержали б закріплення такі визначення як екологічна відповідальність; екологічна шкода; компенсація екологічної шкоди; форми, способи та порядок компенсації екологічної шкоди, фінансові гарантії екологічної відповідальності та інше. Термін "екологічна відповідальність" відповідним чином відповідав би галузевій належності такого виду відповідальності, яка по своїй суті, характером державно-правових санкцій визнавалася б превентивною та цивільно-правовою, компенсаційною. Термін "екологічна шкода" враховував би наслідки правопорушення (забруднення навколишнього природного середовища; порча, знищення, пошкодження, нераціональне використання природних ресурсів; руйнування природних екологічних систем тощо), яким може заподіюватися шкода навколишньому природному середовищу, чи його компонентам, а через них – життю і здоров'ю громадян, чи їх майну. За обсягами заподіяння такої шкоди доцільно визнати майновою та в окремих випадках моральною. Компенсація заподіяної навколишньому природному се-

редовищу шкоди враховувала б превентивний та ліквідаційний характер відповідних фінансових, технічних, технологічних та інших затрат, які має здійснити особа, яка заподіяла таку шкоду, або ж держава у випадках, визначених цим законом. Такий проект закону міг би згодом увійти до відповідних глав чи книг більш уніфікованого нормативно-правового акту – Екологічного кодексу України.

1. *Бажайкин А.Л.* Страхование ответственности а причинение вреда окружающей среде в Федеративной Республике Германии (Umwelthaftpflichtversicherung) // Экологическое право. – 2004. – №5.
2. *Беляков В.А.* Гражданское право: Общая и Особенная части: Учебник. – М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2003. 3. Ведомости Верховного Совета Правительства Республики Башкортостан. – Уфа, 1993. – № 3. – Ст.57. 4. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – Ст. 546.
5. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р., ст. 57 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189. 6. *Gilles Martin.* Le dommage ecologiq en droit interne, communautaire et compare. Rapport introductif. Ed. Economief, 1992. – P. 8; *Michel Prieur.* Droit de l'environnement. Paris, Dalloz, 2000. – P. 868. 7. Journal Official de la Republique Francaise, 2mars 2005, texte 2. 8. Закон України від 18 березня 2004 року "Про затвердження Загальнодержавної Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367. 9. Закон України від 21 червня 2001 р. "Про охорону атмосферного повітря", ст. 10 / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252. 10. Закон України від 5 березня 1998 р. "Про відходи", п. "е". ст. 14, п.п. "е, і, л" ст. 17 / Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №36-37. – Ст. 248. 11. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., гл. 24 та гл. 36 / Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 24. 12. Экологический энциклопедический словарь. – М.: Издательский дом "Ноосфера", 1999. 13. Ежегодник Комиссии международного права, 1998. Том 1. – ООН, Нью-Йорк и Женева, 2005. 14. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р., ст. 67 / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №36. – Ст. 340. 15. Конвенція ООН про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою (1969), Протокол про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні води до Конвенції 1992 року з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер і до Конвенції 1992 року про транскордонний вплив промислових аварій (21.05.2003). 16. Лісовий кодекс України в ред. від 8 лютого 2006 р., ст. 107 / Урядовий кур'єр. – 2006. – № 73-74. – 18 квітня. 17. Матеріали Міжнародного "Круглого стола" на тему "Екологічний кодекс України: мифы и реальность". – Киев, 12-13 мая 2005 г. 18. Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative a la partie Legislative du code de l'environnement // JO n°219 du 21 septembre 2000 page 14792; Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative a la prevention des risques technologiques et a la reparation des dommages // JO n°175 du 17 aout 2004 page 14545. 19. Official journal of the European Union. 30.4.2004. L 143/56-143/74. 20. Право Європейського Союзу: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. 21. Программи міжнародного "Круглого стола" на тему: "Екологічний кодекс України: мифы и реальность". – Киев, 12-13 мая 2005 г. 22. *Савельева Л.В.* Итоги работы Комиссии международного права над первой частью проекта статей "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом" // Московский журнал международного права. – 2005. – №2. 23. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 (CERCLA) / U.S.C. section 9607 (a). 24. Umweltrecht. Wichtige Gesetze und Verordnungen zum Schutz. Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einfuhrubg von Prof. Dr. Peter-Christoph Storm. 12., neubearbeitete und erweiterte Auflage Stand: 16. Juli 1999. – P. 885-891.

Надійшла до редакції 19.12.06

М. Павленко, асп.

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА БАНКІВСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У даній роботі досліджується правова природа банківського контролю в Україні. Аналізуються цілі банківського контролю в Україні та проблеми їх реалізації. Зроблено висновок, що банківський контроль є видом фінансового контролю

It is work the legal nature of the banking control in Ukraine is investigated, the aims of the banking control in Ukraine and their realization are analyzed. The conclusion is, that the banking control is a kind of the financial control

Актуальність проблем, що супроводжують процес становлення банківської системи України, спонукає до вивчення даної системи як в цілому, так і окремих її елементів, в тому числі, і відносин банківського контролю. Варто відзначити, що проблема банківського контролю неодноразово ставала об'єктом дослідження ба-

гатьох вчених правознавців та економістів. Проте, вимушені констатувати той факт, що банківський контроль здебільшого розглядається науковцями крізь призму співвідношення даного поняття з поняттям "банківський надгляд". Тобто, в основу теоретичного аналізу покладено метод порівняння, що не може бути єдиним

© Павленко М., 2007

методом пізнання об'єктивної дійсності. Без сумніву, дана проблема потребує додаткового осмислення з огляду на широке використання зазначених термінів як в наукових працях, так і чинному законодавстві України та законодавстві інших держав, але, на нашу думку, більш актуальним є розкриття особливостей правової природи банківського контролю його юридичного змісту.

Таким чином, насамперед з'ясуємо правову сутність поняття "банківський контроль", а потім вирішимо проблему співвідношення понять "банківський нагляд" і "банківський контроль".

Загальновідомим є лінгвістичне походження слова "контроль", яке перекладається з французької "copie" як "перевірка", а від старофранцузького "contre-rolle" – "список, що має дублікат для перевірки" – перевірка виконання законів, рішення тощо [54, с. 789].

Огляд наукової літератури, в якій досліджується поняття банківського контролю, дає підстави стверджувати про різні погляди вчених на його зміст. Зокрема, такі вчені як Карасьова В.М., Савченко Л.А. вважають банківський контроль (нагляд) специфічним видом фінансового контролю [52, с. 529]. Проте, вивчаючи наукові праці Карасьової В.М. можна дійти висновку про еволюцію поглядів останньої, яка ставила під сумнів фінансово-правовий характер відносин щодо управління банківською системою з боку центрального банку [22, с. 18–19]. Як зазначає автор, в процесі такого управління грошові фонди не утворюються, більше того, управлінська діяльність центрального банку жодним чином не пов'язана з покриттям державних витрат в ході реалізації функцій держави, відтак ототожнювати зазначені відносини з фінансово-правовими немає підстав.

Аналізуючи проблеми фінансового права, певні сумніви висловлює і Кучерявенко М., відмічаючи наступне: "У систему ж фінансового права ввійдуть норми публічного характеру, що регулюють банківську діяльність. Однак і з ними, мабуть, не все абсолютно однозначно, оскільки не можна не брати до уваги адміністративно-правовий аспект регулювання статусу Національного банку України в рамках адміністративно-правового статусу керування фінансами. Тому, ведучи мову про склад фінансового права, необхідно виділяти сукупність норм, що охоплюють публічне регулювання відносин, пов'язаних з рухом державних коштів при здійсненні вказаної діяльності" [32, с. 35–37].

Схожої точки зору притримуються і науковці, які проводячи класифікацію методів правового регулювання відносин комерційних банків з центробанком, дійшли висновку про адміністративно-правовий характер правовідносин банківського контролю. Серед прихильників трактування даного питання кризь призму адміністративного права слід відзначити Ефимову Л.Г., Качан О.О., Кротюк В.Л., Кузнецов Н.Г. та інші [17 с. 5; 23 с. 8; 28, с. 45; 31 с. 23].

Не можемо погодитися з позицією Кротюка В.Л., який вважає недоцільним використовувати поняття "контроль" і пропонує вживати поняття "нагляд", апелюючи при цьому до законодавства ЄС [28, с. 176]. Не зупиняючись на аналізі зазначеної тези все ж зауважимо, що в законодавстві ЄС широко використовується поняття банківський контроль, як приклад можна назвати Директиву Ради 92/121/ЄС від 18.12.1992 р. "Про моніторинг і контроль великих ризиків кредитних інститутів" [14]. Окрім того, і вітчизняний законодавець визначаючи у статті 1 Закону України "Про Національний банк України" поняття банківського нагляду закріпив в якості його складового елемента – систему контролю.

Повертаючись до дискусії про правову природу банківського контролю, варто відзначити і підхід до

даної проблеми українських правотворців, зокрема, у частині першої статті 66 Закону України "Про банки і банківську діяльність" нагляд Національного банку України за діяльністю банків включається до адміністративної форми регулювання банківської діяльності [18]. Проте, якщо дотримуватися логіки законодавця (п.3 ч.1 ст.66), то застосування фінансових санкцій також є засобом адміністративного регулювання. На нашу думку, здійснюючи класифікацію форм регулювання банківської діяльності, було проігноровано логічний закон щодо поділу поняття, який вимагає проводити поділ за однією і тією ж підставою, члени поділу повинні взаємно виключати один одного, бути найближчими видами поняття, що підлягає поділу. З огляду на це, вважаємо за необхідне внести зміни до пункту 1 частини 1 статті 66 Закону України "Про банки і банківську діяльність" та викласти його назву в наступній редакції: "Фінансово-адміністративне регулювання".

Необхідно мати на увазі, що існує і третя точка зору, а саме: Піскотін М.І., Гавальд К., Стуфле Ж., Карманова Є. В., які обґрунтовують самостійність банківського права як галузі права, а отже з цих позицій банківський контроль є частиною банківського права [9; 41].

Розбіжності у теоретичному розумінні поняття "банківський контроль" зобов'язує відшукати критерії, які б дали змогу встановити галузеву належність даного поняття. На нашу думку, вирішення означеного вище питання повинно відбуватися через дослідження особливостей предмету і методу правовідносин банківського контролю.

Враховуючи домінування імперативних норм в процесі здійснення центробанком контрольних функцій у відносинах з банківськими установами, безспірним буде висновок про включення зазначених правовідносин до сфери публічного права. Крім того, структурі методу правового регулювання банківського контролю притаманні інші особливості. Зокрема, наявність безпосереднього зв'язку методу банківського контролю з головними напрямками державної фінансової політики.

Зазначимо, що наведений вище висновок ґрунтується на відповідних положеннях Конституції України та Закону України "Про Національний банк України". Так, згідно частини 2 статті 99 Конституції України та частини 1 статті 6 Закону України "Про Національний банк України", основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці, а реалізація центробанком даного завдання, у відповідності до частини 2 статті 6 та частини 1 статті 55 вищезазначеного нормативного акту, здійснюється через банківський нагляд, метою якого є дотримання безпеки та фінансової стабільності банківської системи.

Деякі вчені економісти визначають банківський нагляд як систему, якою користується уряд, з метою гарантування стабільності фінансового сектора національної економіки, його безпеки та здоров'я [33, с. 29].

Важливою особливістю банківського контролю є делегування державою частини контрольних повноважень недержавним організаціям – внутрішньому банківському аудиту, а також недержавним аудиторським компаніям, які здійснюють зовнішній аудит фінансової діяльності банківської установи. Варто акцентувати увагу на тому, що представники теорії фінансового права розглядають делегування контрольних повноважень недержавним організаціям як одну з особливостей методу фінансового права, що відрізняє його від інших методів правового регулювання, які використовуються в публічно-правових галузях [45, с. 38].

Резюмуючи наведену вище характеристику методу банківського контролю можемо зробити висновок про його належність до галузі фінансового права.

З'ясуємо тепер, чи охоплюються відносини банківського контролю предметом фінансового права, чи все ж таки вони знаходяться у сфері впливу предмета адміністративного права. Відповідь на поставлене питання є важливим з огляду на визначальне значення предмета правового регулювання як критерію системи права [12, с. 241].

Розглядаючи предмет банківського контролю через відповідну категорію фінансового права, слід відмітити одностайність науковців у визнанні грошового змісту фінансових відносин, в яких простежується публічний інтерес держави. Однак, що стосується складових цих відносин (державні фінанси; фінанси органів місцевого самоврядування; фінансів за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси; фінанси недержавних підприємств) – класики фінансового права не дійшли згоди. Так, науковці, які займають консервативні позиції, стверджують про незмінність предмету фінансового права, зокрема, на думку Пацурківського П.С., "...основоположним системоутворюючим фактором продовжує залишатися предмет правового регулювання. Його справжня суспільна природа не змінилися – це розподільчі і перерозподільні відносини в сфері публічних фінансів. Відступлення від цих істин під будь-яким приводом призводить не до вдосконалення фінансового права в цілому і його системи зокрема, а до всіляких деформацій фінансового права, котрі, як навчає вітчизняний і закордонний досвід, досить небезпечні" (переклад наш. – П.М.) [40, с.11]. Інша точка зору домінує в поглядах юристів, які обстоюють самостійність банківського, податкового права і роблять висновок про звуження предмету фінансового права [25; 50]. І нарешті, досить численна когорта провідних вчених в галузі фінансового права доводить необхідність розширення предмету фінансового права з огляду на ринкові перетворення, що відбуваються в суспільстві [1, с. 90; 30, с. 110–111; 35, с. 65].

Співставлення вищезазначених теоретичних підходів з предметом нашого дослідження спонукає до висновку, що визнання фінансово-правової природи банківського контролю є можливим тільки в разі визнання предмету фінансового права в "розширеній редакції".

Безспірність фінансової природи банківського контролю не викликала сумніву в часи існування СРСР, оскільки починаючи з 1932 року і до 1988 року в країні діяла державна монополія на банківські грошові операції, був відсутній фінансово-комерційний бізнес, не існувало ринку цінних паперів [27, с. 39]. Однак з моменту появи дворівневої структури банківської системи, яка передбачає існування центрбанку з одного боку та комерційних банків з іншого, держава втратила монополію на банківські гроші. Відтак, якщо брати критерій "публічні фінанси" як основу обґрунтування правової природи банківського контролю, то можна прийти до висновку про подвійну природу зазначених відносин: адміністративну та фінансову, оскільки рух публічних фінансів є тільки одним із елементів банківської системи. Це, насамперед, стосується загальнообов'язкових платежів юридичних та фізичних осіб (податки, збори, мито), які формують державний дохід. Як відомо, згідно Закону України "Про платіжні системи і переказ коштів в Україні", посередником у процесі обігу вищевказаних грошових коштів виступають банківські установи [19].

Слід зазначити, що Кучерявенко М.П. у підручнику "Фінансове право", використовуючи подібні аргументи, наголошує на досить умовному зв'язку функції банківського нагляду з предметом фінансово-правового регулювання, формування, розподілом і використанням державних грошових коштів [8, с. 305]. Доречно буде зауважити, що ставлячи під сумнів фінансову природу

контролюючих функцій центрбанку, Кучерявенко М.П. спростовує свій попередній висновок про фінансово-правовий характер повноважень Національного банку України по здійсненню банківського регулювання і нагляд [8, с. 296–297]. Крім того, суперечливість у поглядах науковця підкріплюється його ж позицією щодо необхідності широкого підходу до змісту фінансового контролю, оскільки на його думку, фінансовий контроль охоплює також повноваження, не пов'язані з переміщенням грошових коштів, тобто фінансовий контроль за фінансовою дисципліною [8, с. 53–54].

На нашу думку, реалії сучасного життя свідчать про те, що об'єктом фінансового контролю є діяльність комерційних банків, оскільки в процесі її здійснення, банки як фінансові посередники втягують у свою діяльність не тільки суб'єктів підприємницької діяльності, але і державу, яка вимушена використовувати фінансово-правові норми для регулювати зазначених відносин. Ні в кого не викликає сумнівів та обставина, що стабільне функціонування банківської системи є запорукою стабільності національної грошової одиниці, а отже і нормального функціонування фінансової системи держави.

Заслугове на увагу обґрунтування фінансово-правової природи банківської діяльності молодим науковцем – Очкуренко С.В., який підкреслював публічне значення (публічний інтерес) коштів акумульованих кредитними установами, і наголошував на тому, що держава дозволяє комерційним банкам використовувати залучені чужі кошти, насамперед, в інтересах всього суспільства [39, с. 56].

З огляду на викладене вище, варто погодитися з думкою відомої російської вченої Грачової О.Ю., яка аналізуючи тенденції розвитку державного фінансового контролю, стверджувала про його ускладнення у зв'язку з тим, що фінансова діяльність держави в умовах ринкової економіки охоплює сферу недержавних комерційних організацій, підприємств різних форм власності, іноземних інвесторів з метою підтримання законності і правопорядку у сфері фінансів [11, с. 111–112].

Даючи відповідь на окремі питання банківського контролю, можемо прийти до висновку про наявність у цих правовідносинах публічного інтересу держави направлено на забезпечення стабільності фінансової системи. Відтак, правомірним буде включення банківського контролю до предмету фінансового права.

Крім того, відзначимо, що консерватизм у ставленні науковців до необхідності розширення предмету фінансового права провокує процес поглинання фінансово-правових відносин іншими галузями права. З цього приводу, відомий теоретик фінансового права Бекерська Д.А. зазначає: "Вченим юристам-фінансистам необхідно наполегливіше відстоювати позиції збереження норм фінансового права за галуззю, що регулює фінансову діяльність держави. Підставою для цього є прийнятий в Україні Господарський кодекс України, в якому фінансова діяльність в державі навіть не згадується, а все зводиться до господарської діяльності" (переклад наш. – М.П.) [5, с. 2–3]. Власну позицію по даному питанню висловила і Пришва Н.Ю., яка наголошує на недопустимості втручання інших галузей законодавства у сферу фінансових правовідносин, оскільки це може призвести до численних проблем у правозастосовчій практиці [43, с. 51].

Повертаючись до дискусії про правову природу банківського контролю, погодимось з тим, що в деяких випадках твердження про його адміністративно-правовий зміст є цілком прийнятним з огляду на комплексний характер банківського права. Підтримуючи думку Орлюк О.П. про те, що банківське право не є ні підгалуззю, ні

основною галуззю права, оскільки це комплексне утворення, яке має свій специфічний правовий режим (однак не видовий) [38, с. 27], можна робити припущення про подвійну правову природу банківського контролю, який крім фінансово-правових норм містить і норми адміністративного права. Даний висновок спонукає нас до встановлення чітких ознак "адміністративного" та "фінансового" змісту у правовідносинах банківського контролю.

Як вже було сказано, найефективнішим критерієм для розмежування норм адміністративного та фінансового права є метод і предмет правового регулювання. Оскільки метод фінансового права нами вже було досліджено, то необхідно детальніше зупинитися на предметі адміністративного права. Так, Битяк Ю.П. дає наступне визначення: "Предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньо організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства" [2, с. 25–26].

Отже, з наведеного вище можна побачити, що науковець, визначаючи предмет адміністративного права пов'язує його з функціями державного управління. Варто відмітити, що на перший погляд у відносинах банківського контролю відсутні елементи державного управління, оскільки буквально тлумачення Закону України "Про банки і банківську діяльність" та Закону України "Про Національний банк України" спонукає до висновку, що банківський контроль є частиною функції банківського регулювання.

З цього приводу дослідник банківського контролю Казакбієва Л.Т. зазначила, що і управління, і регулювання як функції державно-управлінської діяльності є однопорядковими і реалізуються в рамках діяльності виконавчої гілки державної влади. Як в управлінській, так і в регулюючій діяльності спільним є можливість, і здатність організувати [21, с. 66].

Вважаємо слушною думку про відсутність глобальних розбіжностей у поняттях "управління" та "регулювання", проте суттєвим недоліком вищезазначеної дефініції є обмеження функцій державного регулювання та управління межами виконавчої влади, оскільки, як нам відомо, носіями управлінських повноважень можуть бути і інші суб'єкти, в тому числі і центробанк.

Аналізуючи сутність контрольної діяльності більшість науковців визначають її як невід'ємну функцію управління, яка є заключною стадією управлінського процесу [6, с. 9–19; 12, с. 8–12; 13, с. 3–6; 24, с. 6–7]. Визнані фахівці у сфері дослідження проблем управлінської діяльності держави – Горшенев В.М. та Шахов І.Б., розглядають контроль-наглядову діяльність, з одного боку, як специфічну правову форму управлінської діяльності органів держави, а з другого – як "організаційно-юридичний засіб забезпечення законності в управлінській діяльності" [10, с. 52–57].

Дослідження фінансово-правових відносин свідчить про те, що вони як і адміністративно-правові, за своїм змістом є управлінськими. З цієї позиції, є всі підстави включати до фінансових відносин і відносини, що виникають в банківській діяльності. Однак, щоб бути послідовними, зазначимо, що управлінські відносини по здійсненню банківського контролю набувають фінансового змісту тільки після реєстрації та отримання ліцензії

кредитною установою, оскільки, тільки після виконання цих умов банк отримує право залучати та використовувати кошти фізичних та юридичних осіб.

В контексті викладеного звернемо увагу на правову конструкцію статті 66 Закону України "Про банки і банківську діяльність", в якій законодавець розмежував функції банківського ліцензування та нагляду. На нашу думку, підставою для такого поділу є відмінний юридичний зміст цих відносин. Зокрема, з'ясовуючи особливості ліцензування слід звернути увагу на те, що з одного боку це – метод державного регулювання господарської діяльності, а з іншого боку це – форма і засіб здійснення контролю держави за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства в процесі здійснення підприємницької діяльності.

Дослідження доктринальних поглядів на банківське ліцензування свідчить про віднесення зазначеної функції до особливої форми фінансового контролю – вступного банківського контролю [39, с. 134; 45, с. 221–222]. Гадаємо, що цей підхід є хибним через невідповідність змісту правовідносин ліцензування комерційних банків фінансовим правовідносинам.

У юридичній літературі ліцензія (лат. *licentia* – свобода, право) визначається як спеціальний дозвіл, який видається компетентним державним органом або уповноваженою ним особою на здійснення певних дій чи діяльності у визначених сферах, або на використання певних прав, що належать іншій особі [54, с. 512]. Головною метою ліцензування банківської діяльності є запобігання участі у банківській діяльності фахівців з недостатніми професійними навичками, засновників з незадовільним фінансовим станом та попередження проникнення в банківську сферу кримінального капіталу та кримінальних структур [33, с. 40; 37, с. 166].

Аналізуючи відносини, що виникають в процесі створення банку, можна зробити висновок, що ліцензування є адміністративним регулятором за допомогою якого держава "відсіює" претендентів на здійснення банківської діяльності у зв'язку з невідповідністю останніх нормативним вимогам.

Таким чином, до моменту отримання банківською установою ліцензії відсутній об'єкт фінансово-правового регулювання, оскільки, не здійснюється банківська діяльність. Відтак не може йти мова про фінансовий зміст банківського контролю на цьому етапі. З цього приводу, відомий український правознавець фінансист Воронова Л.К., зазначає, що фінансовий контроль, щодо фінансів господарюючих суб'єктів, виникає після їх державної реєстрації та ліцензування [7, с. 22]. Однак, в подальшому, на стадії контролю за дотриманням ліцензійних умов, зазначені правовідносини трансформуються у фінансово-правові, оскільки факт реєстрації та ліцензування кредитної установи є правотворючим юридичним фактом, що, з одного боку, наділяє контролюючими повноваженнями центробанк, натомість, кореспондуючими обов'язками банку є дотримання ліцензійних умов.

Отже, інститут ліцензування є додатковим доказом комплексного характеру банківських правовідносин, дослідження яких вимагає використовувати системний підхід та уникати невинуватої категоричності при визначенні правової природи цих відносин. Ігнорування наведеного правила призводить до помилкових висновків. В якості прикладу, можна навести позиції деяких науковців, зокрема Агафонові Н.В. та Древалі Л.Н., які розмежовуючи фінансові та адміністративні відносини у сфері банківської діяльності, стверджують про те, що фінансово-правовими нормами регламентується діяльність фінансових установ: в емісійній справі, у сфері

валютних операцій, а адміністративно-правовими нормами регулюється здійснення контролю та нагляду за законністю діяльності нижчестоящих суб'єктів [1, с. 44–45; 15, с. 2–4]. Проте, якщо дотримуватися вищезазначеної логіки, то стає незрозумілим як фінансова діяльність кредитних установ може нормально функціонувати без фінансового контролю, який уособлює "зворотний зв'язок", що є засобом попередження, виявлення та усунення порушень у фінансовій сфері?

Узагальнюючи проведені дослідження, можемо зробити висновок про фінансово-правовий зміст банківського контролю, об'єктом якого є правовідносини, що складаються в процесі залучення та розміщення грошових фондів коштів фізичних та юридичних осіб, незалежно від їх форм власності.

Важливе значення для дослідження правової природи банківського контролю є з'ясування його цілей. У контексті викладеного, слід погодитися з Савченко Л.А., яка розкриває специфіку фінансово-контрольних правовідносин через їх цільову спрямованість [46, с. 252].

Поняття "ціль" в юридичній літературі вживається в різноманітних значеннях і може встановлюватися для визначення цілей окремого закону чи певного правового інституту. Від правильного встановлення цілей залежить ефективно застосування положень нормативного акту, оскільки ціль визначає правові засоби її досягнення [34, с. 100–109].

Необхідно мати на увазі, що банківське законодавство містить визначення "мети" банківського нагляду, що, на думку автора, тотожне поняттю цілі. Тому надалі будемо використовувати зазначені поняття як синоніми. Законодавче закріплення мети банківського нагляду свідчить про його надзвичайну важливість для держави та суспільства.

Дослідивши основоположні законодавчі акти, які регулюють банківські правовідносини, зокрема, Закон України "Про Національний банк України", Закон України "Про банки і банківську діяльність" можемо зробити висновок про певні відмінності у визначенні цілей. Так, диспозиція частини 1 статті 55 Закону України "Про Національний банк України" зазначає, що головною метою банківського регулювання і нагляду є: безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. Аналогічне за змістом визначення закріплене у частині 1 статті 67 Закону України "Про банки і банківську діяльність", проте зазначена норма не включає в себе словосполучення "фінансова стабільність" як це передбачено у попередньому нормативному акті. Крім того, дещо звужена мета в частині захисту інтересів вкладників і кредиторів банку, оскільки об'єктом їх захисту є лише кошти, що знаходяться на банківських рахунках. На нашу думку, розбіжності у нормативних визначеннях мети банківського нагляду свідчать про наявність проблем правотворчості в Україні [26, с. 121–124].

Вважаємо, що при з'ясуванні цілей банківського контролю в якості базового визначення необхідно використовувати частину 1 статті 55 Закону України "Про Національний банк України". Аналіз цієї дефініції підтверджує спрямованість банківського контролю на захист системного інтересу – фінансової стабільності банківської системи.

Як показує світовий досвід, діяльність органів банківського контролю не зводиться до запобігання краху окремо взятого банку [16, с. 187]. Фінансова неспроможність окремо взятої банківської установи є цілком нормальним явищем і, насамперед, в країнах, в яких відбувається становлення кредитної системи. Так, в Україні станом на березень 2006 р. ліквідується 20 банківсь-

ких установ, або 10,6% від загальної кількості в державному реєстрі банків. З них 15 ліквідуються згідно рішення НБУ, чотири – по рішенням господарських судів і один – по рішенням зборів акціонерів [53, с. 13].

Цікаву думку з цього приводу висловлює російський дослідник банківського права – Тосунян Г.А., який схвалює політику центрбанку спрямовану на відсіювання з кредитного ринку сумнівних банків, проте наголошує на необхідності врахування інтересів вкладників у цьому процесі [4].

Вважаємо, що дана теза підтверджується сучасними реаліями. Зокрема, загальновідомим є той факт, що в Україні більшість українських банків не функціонують як повноцінні і самостійні бізнес одиниці. Як правило, біля банків існують цілі мережі господарських структур, які створили банк, або ж виникли на його базі, а самі банки частіше за все виконують функцію розрахункових центрів, що обслуговують та оптимізують фінансові потоки подібних "конгломератів" [48, с. 9]. Правові наслідки такої "банківської діяльності" можна проілюструвати на прикладі банкрутства ВАТ "АКБ "Гарант", який за даними НБУ станом на 01 січня 2005 року займав 155-е місце серед українських банків. Серед причин фінансового краху даної кредитної установи центрбанк виділяв операції з високим ризиком, які проводилися екс керівництвом фінустанови, а також понадлімітне кредитування афілійованих осіб і придбання векселів у фіктивних фірм. Знаковим є те, що перебуваючи в передкризовому стані, ВАТ "АКБ "Гарант" провів рекламну акцію по залученню вкладів (депозитів) населення, згідно умов якої, вкладникам гарантувалася виплата 22% річних, хоча середня ставка по депозитах в українських банках була нижче 18%.

Отже, підтримуючи думку Тосуняна Г.А., дозволимо собі повторитися, що домінуючою метою банківського контролю є "системний інтерес", а саме – належне функціонування банківської системи держави, що покладає обов'язок на регулятора витіснити з кредитного ринку сумнівних гравців, діяльність яких підриває довіру населення до фінансової системи держави.

Разом з тим, реалії сьогодення вимагають зваженого підходу центрбанку у відносинах з системоутворюючими банками, фінансовий крах яких провокує не тільки фінансову нестабільність в окремо взятій державі, але й тягне за собою регіональну чи світову банківські кризи. Історія банківської діяльності містить численні приклади цього: крах західнонімецького банку "Банкхаус Херштатт" в 1977 р.; крах італійського банку "Банко Амброзіано" в 1982 р.; крах британського банку "Банк міжнародного кредиту і торгівлі" в 1991р.; крах британського банку "Берігінс банк" в 1995р. [16, с. 148–153]. З іншого боку банкрутство великих банків стало каталізатором міжнародного співробітництва у цій сфері, а також посприяло вдосконаленню методів банківського нагляду.

З наведеного вище вбачається, що цілі банківського контролю віддзеркалюють суспільний інтерес. Окремі вчені відносять такий суспільний інтерес до різновиду публічного інтересу, який регулюється публічними галузями права внаслідок визнання його державою [35, с. 33]. Проте у випадку з банківським контролем можемо відстежити сплав приватних та публічних інтересів у сфері фінансового права, що вимагає не тільки юридичного переосмислення, але й філософського. Відомий радянський юрист-фінансист Ровінський Ю.А., досліджуючи проблеми розвитку фінансового права в капіталістичних країнах, відзначав посилення впливу держави на кредитну-грошову сферу. При цьому науковець підкреслював, що ціллю такої діяльності є вплив на

господарські процеси з тим, щоб досягнути стабільності економічного розвитку [44, с. 27].

Для реалізації цієї мета держава в особі центробанку встановлює загальні "правила гри" суб'єктам банківської діяльності. До повноважень регулятора належать: визначення нормативів власного капіталу та ліквідності, обмеження банківської діяльності, пов'язані з ризиками тощо.

Як бачимо, спрямованість контролюючих функцій центробанку на забезпечення фінансової стабільності банківської системи є пріоритетною ціллю в регулюванні банківської діяльності. Разом з тим, виходячи з диспозиції частини 1 статті 55 Закону України "Про Національний банк України", головною метою банківського нагляду є також і захист інтересів вкладників, кредиторів. Тут виникає питання, чи не дискримінує держава учасників приватноправових відносин? Адже акцентуючи увагу на інтересах одних суб'єктів зобов'язальних відносин держава "забуває" про їх контрагентів – комерційні банки. Однак, на нашу думку, процитована норма в черговий раз підтверджує особливу соціально-правову природу комерційного банку, який виконує не тільки комерційні як публічні функції [50, с. 2–6].

Окрім вчені обґрунтовують необхідність захисту інтересів вкладників відсутністю інформації в останніх для визначення розмірів ризиків у діяльності банків [33, с. 30]. Дане твердження має не тільки теоретичне, але і практичне підґрунтя, адже рядовому вкладнику досить складно спрогнозувати можливі проблеми у банківській установі. Обґрунтувати сказане можна на прикладі кризи АКБ "Інтерконтинентбанк", жертвами якої стали не тільки рядові вкладники, але й провідні вітчизняні економісти, працівники прокуратури, співробітники місцевого представництва Всесвітнього банку і професіональні інвестори [49, с. 9].

Використаний нами приклад свідчить про відсутність чіткої процедури розкриття інформації щодо діяльності банківських установ. Нормативні акти НБУ, в яких вкладені вимоги по складанню фінансової звітності комерційними банками, далекі від досконалості. Зокрема, у відповідності до постанови правління НБУ № 598 від 07.12.2004 року "Про порядок складання і опублікування фінансової звітності банків України" [42], банки публікують в офіційних друкованих виданнях лише загальні відомості про результати своєї діяльності. При цьому достовірність таких звітів досить часто викликає сумніви. Тож у рядового вкладника відсутня можливість проаналізувати ці відомості та передбачити перспективи розвитку банківської установи, якій були довірені кошти.

Для виправлення існуючого становища центробанк вживає заходів в напрямку розширення переліку обов'язкових показників у складі фінансової звітності, що підлягають опублікуванню. Тенденція до об'єктивного висвітлення інформації про фінансову діяльність банківських установ простежується не тільки у вітчизняній, але й у світовій банківській системі. Свідченням цьому є нова редакція "Угоди про капітал", або як її називають банкіри та наглядовці – Базель II, що була прийнята Комітетом банківського нагляду у 2004р. [29, с. 2–5]. Дана угода доповнює облікові стандарти щодо звітності і вимагає від банків розкриття інформації кількісного (статей звітності, показників і коефіцієнтів) та якісного (інформацію про корпоративну структуру банку, цілі управління різними портфелями, практику ризик-менеджменту тощо) характеру.

Таким чином, ступінь інформованості рядового вкладника (кредитора) про реальне фінансове становище банківської установи дає підстави оцінювати ефективність банківської системи і банківського нагляду.

Констатуючи спрямованість банківського нагляду на захист інтересів вкладників можна дійти висновку про тотожність цілей банківського нагляду і системи страхування депозитів. Як вже зазначалося, банкрутство банківських установ є цілком нормальним явищем для будь-якої банківської системи. Відтак принципове значення для держави та вкладників є наявність фінансових ресурсів для відшкодування вкладникам коштів у разі неможливості виконання банками вимог щодо повернення вкладів. З цієї метою був прийнятий Закон України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб" [20, с. 30]. Згідно визначення Нечай А.А., цей Фонд є новим публічним фондом соціального призначення, кошти якого належать державі [35, с. 79].

Однак, щоб бути послідовним зазначимо, що використання механізмів закріплених у Законі України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб" відбувається вже після порушення інтересів вкладників. Так, згідно статті 30 процитованого Закону, вкладники набувають право на одержання гарантованої суми відшкодування коштів за вкладами за рахунок коштів Фонду в грошовій одиниці України з дня недоступності вкладів, тобто з дня призначення ліквідатора банку. Тобто, особливістю системи страхування депозитів є направленість на соціальний захист "малих" вкладників від ризиків, захист банківської системи від фінансової кризи та сприяння створенню і мобілізації заощаджень [36, с. 17–21].

Між тим, цілі банківського нагляду сформульовані в частині 1 статті 55 Закону України "Про Національний банк України" по своїй суті мають превентивний характер та охоплюють всі категорії кредиторів банківських установ як фізичних, так і юридичних осіб.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що: банківський нагляд (контроль) є провідником економіко-правових інтересів держави у сфері банківської діяльності. Водночас цілі банківського нагляду є прикладом симбіозу суспільного і приватного інтересу, а саме: забезпечення стабільного функціонування банківської системи та захист інтересів вкладників, кредиторів банків. Превентивний характер цілей банківського контролю покладає на його виконавців обов'язок запобігати правопорушенням у банківській діяльності через загрозу масштабної кризи всієї системи.

1. Агафонова Н.В. Правовий режим акредитиву як форми безготівкових розрахунків / Дис...канд.. юрид. наук: 12.00.07/ Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка – К., 2002 – 192 с. 2. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 3. *Ашмарина Е.М.* Структура фінансового права РФ на сучасному етапі / Государство и право, 2004. – № 9 – С. 89–96. 4. Банкіри требуют самостоятельности // Деловой журнал "Банковское обозрение", 2005 – № 3 [http://bo.bdc.ru/2005/3/event.shtml (13.01.2006)]. 5. *Беккерская Д.А.* Финансовое право в XXI веке: основные проблемы и пути развития // Финансовое право, 2005. – № 1. – С. 2–3. 6. *Белые В.П.* Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности – Право и политика, 2004. – № 2. – С. 9–19. 7. *Воронова Л.К.* Финансовое право Украины: Підручник – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с. 8. *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов – Харьков: Легас, 2003. – 360 с. 9. *Гавальда К., Стуфле Ж.* Банковское право: учреждения, счета, операции, услуги. – М., 1996. – С. 7. 10. *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Право как средство социального управления – М.: Наука, 1988. – С. 52–57. 11. *Грачева Е.Ю.* Развитие государственного финансового контроля в Российской Федерации как тенденция формирования социального государства // Международная научно-практическая конференция "Финансовое право в условиях рынка в XXI веке" посвященная юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГУЮ – М., 2005. – с. 111–112. 12. *Грачева Е.Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль в системе социального управления – Финансовое право, 2003. – № 2-0.8-12. 13. *Грачева Е.Ю.* Правовая форма финансового контроля – Финансовое право – 2003 – № 3 – С. 3–6. 14. Директива Ради 92/121/ЄС від 18.12.1992 р. "Про моніторинг і контроль великих ризиків кредитних інститутів". 15. *Древалль Л.Н.* К вопросу о предмете, методе и системе финансового права – Финансовое право – №2. – 2005 – С. 2–4. 16. *Ерыльева Н.Ю.* Международное банковское право: Учеб. пособие – М.: Дело, 2004. – 480 с. 16. *Ефимова Л.Г.* Банковское право.

Учебное и практическое, пособие – М.: Издательство БЕК – 1994 – 360 с. 17. Закон України "Про банки і банківську діяльність" №2121-III від 07.12.2000 року // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 5-6 (09.02.2001) ст.30. 18. Закон України "Про платіжні системи і переказ коштів в Україні" №2346-111 від 05.04. 2001року // Відомості Верховної Ради України 2001 – №29/ (20.07.2001) ст.137. 19. Закон України "Про фонд гарантування вкладів фізичних осіб" №2740-111 від 20 вересня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України – №5 – С. 30. 20. *Казакбієва Л.Т.* Банковський надзор как финансово-правовая категория/ Финансовое право-2004 – № 5 – С. 65–68. 21. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение – М., Норма, 2001. – С. 33. 22. *Качан О.О.* Банківське право: Навч. посіб. – К.: Школа, 2004. – 320 с. 23. *Клещенко Ю.Г., Савченко М.М.* Место и роль института государственного контроля в общей системе российского финансового права – Финансовое право, 2003. – № 4 – С. 6–7. 24. *Козырин А.Н.* Соотношение частного и публичного в финансовом праве// Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 142. 25. *Коростей В.* Проблеми правотворчості в Україні – Право України – 2004 – № 3 – С. 121–124. 26. *Костюченко О.А.* Банківське право: Банківська система. Національний банк. Комерційні банки. Розрахунки і кредитування. Ринок цінних паперів. Національне валютне законодавство. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці: Підручник. – 3-тє вид. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 928 с. 27. *Кротюк В.Л.* Правовий статус Національного банку України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ НАН України; Інститут держави і права ім. Корецького – К., 1999. – 201 с. 28. *Кротюк В., Куценко О.* Базель II: нова концептуальна редакція Базельської угоди про капітал – Вісник НБУ-№3-2006-0-2-5. 29. *Крохина Ю.А.* Финансовое право современной России: итоги формирования и перспективы развития // Международная научно-практическая конференция "Финансовое право в условиях рынка в XXI веке" посвященная юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА – М., 2005. – с. 110-111. 30. *Кузнецов Н.Г., Барашен М.М., Дружинин Д.Н., Рукавишников И.В.* Банковское право: Учебное пособие/ Рост. гос. экон. Универ. – Ростов н/Д., 2000 – 248 с. 31. *Кучерявенко М.* До питання про систему фінансового права / Право України, 2003 – № 4. – С. 35–37. 32. *Любунь О.С., Раєвський К.Є.* Банківський нагляд: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 416 с. 33. *Мусаткина А.А.* Цели финансовой ответственности как разновидность целей финансово-правовой политики – Право и политика, 2004. – № 12. – С. 100–109. 34. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. –

Вид. 2-ге, стереотипне. – Чернівці: Рута, 2006. – 264 с. 35. *Огієнко В., Раєвська Т.* Досвід захисту вкладів у Болгарії. – Вісник НБУ. – № 4. – 2006. – С. 17–21. 36. *Орлюк О.П.* Банківське право: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 376 с. 37. *Орлюк О.П.* Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 104 с. 38. *Очуренко С.В.* Правовое регулирование отношений, возникающих в процессе кредитной деятельности коммерческих банков: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Киевский национальный ун-т им. Тараса Шевченко, 2000. – 260 л. 39. *Пацурківський П.С.* Системообразующие факторы в финансовом праве // Международная научно-практическая конференция "Финансовое право в условиях рынка в XXI веке" посвященная юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА – М., 2005. – с. 111. 40. *Пискотин М.И.* Об учебном курсе "Основы банковского права РФ" // Государство и право. – 1996. – №1. – С. 107–108. 41. Постанова Правління Національного банку України № 598 від 07.12.2004 року "Про порядок складання і опублікування фінансової звітності банків України" // Офіційний вісник України, 2004, № 52 (14.01.05) (частини 1) ст.3456. 42. *Пришва Н.Ю.* Финансово-правовое регулирование відносин зі справляння обов'язкових платежів: актуальні питання // Право України – 2004. – № 5 – С. 51. 43. *Ровинский Е.А.* Вопросы советского финансового права – М., 1971. – 182 с. 44. *Рукавишников И.В.* К вопросу об особенностях метода финансового права/ Государство и право. – 2004. – №4. – С. 36–41. 45. *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07/ Академія держ. Податкової служби України. – Ірпінь, 2002. – 455 с. 46. *Скаун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с. 47. *Сколотяний Ю.* За честь мундира – Зеркало недели, 2006. – № 11 (590). – С. 9. 48. *Сколотяний Ю.* Как Мазаю уследить за всеми своими зайцами – Зеркало недели, 2006 – № 13 (592). – С. 9. 49. Состояние научных исследований правовых основ банковской системы РФ и перспективы их развития – Финансовое право. – № 6. – 2003. – С. 2. 50. *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Змалля А.М.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учеб/ Под ред. Б.П. Топорнина. – М.: Юрист, 1999. – 448 с. 51. Финансовое право Российской Федерации: Ученик / Ответ. ред. М.В. Карасева – М.: Юрист, 2004. – 576 с. 52. *Хлыстюк Е.* НБУ ополчился на банкротів-Деловая столица. – 2006. – № 14/256 – С. 13. 53. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: "Укр. енцикл.", 2001. – Т.3. – 789 с.

Надішла до редколегії 19.12.06

Г. Пономаренко, канд. пед. наук, доц.

СПОСОБИ ПІДТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*Досліджуються способи підтримання законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.
Ways of legal strengthening of national security measures are examined in the article.*

Управління внутрішньою безпекою як один із напрямків діяльності адміністративно-політичного апарату Української держави ґрунтується на загальних принципах, методах та формах управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, є одним із його видів. Цим обумовлено не тільки характеристики управлінської діяльності у зазначеній сфері, але і вимоги, принципи та засоби забезпечення її законності.

Питання забезпечення законності в державному управлінні досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, В.В. Цветков та ін. Разом з тим у вітчизняній юридичній літературі проблеми законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки висвітлені ще недостатньо, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Крім того, у науковій літературі не склалося єдиної думки щодо сутності самого поняття "законність", способів (засобів) її забезпечення та системи органів (суб'єктів), які її забезпечують, з'ясування яких дозволить визначити особливості забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави. Вирішенню цих та інших проблемних питань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави і присвячену цю статтю.

В тлумачних словниках законність визначається як "загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки, що охороняється законами" [1, с. 67] або як

"виключне надбання правової держави, яке виражається в режимі панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави)" [2, с. 41]. Слід зазначити, що законодавчого визначення поняття законності не існує, теж саме стосується і поняття закону. У науковій літературі під законністю здебільшого розуміють "неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями" [3, с. 157], а під законом "нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного життя, установлює права і обов'язки громадян, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури" [4, с. 316].

Як зазначає, О.Ф. Скаун, "термін "законність" є похідним від терміна "закон" і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства" [4, с. 446]. Погоджуючись в цілому з таким розумінням законності, не можемо приєднатися до такої думки, що "законність є похідним від терміна "закон", що значно звужує розуміння її сутності. На нашу думку, законність це не лише дотримання (виконання) вимог зако-