

УДК 342.9

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-34-40

Л. О. Васильєва, аспірант  
кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

*Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання банківської діяльності. За допомогою класифікації банківських відносин виокремлено частину, в якій регулювання здійснюється нормами адміністративного права.*

*Ключові слова: правове регулювання, банківські правовідносини, адміністративно-правове регулювання, класифікація банківських правовідносин, публічно-правові відносини.*

### **L. O. Vasylieva. Administrative and legal regulation of banking activity: problem statement**

*In the realm of banking activity, there function legal relations which are included in a subject of regulation of the various branches of law. Among the branches of national law, administrative law is one of the few ones which directly or indirectly affects a majority of the legal relations.*

*The main idea of the article is an attempt to separate the part of the relations in the area of banking activity where an administrative and legal regulation is carried out.*

*The study of the concept and content of the administrative and legal regulation of banking activity should be started with an analysis of the concept of a higher level of scientific synthesizing, such as "legal regulation".*

*In the field of bank activity a legal regulation is implemented by means of the rules related to civil, administrative and financial law.*

*The article gives a detailed analysis of the features of the administrative and legal regulation, such as mandatory participation in the relations of a public administration body, juridical inequality of the parties, a specific method of the regulation, through statutory framework of existence of the relations.*

*Using the particular features of the administrative and legal regulation and with the help of a classification of the bank legal relations, there has been allocated a part where an appropriate type of the legal regulation is implemented.*

*The administrative and legal regulation occurs in the situations arising in connection with: the State registration and licensing of banking activity, bank compliance with the particular standards as well as obtaining certain permissions and agreements, implementation of bank supervision by the National Bank of Ukraine, accountability for violation of the requirements of Law of Ukraine on Banks and Banking.*

*Key words: legal regulation, bank relations, administrative and legal regulation, classification of bank relations, public law relations.*

**Постановка проблеми.** Правове регулювання суспільних відносин – важлива умова стабільності та прогресивного розвитку суспільства, правового порядку та захисту прав та свобод людини і громадянина. З розвитком економіки все більшого значення набуває регулювання діяльності банків. Банківська діяльність як особливий вид економічної діяльності без регулюючого впливу, зокрема з боку держави, набирає ознак хаотичності, непрогнозованості та може призвести до фінансового краху. Одним із найважливіших елементів регулювання банківської діяльності є адміністративно-правове.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання банківської діяльності досліджували такі вчені, як: Л. Воронова, О. Орлюк, О. Лукашев, В. Дерезь, М. Плотнікова, О. Солодкіна. Праці зазначених науковців присвячені або питанням правового регулю-

© Л. О. Васильєва, 2018

вання банківської діяльності, або окремим аспектам адміністративно-правового регулювання. Однак банківська діяльність має багато особливостей, специфічних рис, зумовлених складністю і неоднорідністю відносин, що підпадають під регулювання різних галузей права. Тому необхідне ґрунтовне дослідження саме адміністративно-правового регулювання банківської діяльності.

**Мета статті** – дослідити адміністративно-правове регулювання банківської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Ґрунтовне дослідження поняття та змісту адміністративно-правового регулювання банківської діяльності передбачає аналіз поняття більш високого рівня наукового узагальнення. Таким є одне з фундаментальних понять теорії права – «правове регулювання».

Забезпечення стабільного функціонування суспільства, запобігання кризовим явищам в державі, створення належних умов для реалізації й охорони прав, свобод, законних інтересів як фізичних, так і юридичних осіб потребують ефективного функціонування механізму правового регулювання.

У сучасній юридичній літературі, незважаючи на різні підходи до визначення та змісту поняття «правове регулювання», сформувалося усталене розуміння його сутності. Більшість учених розуміють його як владний вплив держави, що здійснюється юридичними засобами (норми права, акти застосування, договори тощо), на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони та розвитку [1, с. 136; 2, с. 342; 3, с. 488].

Так, М. Цвік і О. Петришина визначають правове регулювання як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин із метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які потребують правового гарантування [4, с. 207].

С. Алексєєв – розробник поняття «правове регулювання» – визначає його як вплив норм права (системи правових норм), інших спеціально-юридичних засобів на поведінку людини і суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку [5, с. 250].

На процес правового регулювання впливають об'єктивні та суб'єктивні чинники, як-от: рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення тощо.

Отже, правове регулювання розуміють як сукупність різноманітних форм та засобів юридичного впливу на поведінку учасників суспільних відносин, певного колективу чи особистості, з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів установленому в суспільстві правопорядку.

Правове регулювання має такі властивості: його державна забезпеченість, яка виявляється в активній участі держави в процесах правоутворення та сприяння подальшій реалізації правових норм; загальність правового регулювання, що полягає в охопленні ним із більшістю питань, що визначаються правом, усіх членів та всієї території відповідного державного утворення; єдність правового регулювання, неможливе одночасне функціонування в державно організованому суспільстві одразу декількох, неузгоджених поміж собою, систем правової регуляції; формалізованість, яка виявляється в зважанні під час реалізації правових норм тільки на такі соціальні чинники, що передбачені в праві, і навпаки – в ігноруванні всіх інших, не відображених у ньому фактичних обставин; результативність, яка виявляється в підвищеному (порівняно зі станом додержання інших видів соціальних норм) ступені реалізації правових приписів, відносній нечисленності випадків відхилення від встановленого правового порядку [4, с. 116–118].

Безумовно, залежно від сфери правового впливу регулювання суспільних відносин диференціюється, поєднуючи як загальні, так і спеціальні компоненти для упорядкування саме цих правовідносин. Оскільки характер предмета регулювання, правовий статус суб'єктів, специфіка об'єктів визначають особливості змісту правового регулювання саме цієї сфери.

Крім того, вкрай важливо для дослідження та визначення специфіки як правового, так і адміністративно-правового регулювання банківської діяльності визначити, чи варто виокремити банківське право як самостійну галузь права.

І донині серед науковців різних галузей права триває дискусія щодо того, чи є банківське право окремою, самостійною галуззю, чи його потрібно сприймати лише як складник фінансового чи господарського права, або варто визнавати комплексним правовим утворенням.

Окремі автори відносять банківське право суто до системи фінансового права як його частину [6, с. 12–14; 7, с. 5; 8, с. 298; 9, с. 8–9; 10, с. 117–119], обґрунтовуючи цю думку тим, що відносини, які складаються у сфері банківської діяльності, особливо у сфері кредитної діяльності банків, є невід’ємною частиною предмета фінансового права, оскільки мають своєю кінцевою метою мобілізацію й розподіл грошових коштів для виконання задач і функцій держави.

Вважаємо, що аналіз правовідносин, що склалися у сфері фінансово-правової діяльності свідчить про те, що така позиція призводить до штучного розширення предмета (меж) фінансового права, з іншого боку, обмежує регулювання суспільних відносин у сфері банківської діяльності лише набором правових засобів, характерних для фінансового права, применшує значення норм адміністративного, господарського та цивільного права, які регулюють здійснення банківської діяльності. На відміну від фінансових правовідносин, до складу банківської діяльності входять відносини, що різняться за характером підпорядкованості суб’єктів та методу, що використовується для їх регулювання. Як слушно зазначає О. Лукашев, вже настав час переглянути загально прийняті підходи, сформовані за радянських часів, коли банківська система практично була єдиним цілим із системою державних фінансів, забезпечувала виконання технічних функцій з організації обігу державних і грошових коштів [11, с. 97–103].

Крім того, дискусійною є позиція, прихильники якої вважають банківське право невідокремленою складовою частиною цивільного чи господарського права [12, с. 4–5; 13, с. 33]. Незважаючи на важливу роль, що відіграють цивільно-правові та господарсько-правові норми для регулювання відносин, що складаються в банківській сфері, та широкого використання диспозитивного методу, притаманного цим галузям, не варто заперечувати наявність у банківській діяльності таких відносин, які потребують жорсткого управління та регулювання адміністративно-правовими, фінансово-правовими нормами й імперативного методу.

Останніми роками все більшої популярності набуває концепція розуміння банківського права як окремої галузі права [14, с. 7; 15, с. 197–200; 16, с. 107–108; 17, с. 28; 18, с. 27–29]. Проте така концепція на шляху свого розвитку стикається із значними проблемами.

Передусім це відсутність обґрунтованих позицій щодо власного, специфічного методу правового регулювання, наявність якого є основною рисою самостійної галузі права. Не на користь даній позиції і різномірність кола суспільних відносин, що входять до сфери банківської діяльності.

На нашу думку, найбільш вдалим є визнання банківського права як комплексного правового утворення (комплексного правового інституту). Банківське право не є ні підгалуззю, ні самостійною галуззю права. Коло відносин, що регулюються нормами банківського права, з одного боку, достатньо вузьке, щоб бути предметом регулювання цілої галузі, а з іншого – не має єдності та своєрідності (воно включає цивільно-, адміністративно- та фінансово-правові відносини). У банківського права відсутній і власний метод як необхідна ознака «класичної» галузі права [19, с. 17–23].

Варто розуміти складність правового регулювання відносин у сфері банківської діяльності. З одного боку, банківське право – це сукупність цивільно-правових норм, які регулюють товарно-грошові відносини, що з’являються під час здійснення банками й іншими

кредитно-фінансовими інститутами, які виконують банківські операції, діяльності в кредитно-банківській сфері. З іншого – сюди належить сукупність фінансово-правових та адміністративно-правових норм, які забезпечують регулювання банківської діяльності й управління державними фінансами з боку уповноважених суб'єктів банківської системи [ 20, с. 18].

Суспільні відносини у сфері банківської діяльності є достатньо багатограними і підпадають під регулювання правових норм різних галузей права. Тому вчені, що досліджують проблеми в галузі банківської діяльності, мають різні погляди на поняття банківського права. Але загалом варто погодитися з позицією науковців, що розглядають банківське право саме як правовий інститут, що має комплексний характер. Адже саме в комплексі правових утворень виражено інтеграцію норм основних галузей (цивільного, адміністративного, фінансового права) в єдиний за змістом та цілями сфери діяльності.

З огляду на все вищезазначене, можна говорити про те, що в банківській діяльності здійснюється правове регулювання за допомогою норм, що належать до цивільного, адміністративного та фінансового права.

Поміж галузей національного права адміністративне право є одним із небагатьох, що прямо чи опосередковано впливає на більшість правовідносин. У публічно-правовій сфері це пояснюється тим, що в системі правовідносин значною є кількість зв'язків у діяльності органів публічної адміністрації, здійснення ними владних повноважень щодо фізичних, юридичних осіб та регулювання суспільних відносин.

Не стала винятком і сфера банківської діяльності, в якій досить широко використовується адміністративно-правове регулювання. Проте в якій частині даних відносин здійснюється адміністративно-правове регулювання, а в якій регулювання здійснюється за допомогою норм інших галузей права? Для відповіді на це запитання необхідно звернути увагу на ознаки, притаманні адміністративно-правовому регулюванню, та за допомогою класифікації банківських правовідносин виокремити ті, в яких здійснюється відповідний вид правового регулювання.

Однією з ознак є те, що обов'язковим учасником відносин, щодо яких здійснюється адміністративно-правове регулювання, є орган публічної адміністрації, що здійснює організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний вплив, упорядкування суспільних відносин, встановлює правильну взаємодію всіх учасників правовідносин. Для відносин у банківській сфері передусім це Національний банк України (далі – НБУ), а в деяких випадках – інші державні інституції. Насамперед ідеться про правовідносини, що виникають в процесі створення банків, коли фізичні чи юридичні особи, які мають намір створити банк, звертаються до Антимонопольного комітету України та Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку (у разі створення банку у формі акціонерного товариства) з метою отримання певних погоджень, згідно з вимогами чинного законодавства.

Ще однією ознакою адміністративно-правового регулювання є юридична нерівність сторін. Так, у банківських правовідносинах, регулювання яких здійснюється нормами адміністративного права, одна сторона завжди підкорюється вимозі іншої сторони, прикладом є відносини між НБУ й іншими банками.

Специфічним є метод, який застосовується в процесі адміністративно-правового регулювання. Такий метод відрізняється від інших владним, імперативним характером. За допомогою такого методу встановлюється юридично владне й юридично підвладне становище суб'єктів у банківських правовідносинах [21, с. 32]. Здебільшого в процесі адміністративно-правового регулювання застосовується імперативний метод, хоча незначною мірою та специфічно застосовується і диспозитивний метод правового регулювання.

Для адміністративно-правового регулювання в галузі банківської справи характерна наявність правовідносин, нормативним підґрунтям яких є приписи законодавчих актів. Безумовно, у

цих правовідносинах права й обов'язки їх учасників уточнюються і деталізуються підзаконними нормативними й індивідуальними актами (для банківських правовідносин, наприклад, звернення НБУ до банку з вимогою надати інформацію). Звичайно, трапляється, що врегулювання взаємовідносин між їх учасниками базується на договірних засадах (наприклад, міжбанківські кореспонденські відносини – договірні відносини між банками про здійснення платежів, розрахунків та інших послуг, що виконує один банк за дорученням та коштом іншого).

Проте не в усіх відносинах у банківській сфері наявне адміністративно-правове регулювання. Поділяємо думку В. Нагребельного, який у межах банківської сфери виділяє три групи відносин, а саме: між банками та клієнтами; банків один з одним; між НБУ та банками. Відносини першої та другої групи опосередковуються правочинами, здебільшого договорами (кредитні договори, договори банківського рахунку та вкладу, розрахункові відносини тощо). Що стосується третьої групи відносин, то вони складаються здебільшого в процесі управління функціонуванням банківської системи України, зокрема під час створення банків, а також здійснення та припинення ними своєї діяльності (контроль за їх діяльністю, надання ліцензії, дозволів, притягнення до відповідальності). Ця група відносин, на нашу думку, є найважливішою. Оскільки наявність саме цих відносин дає підстави для появи, розвитку та припинення відносин першої та другої груп. Так, отримання банком ліцензії (третья група відносин) дає йому право надавати банківську послугу із залучення вкладів (депозитів) від фізичних та юридичних осіб (перша та друга групи відносин). Відносини третьої групи, що виникають, змінюються та припиняються на підставі відповідних юридичних фактів, з одного боку, органом державної влади, наділеним регулятивно-наглядовими повноваженнями, та юридичними або фізичними особами щодо започаткування, здійснення та припинення ними банківської діяльності, з другого боку [22, с. 140–148]. Адміністративно-правове регулювання буде реалізовуватися саме в третій групі правовідносин.

Використовуючи кваліфікації банківських правовідносин, наведені О. Костюченком, А. Селівановим і В. Нагребельним, можна виокремити банківські правовідносини, в яких регулювання здійснюється нормами адміністративного права.

Так, О. Костюченко поділяє банківські правовідносини залежно від характеру зв'язків між сторонами на вертикальні та горизонтальні. Вертикальні банківські правовідносини складаються між сторонами, коли одна підпорядковується іншій. Наприклад, між НБУ і комерційним банком, який зобов'язаний виконувати правила, встановлені щодо створення банків та здійснення за ними нагляду. Горизонтальні банківські відносини виникають між комерційними банками та їхніми клієнтами стосовно банківського обслуговування [23, с. 34].

У кваліфікаціях, наведених В. Нагребельним і А. Селівановим, банківські правовідносини поділяються на приватноправові та публічно-правові. Як зазначає А. Селіванов, у процесі здійснення банківської діяльності правовідносини, що виникають, утворюють велику групу, притаманну суто банківському праву, що становить специфіку його предмета. Вони існують як урегульовані нормами банківського права публічно-правові (банківський нагляд, ліцензування) та приватноправові правовідносини (кредитні угоди, депозитні рахунки) [19, с. 27].

В юридичній літературі нині не вироблені єдині та чіткі критерії розмежування правовідносин на публічні та приватні. Найчастіше використовуються як основні критерії розмежування відмінність суб'єктів суспільних відносин, відмінність правового становища учасників цих відносин і відмінність методів правового регулювання.

У результаті порівняльного аналізу визначальних ознак адміністративних правовідносин та публічно-правових банківських відносин за наведеною кваліфікацією, як-от: участь у цих відносинах органу державної вади; юридична нерівність сторін; регулювання нормами актів законодавства; імперативний метод регулювання, є всі підстави вважати, що останні міс-

тять достатню кількість характеристик для віднесення їх до меж адміністративно-правового регулювання.

Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності наявне в ситуаціях щодо: *державної реєстрації та ліцензування банківської діяльності* (відносини, що складаються між ініціатором створення банківської установи та НБУ щодо погодження статуту, внесення змін та доповнень до статуту банку, що вже діє, отримання банківської ліцензії, відкриття філії та представництв банків на території України, акредитація філій іноземних банків, отримання дозволу українськими банками на створення дочірніх банків, філій чи представництв на території інших держав); *виконання банками відповідних нормативів та отримання певних дозволів і погоджень* (відносини щодо виконання банками відповідних нормативів та отримання дозволів на здійснення окремих банківських операцій, збільшення істотної участі в статутному капіталі банку, дотримання рівня адекватності капіталу, обов'язкових економічних нормативів і резервів); *здійснення Національним банком України банківського нагляду* (відносини щодо реалізації системи контролю й активних упорядкованих дій НБУ, спрямованих на забезпечення дотримання банками й іншими особами, стосовно яких НБУ здійснює наглядову діяльність, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку); *притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства України про банки та банківську діяльність* (відносини щодо притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства України про банки та банківську діяльність шляхом застосування НБУ передбачених законом заходів впливу до порушників банківського законодавства).

Як визначає С. Глуговська, адміністративно-правове регулювання банківської діяльності – це система засобів, способів та прийомів правового впливу органів публічної адміністрації на суспільні відносини в банківській сфері з метою ефективного функціонування банківської системи з урахуванням публічно-сервісного характеру такого впливу [25, с. 4].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Суспільні відносини у сфері банківської діяльності досить різноманітні та багатогранні. Правове регулювання в цій сфері здійснюється нормами різних галузей права, цивільного, адміністративного та фінансового. Проте саме адміністративно-правові норми сприяють забезпеченню управління банківською системою загалом. Вони визначають компетенцію суб'єктів, які здійснюють регулювання банківською системою, а також умови функціонування фінансових установ; контроль та нагляд за законністю діяльності суб'єктів банківської системи.

З урахуванням раніше створених кваліфікацій банківських правовідносин (вертикальні та горизонтальні; публічно-правові та приватноправові) можна виокремити частину відносин, у межах яких здійснюється саме адміністративно-правове регулювання. Вертикальним та публічно-правовим банківським відносинам притаманні основні риси адміністративних правовідносин, як-от: юридична нерівність сторін, участь державного органу як однієї зі сторін, імперативний метод регулювання таких відносин тощо.

Отже, адміністративно-правовому регулюванню належить вагоме місце в системі правового регулювання банківської діяльності.

### Список використаних джерел:

1. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібн. К., 2001. 176 с.
2. Черданцев А. Теория государства и права: учебн. для вузов. М., 2001. 432 с.
3. Скакун О. Теория держави і права. Харьков, 2001. 826 с.
4. Загальна теорія держави і права: підручн. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. Цвік, О. Петришин, Л. Авраменко та ін.; за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків, 2009. 584 с.

5. Теория государства и права: учебн. для вузов / С. Алексеев, С. Архипов и др. М., 2005. 496 с.
6. Галуцько В., Пономаренко Г., Шкарупа В. Теорія держави і права: консп. лекцій / за заг. ред. В. Шкарупи. Херсон: ВАТ «ХМТ», 2008. 280 с.
7. Гуревич И. Очерки советского банковского права. Ленинград, 1959. 131 с.
8. Поллард А., Пассейк Ж., Эллис К., Дейли Ж. Банковское право США. М., 1992. 768 с.
9. Хропанюк В. Теория государства и права / под ред. В. Стрекозова. М., 1998. 378 с.
10. Очкурєнко С. Правове регулювання відносин, що виникають у процесі кредитної діяльності комерційних банків: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2001.
11. Вишновецький В. Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук. Чернівці, 2001.
12. Лукашев О. Правове регулювання банківської діяльності: галузь права, галузь законодавства чи фінансово-правовий інститут. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2005. № 10. С. 97–103.
13. Ефимова Л. Банковское право. М., 1994. 360 с.
14. Олейник О. Основы банковского права: курс лекций. М., 1997. 424 с.
15. Гавальда К., Стуфле Ф. Банковское право: учреждения, счета, операции, услуги. М., 1996. 566 с.
16. Тосунян Г. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. 304 с.
17. Пискотин М. Об учебном курсе «Основы банковского права РФ». Государство и право. 1996. № 1. С. 107–108.
18. Карманов Є. Банківське право України: навч. посібник. Харків, 2000. 464 с.
19. Банківське право України: навч. посібн. / А. Жуков, А. Іоффе, В. Кротюк, В. Пасічник, А. Селіванов та ін.; за заг. ред. А. Селіванова. К.: Ін Юре, 2000. 384 с.
20. Орлюк О. Банківське право і банківське законодавство: співвідношення понять. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2001. С. 17–23.
21. Орлюк О. Банківське право: навч. посібн. К., 2005. 376 с.
22. Курс адміністративного права України: підручн. / В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко та ін.; за ред. В. Коваленка. К., 2012. 574 с.
23. Нагребельний В. Публічно-правове регулювання відносин у банківській сфері. Право України: юридичний журнал: науково-практичне фахове вид. 2013. № 1/2. С. 140–148.
24. Костюченко О. Банківське право: підручн. К., 2004. 544 с.
25. Глуговська С. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2014. 19 с.