

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE BANKING SPHERE

Чернов М.М.,

здобувач Національного університету «Одеська юридична академія»

Досліджуються поняття механізму адміністративно-правового регулювання у сфері банківської діяльності та його складові: правовий статус НБУ, його нормативні правові та правозастосовні акти, зміст адміністративно-правових відносин у зазначеній сфері.

Ключові слова: Національний банк України, адміністративно-правове регулювання, нормативні акти, правозастосовні акти, акти тлумачення.

Исследуются понятие механизма административно-правового регулирования в сфере банковской деятельности и его составные элементы: правовой статус НБУ, его нормативные и правоприменительные нормы, содержание административно-правовых отношений в указанной сфере.

Ключевые слова: Национальный банк Украины, административно-правовое регулирование, нормативные акты, правоприменительные акты, интерпретационные акты.

The concept of the mechanism of administrative and legal regulation in banking and its components – the legal status of the National Bank, its legal and regulatory enforcement acts, the contents of the administrative and legal relations in this sphere is carried out.

Key words: National Bank of Ukraine, administrative regulation, normative acts, enforcement acts, acts of interpretation.

В адміністративістиці механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин досліджується значним колом науковців, серед яких: І. Голосніченко, С. Стеценко, М. Макарейко, С. Гончарук, Р. Базунов, О. Остапенко, В. Хропанюк та інші. Аналіз їх досліджень дозволяє зробити висновок, що механізм адміністративно-правового регулювання визначається як система адміністративно-правових елементів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання та впорядкування відносин у сфері державного управління.

Елементи зазначеного механізму характеризуються по-різному. І. Голосніченко вказує на: 1) адміністративно-правові норми; 2) акти тлумачення адміністративно-правових норм; 3) адміністративно-правові відносини; 4) акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [1, с. 20-21]. О. Остапенко до структури механізму адміністративно-правового регулювання включає: 1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються і припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання [2, с. 148]. На наш погляд, позиція О. Остапенка є більш раціональною, враховуючи роль та значення в адміністративно-правових відносинах діяльності державно-владних суб'єктів.

На думку І. Хитри, адміністративно-правове регулювання забезпечується за допомогою спеціального державно-правового механізму, який складається по-перше, з організаційно-структурних формувань, по-друге, з адміністративно-правових засобів впливу на відносини в цій сфері. Під організаційно-структурними формуваннями розуміються виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування, наділені відповідними управлінськими повноваженнями, під адміністративно-правовими заходами – акти управління, призначені для регулювання вказаної сфери [3, с. 2].

Механізм адміністративно-правового регулювання в різних сферах розглядається відносно до їх специфіки. Так, К. Федорова пропонує під механізмом адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності розуміти сукупність елементів, взаємодія яких

забезпечує її організацію та функціонування [4, с. 14]. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері банківського кредитування А. Баришніков розглядає як: 1) адміністративні норми (юридичні норми) як основу правового регулювання, якими за змістом є відповідні постанови Правління НБУ; 2) юридичні факти як передбачені в адміністративних нормах конкретні обставини, здатні викликати правові наслідки; 3) адміністративно-правові відносини як результат регулюючого впливу адміністративно-правових норм щодо сфери банківського кредитування; 4) акти реалізації адміністративних норм, засоби забезпечення їхнього виконання – державний примус; 5) акти застосування адміністративно-правових норм у вигляді індивідуальних актів, пов'язаних з юридично-владною діяльністю НБУ [5].

Розуміючи механізм як сукупність етапів і процесів, з яких складається певне явище [6, с. 523], та приймаючи за основу у визначенні будь-якого поняття його незмінні, істотні ознаки, визначимо механізм адміністративно-правового регулювання у сфері банківської діяльності.

Істотною умовою будь-якого механізму правового регулювання є правові норми. У банківському законодавстві норми, шляхом яких здійснюється управлінська діяльність, мають адміністративно-правовий характер. Це, насамперед, норми, які регулюють суспільні відносини, що виникають між НБУ та іншими банками, зокрема, щодо ліцензування банківської діяльності та отримання окремих дозволів на банківські операції.

Суттєвою умовою механізму адміністративно-правового регулювання в банківській сфері є адміністративно-правові відносини. Вони складаються у відносинах між вищим державним законодавчим органом та главою держави і НБУ, а також між НБУ і банками та характеризуються імперативним характером, що зумовлюється конституційними нормами та законами України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність».

Основними елементами правовідносин є їх об'єкти та суб'єкти. Об'єктами правовідносин у банківській сфері визначають фінансові інструменти: гроші, цінні папери, валютні цінності, «вони відображають три основні сегменти фінансового ринку, на яких працюють банки та небанківські кредитно-фінансові установи, –

ринок кредитів, ринок цінних паперів (вторинний) та валютний ринок) [7, с. 20], а також дії фізичних та юридичних осіб (здійснення платежів, операції з іноземною валютою, купівля-продаж цінних паперів). До специфічних об'єктів банківських правовідносин відносять банківську інформацію, яка є банківською таємницею. Законодавчо встановленні зобов'язання банку щодо збереження банківської таємниці та порядок її розкриття. Проте суттєвим недоліком існуючого захисту банківської таємниці є відсутність: вказівки про право на захист інформації про тих осіб, які були клієнтами банку в минулому; зобов'язання працівників банку й контролюючих органів зберігати банківську таємницю незалежно від того, чи продовжує особа працювати в банку; зазначення строку зберігання інформації, віднесеної до банківської таємниці [8].

Основним суб'єктом правовідносин у банківській сфері є НБУ. Специфіка правового статусу НБУ полягає в тому, що він значно відрізняється від статусу господарюючих об'єктів, будь-якого виду та статусу органів виконавчої влади. Особливості правового статусу Національного банку України вивчаються В. Биховченко, О. Качан, В. Костицьким, В. Крутушкіною, Ю. Огорілко, А. Сиротою, В. Сухонос, Ю. Тополь, В. Храпкіною та іншими науковцями. Зокрема, О. Качан висловлює пропозицію, що правовий статус НБУ з юридичної точки зору може визначитися на конституційному, спеціальному законодавчому, підзаконному (на рівні актів НБУ) рівнях [9, с. 13]. Російський фахівець І. Добринін визначає можливість характеристики конституційно-правового, адміністративно-правового, цивільно-правового, фінансово-правового статусу центрального банку [10, с. 117]. Візьмемо за основу функціональний підхід до визначення статусу НБУ в системі органів державної влади. З цієї точки зору, НБУ має особливий статус. Він полягає в тому, що:

- з одного боку, НБУ властиві ознаки органу виконавчої влади, з іншого боку, його не можна віднести до жодної з трьох гілок державної влади. НБУ є особливим центральним органом державного управління в грошово-кредитній та фінансовій сферах.

- НБУ наділений владними та правовими повноваженнями, згідно з якими він є самостійною юридичною особою; його майно хоч і формально, але перебуває в державній власності, водночас НБУ розпоряджається ним як власник. НБУ не є комерційною організацією, але поєднує в собі окремі риси комерційної банківської структури й державного відомства. НБУ не знаходиться на державному фінансуванні, а відраховує суми перевищення доходів над видатками до Державного бюджету [11, с. 152].

- НБУ, хоча і визначений як спеціальний орган банківського регулювання, свої функції виконує у взаємодії з іншими органами, що діють на ринку фінансових послуг, це, зокрема, Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

- Окремі питання діяльності НБУ до цього часу, хоча і вказані в законодавстві, не врегульовані ним, це, зокрема, порядок і процедура спільної нормотворчості між НБУ і Кабінетом Міністрів України.

В умовах світової фінансової кризи роль та значення НБУ переглядається. Окремими науковцями висловлюється думка про необхідність його розформування, оскільки за своїми можливостями центральні банки вже втратили своє значення [12, с. 10]. В юридичній літературі висловлюються погляди, що Національний банк України не в змозі «сформувати банківську систему, спроможну забезпечити інвестиційно-інноваційний розвиток економіки через доступні за ціною банківські кредити» [13, с. 157]. Іншими науковцями підкреслюється

роль НБУ як однієї із ключових інституцій, які мають високий потенціал впливу на інфляційні ризики в загальній системі державного управління [14, с. 177].

Правова природа регулювання правовідносин у банківській сфері характеризується поєднанням публічно-правових та приватноправових засад, сукупністю застосування конституційних, адміністративних, цивільних, господарських норм. Конституційно-правові норми встановлюють правові основи функціонування банківської системи; цивільно-правові норми забезпечують автономію банків, свободу здійснення банківської діяльності, рівність учасників банківських правовідносин; адміністративно-правові норми регулюють керівний вплив НБУ на банки; господарсько-правові – банківську діяльність у сфері господарювання. На погляд автора, особливість правовідносин у банківській сфері полягає в застосуванні норм різних галузей права для їх регулювання.

Більшість фахівців як складові елементи механізму адміністративно-правового регулювання називають акти тлумачення, акти застосування норм права, акти реалізації адміністративно-правових норм. Різні аспекти поняття правового акту та його різновидів у теорії права і правозастосування вивчають А. Засць, Ю. Тодика, М. Онишук, Ю. Шемшученко, С. Опотяк, Т. Седецька, П. Рабінович, М. Цвік, О. Юхимович, А. Зубенко, І. Сердюк та інші фахівці.

Під правовим актом прийнято розуміти забезпечене з боку держави формально-обов'язкове волевиявлення органів публічної влади, їх службових та посадових осіб, що має офіційний характер, здійснюється в спеціально передбаченому законом процедурно-процесуальному порядку з метою регулювання поведінки суб'єктів права [15]. Правовий акт є родовим поняттям, він поділяється на: 1) нормативні правові акти; 2) акти застосування норм права; 3) інтерпретаційні акти (акти тлумачення); 4) акти реалізації прав і обов'язків. Четвертий різновид правових актів ми не розглядаємо: він не входить до предмету нашого дослідження. Правовий акт має офіційний характер, його видання допускається суворо в межах компетенції суб'єкта, він має цільову орієнтацію, призначений для регулювання суспільних відносин, є загальнообов'язковим. Акт тлумачення норм права містить роз'яснення їх змісту і порядку застосування, діє разом із тим нормативно-правовим актом, в якому містяться норми права, що тлумачаться, залежить від них, формується уповноваженим органом у рамках його компетенції й має обов'язкову силу для всіх, хто застосовує ці норми. [16, с. 82]. Тлумачення норм права забезпечує їх законність, ефективність правового регулювання, є неодмінним атрибутом правозастосовної практики. Акт застосування характеризується як державно-владний акт, який є вираженням індивідуально-правової діяльності компетентних органів, долучається до механізму правового регулювання при виникненні правовідносин або при їх забезпеченні [17, с. 199].

Розглянемо дію зазначених правових актів у механізмі адміністративно-правового регулювання правовідносин у банківській сфері. НБУ класифікує прийняті ним акти на нормативні та правозастосовні відповідно до абз.6 п.1.3 Інструкції НБУ «Про порядок підготовки, видання, реєстрації, надсилання та систематизації нормативних документів Національного банку України, затвердженої постановою Правління НБУ від 20.12.1995 року №313. Основою регулювання владно-імперативних відносин у банківській сфері є нормативно-правові акти у формі відповідних постанов Правління НБУ, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління НБУ.

Окремі з них здійснюють роз'яснення щодо раніше виданих правових норм, їх змін або прийнятих правових

норм. До таких актів тлумачення віднесемо Постанову Правління НБУ від 28.05.2012 року №209 «Про врегулювання питання щодо використання гривні в розрахунках між резидентами і нерезидентами в межах торговельного обороту», в якій зроблено роз'яснення щодо того, за якою процедурою та порядком банк-нерезидент має право за рахунок коштів його клієнтів на кореспондентському рахунку купити на міжбанківському валютному ринку України іноземну валюту [18]. А також таким за змістом є Лист НБУ «Роз'яснення з питань застосування норм законодавства про заборону надання споживчих кредитів в іноземній валюті» від 15.08.2012 року №29-213/8207 та інші правові акти. В юридичній літературі висловлюється пропозиція, зумовлена банківською практикою, наділити НБУ правом офіційного тлумачення своїх нормативно-правових актів у формі офіційних роз'яснень, обов'язкових для виконання всіма суб'єктами банківських правовідносин [19, с. 127].

Акти застосування в банківській сфері діють у вигляді індивідуальних актів, пов'язаних з юридично-владною діяльністю НБУ. Вони поділяються на постанови, розпорядження, роз'яснення тощо. Індивідуальні акти НБУ залежно від підстав їх видання стосуються або його діяльності, або діяльності комерційних банків [20, с. 412]. До таких актів відноситься, зокрема, постанова Правління НБУ від 24.05 2012 року №207 «Про здійснення операції з обміну готівкової іноземної валюти в

період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу України». М. Плотнікова виділяє другу групу індивідуальних актів – рішення, які стосуються видачі ліцензії, дозволів, застосування заходів впливу до банківських установ тощо [20, с. 412]. Індивідуальні правові акти приймаються Правлінням НБУ, Радою НБУ, Головою НБУ, створеними ним органами, самостійними структурними підрозділами центрального апарату НБУ, територіальними управліннями. Аналізуючи їх, зазначимо, що найчастіше індивідуальні правові акти Правління НБУ приймаються у зв'язку з оперативним управлінням банківською системою; рішеннями Ради НБУ визначаються засади діяльності Правління, фінансово-господарська діяльність НБУ, Рішення Голови НБУ в більшості стосуються організації діяльності НБУ, кадрових питань. Російськими вченими правові акти Центрального банку РФ на підставі їхніх юридичних ознак поділяються на нормативні, правозастосовні, інтерпретаційні [21, с. 272].

Таким чином, механізм адміністративно-правового регулювання відносин у банківській сфері включає адміністративні норми; адміністративно-правові правовідносини, врегульовані вказаними нормами; акти тлумачення норм права, якими здійснюється роз'яснення раніше прийнятих чи нових правових норм; акти застосування, якими забезпечується впровадження правових приписів у банківській сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття. Навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2005. – 231 с.
2. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 142-149.
3. Хитра І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності в Україні // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2008. – № 2. – С. 1-7.
4. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.І. Федорова. – К., 2008. – 20 с.
5. Барішніков А.Г. Адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Барішніков Андрій Григорович. – Запоріжжя, 2009. – 224 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укладач і головний редактор В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
7. Орлюк О.П. Банківське право. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
8. Вакал А.С. Правовий режим регулювання банківської таємниці в Україні та напрямки його вдосконалення // Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи НБУ. – 2011. – № 1. – С. 26-31.
9. Качан О.О. Банківське право: навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 288 с.
10. Добрынин И.Н. Конституционно-правовые основы регулирования банковской системы в Российской Федерации и реформирование национальных финансовых структур // Государство и право. – 2008. – №6. – С. 116-121.
11. Сухонос В.В. Правовий статус Національного банку України та його взаємодія з органами прокуратури // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення [Текст]: збірник тез доповідей за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (4-5 червня 2010 року) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 151-155.
12. Науменкова С.В. Формування нової фінансової архітектоники: основні питання та важливі виклики для України // Вісник Національного банку України. – 2010. – №1. – С. 8-13.
13. Носов О.Ю., Львівська К.А. Функції Національного банку України в умовах поглиблення трансформації економіки України // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.9. – С. 153-157.
14. Биховченко В.В. Основні цілі Національного банку України і напрями його впливу на фінансовий розвиток держави // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 5 (107). – С. 175-180.
15. Сердюк І.А. Нормативно-правовий акт у співвідношенні з актом застосування та актом тлумачення норм права // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2010. – № 3.
16. Зубенко А.В. Співвідношення та взаємодія актів тлумачення норм права з правозастосовними та нормативно-правовими актами // Держава і право. – 2009. – Випуск 45. – С. 82-86.
17. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. – М.: «Статут», 1999. – 712 с.
18. Постанова Правління Національного банку України «Про врегулювання питання щодо використання гривні в розрахунках між резидентами і нерезидентами в межах торговельного обороту» від 28.05.2012 № 209 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0939-12>
19. Кондрацька Ю. Правові акти Національного банку України: теоретичні та прикладні аспекти // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2010. – № 6. – С. 121-128.
20. Плотнікова М.В. Індивідуальні правові акти НБУ як форма державного регулювання діяльності банків // Держава і право. – 2010. – Випуск 49. – С. 410-414.
21. Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории / Пастушенко Е.Н. / под. ред. Н.И.Химичевой. – Саратов, 2006. – 370 с.