

УДК 342.9:347.734

Суббот Анатолій Іванович –

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічного та європейського права
ПЗВО «Київський міжнародний університет»

Anatolii I. Subbot –

D.Sc. (Law), Professor,
Private Higher Educational Institution “Kyiv International University”
(49 Lvivska St., Kyiv, 03179, Ukraine)
subbot@kat.kiev.ua; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1453-9379>

Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності комерційних банків України

Стаття присвячена комплексному аналізу сфери впливу адміністративного права на банківську систему, кореляції взаємовпливів фінансового та адміністративного права щодо врегулювання владно-грошових відносин, пов'язаних з діяльністю комерційних банків, системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків. Особлива увага присвячена аналізу сукупності адміністративно-правових та діяльнісних інструментів, націлених на впорядкування комерційної банківської діяльності, зокрема правових норм, нормативно-правових актів, актів правозастосування, процесів і процедур дозвільного, контрольного, правовстановлюючого, карального та іншого характеру у банківській сфері. Констатовано, що публічне адміністрування досліджуваної сфери передбачає регламентування процедур валютних операцій, цифровізації цієї діяльності, технічного й іншого оснащення, встановлення обмежень й заборон у цій сфері, реалізації відповідних перевірок.

Серед важливих сфер публічного адміністрування діяльності комерційних банків визнано прийняття правозастосовних актів, публічно-правових регламентів, обмежень, дозволів й заборон у цій сфері, зокрема щодо торгівлі валютними цінностями, здійснення грошових переказів, кредитування, розміщення депозитів клієнтів, ліцензування діяльності банківських установ. Визнано, що важливими інструментами адміністративно-правового впливу на сферу діяльності комерційних банків є діяльність щодо попередження, виявлення й припинення правопорушень й забезпечення законності у банківській сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративна відповідальність, банківська діяльність, валютні цінності, комерційні банки, органи публічного управління, судові органи, публічне адміністрування, фінансово-економічна безпека.

A.I. Subbot Administrative and Legal Means of Regulating the Activities of Commercial Banks in Ukraine

The article is devoted to a comprehensive analysis of the sphere of influence of administrative law on the banking system, the correlation of mutual influences of financial and administrative law on the regulation of power-money relations related to the activities of commercial banks, the system of administrative-legal means of regulating the activities of commercial banks.

It is stated that the instruments of financial and administrative law are closely interconnected, complement each other, and make it possible to realize the maximum impact on ensuring the legality of the activities of commercial banks in Ukraine.

Special attention is paid to the analysis of the set of administrative-legal and operational instruments aimed at regulating commercial banking activities, in particular legal norms, regulatory legal acts, law enforcement acts, processes and procedures of a permitting, control, law-establishing, punitive and other nature in the banking sector. It is stated that the public administration of the studied sphere involves the regulation of procedures for currency transactions, digitalization of this activity, technical and other equipment, the establishment of restrictions and prohibitions in this sphere, and the implementation of relevant inspections.

Among the important spheres of public administration of the activities of commercial banks, the adoption of law-enforcement acts, public legal regulations, restrictions, permits and prohibitions in this sphere are

recognized, in particular, regarding the trade in currency values, the implementation of money transfers, lending, placement of customer deposits, and licensing of banking institutions. It is recognized that important instruments of administrative and legal influence on the sphere of activity of commercial banks are activities to prevent, detect and stop violations and ensure legality in the banking sector.

It was found that the administrative and legal means of regulating the activities of commercial banks in Ukraine are a set of administrative regulatory and operational instruments aimed at regulating commercial banking activities, in particular legal norms, regulatory and legal acts, law enforcement acts, processes and procedures of a permitting, control, law-making, punitive and other nature in the banking sector.

Keywords: *administrative and legal regulation, administrative liability, banking activities, currency values, commercial banks, public administration bodies, judicial bodies, public administration, financial and economic security.*

Постановка проблеми. Проблема ідентифікації системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків пов'язана з потребою аналізу сфери впливу адміністративного права на банківську систему, кореляції взаємовпливів фінансового та адміністративного права щодо врегулювання діяльності комерційних банків. Саме система адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків дозволяє як забезпечити публічне адміністрування комерційної банківської діяльності, упорядкувати дозвільні відносини у системі цієї діяльності, зокрема процедури реєстрації банків і ліцензування їх діяльності, гарантувати належне функціонування системи контролю за діяльністю комерційних банків, формування й дотримання обмежень щодо їхнього функціонування, застосування покарань за адміністративні делікти у цій сфері тощо. Вкрай важливим залишається аналіз інструментів адміністративно-правового впливу на відносини щодо отримання дозволів та ліцензій щодо комерційної банківської діяльності, здійснення грошових переказів, кредитування, розміщення депозитів клієнтів, страхування, організаційні та контрольні взаємовідносини комерційних банків, сферу деліктної поведінки учасників банківської діяльності.

З огляду на зазначене, зважаючи на потребу чіткої ідентифікації переліку елементів системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків, оновлення наукових підходів у цій сфері та розвиток законодавства, на часі проведення наукового аналізу сучасного стану системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків, її складових елементів, особливостей реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема ідентифікації системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків, як і питання взаємовпливів фінансового та адміністративного права у цій сфері не були комплексно висвітлені у вітчизняній науковій літературі. Проте основою для досліджень у цій сфері є наукові розвідки таких вчених, як Т. Коломоєць, О. Кузьменко, С. Очуренко, С. Надобко, Ю. Хрустальнової та інших. Ці праці слугують визначенню правової природи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків України, їхнього переліку та питань публічного адміністрування досліджуваної сфери.

Невирішені раніше проблеми.

Завданням сучасної юридичної науки є теоретичний аналіз сфери впливу адміністративного права на банківську систему, кореляції взаємовпливів фінансового та адміністративного права щодо врегулювання владно-грошових відносин, пов'язаних з діяльністю комерційних банків, визначення системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків, її складових елементів, особливостей реалізації.

На часі ідентифікація механізму забезпечення законності у досліджуваній сфері за допомогою засобів адміністративного примусу, в тому числі застосування адміністративних покарань за правопорушення у сфері комерційної банківської діяльності, визначення переліку таких деліктів, суб'єктів застосування адміністративних покарань.

Метою статті є комплексний аналіз системи адміністративно-правових засобів регулювання діяльності комерційних банків, її складових елементів, особливостей реалізації.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах вплив адміністративного права на банківську систему надзвичайно великий.

Інструменти фінансового та адміністративного права тісно пов'язані між собою, доповнюють одні одних, дають змогу зреалізувати максимальний вплив на забезпечення законності діяльності комерційних банків в Україні.

Потенціал фінансового права здебільшого спрямований на врегулювання владно-грошових відносин, пов'язаних з діяльністю комерційних банків, відносин, які стосуються сплати податків і зборів. Основним матеріальним об'єктом таких правовідносин є грошові кошти та інші валютні цінності.

Відповідно до національного законодавства до валютних цінностей віднесено національну валюту у вигляді грошових знаків грошової одиниці України (банкнот, монет, які є у обігу та застосовуються як законний платіжний засіб у нашій державі чи вилучені з нього, проте підлягають обміну на грошові знаки, які перебувають в обігу), кошти, розміщені на банківських рахунках, електронні грошові кошти й цифрові гроші НБУ, іноземні грошові знаки тощо [1].

Безпосередньою сферою впливу фінансового права є й сфера забезпечення функціонування грошово-кредитної системи, відносин з приводу організації обігу валютних цінностей, взаємодія банків з іншими фінансовими установами щодо використання ними публічних грошових фондів [2, с. 51-61].

Водночас на діяльність комерційних банків справляють суттєвий вплив й інструменти адміністративного права. Так, під його безпосереднім впливом перебувають відносини організаційного характеру, які формуються щодо адміністрування комерційної банківської діяльності, дозвільні відносини у системі цієї діяльності, зокрема реєстрація банків і ліцензування їх діяльності, сфера створення та реалізації системи контролю за діяльністю комерційних банків, встановлення вимог та обмежень щодо їхнього функціонування, застосування покарань за адміністративні делікти у цій сфері тощо.

Поза межами фінансового права формуються відносини щодо отримання дозволів та ліцензій щодо комерційної банківської

діяльності, зокрема щодо торгівлі валютними цінностями, здійснення грошових переказів, кредитування, розміщення депозитів клієнтів, страхування, організаційні та контрольні взаємовідносини комерційних банків з Міністерством фінансів України, Державною податковою службою України, Національним банком України, правоохоронними органами.

Доволі спірним є підхід окремих вчених щодо віднесення до сфери виняткового впливу фінансового права відносин щодо реалізації контролю податковими органами за додержанням комерційними банками та іншими господарюючими суб'єктами порядку проведення готівкових розрахунків за товари (роботи, послуги). Відносини, що виникають при здійсненні такого контролю, на думку деяких вчених, слід віднести винятково до фінансово-правових контрольних з огляду на найближчу фіскальну мету контролюючого впливу, в тому числі упорядкування готівкового і безготівкового грошового обігу, суб'єктний склад (Національний банк України та податкові органи), врегулювання відносин Податковим кодексом, можливість застосування фінансових санкцій тощо [3, с. 41-42].

Проте, як видається, логіка цих авторів є доволі спірною.

Сам контроль є інструментом здебільшого адміністративного права, спрямованим на забезпечення законності. Контроль є організаційно-правовим способом забезпечення законності й дисципліни, для якого є характерним спостереження та перевірка правомірності діяльності об'єкта контролю та відповідності діяльності вимогам, закріпленим у законодавстві, що супроводжується можливістю впливу на протиправну діяльність задля усунення наявних порушень [4, с. 195-196].

Фінансовий контроль є правовим інститутом, у якому об'єднано потенціал адміністративного та фінансового права. З одного боку фінансовий контроль є формою спостереження за процесом формування, розподілу й використання фінансових ресурсів, діяльністю щодо управління ліквідністю, доходами і витратами. Проте з іншого боку це діяльність щодо попередження, виявлення й припинення правопорушень й забезпечення законності.

Можливість застосування фінансових стягнень не усуває можливості застосування системи адміністративних покарань за правопорушення у сфері комерційної банківської діяльності.

Можливість застосування адміністративних покарань за правопорушення у сфері комерційної банківської діяльності передбачена у багатьох статтях, розміщених у КУпАП.

Зокрема чинний КУпАП передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про банки та банківську діяльність. Відповідні положення містять ст. 163-14, 166-5, 166-7, 166-20 КУпАП.

Справи про накладення відповідних адміністративних покарань, визначених санкціями статей 163-14, 166-5, 166-20 КУпАП, розглядаються Національним банком України на підставі ст. 234-3 КУпАП. Відповідно до ст. 234-4 КУпАП уповноваженим розглядати справи про вчинення деліктів, визначених ст. 166-7 КУпАП, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Натомість компетенцією щодо притягнення до адміністративної відповідальності на підставі ст. 163, 163-10 КУпАП, з огляду на зміст ст. 244-17 КУпАП, є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Широкими повноваженнями щодо притягнення до адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері наділені й судові органи. Справи про адміністративні делікти, визначені ст. 162, 162-1, 163-12, 164, 166-8 КУпАП, з огляду на зміст ст. 221 КУпАП, розглядають саме судові органи.

Водночас й Закон України «Про банки та банківську діяльність» від 07 грудня 2000 р. № 2121-III у п. 7 ч. 1 ст. 73 визначає можливість застосування адміністративного покарання у вигляді штрафу та інші заходи впливу у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, банківського, валютного законодавства, законодавства. Зокрема Національний банк України має право застосувати накладення штрафів відповідно до положень, затверджених Правлінням Національного банку України, у розмірі не більш як 1 відсоток суми зареєстрованого статутного капіталу.

Специфікою розгляду таких справ, на думку С. Надобко, є широкий перелік суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями (судові органи, НБУ, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку), різноманіття підзаконних нормативно правових актів, що доповнюють положення КУпАП у досліджуваній сфері (Інструкція з оформлення податковими органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом Міністерства фінансів України 02 липня 2016 р. № 566; Положення про порядок накладення адміністративних штрафів, затверджене Постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 р. № 563) та інші, домінування саме штрафу як різновиду стягнення за порушення відповідного законодавства тощо [5, с. 181-184].

Не менш важливою сферою є сфера публічного адміністрування торгівлі валютними цінностями, що реалізується на засадах законності, публічності (прозорості, відкритості), економічної обґрунтованості, збалансованості публічних та приватних інтересів, плановості, тощо.

Публічне адміністрування цієї сфери передбачає регламентування процедур валютних операцій, цифровізації цієї діяльності, технічного й іншого оснащення, встановлення обмежень й заборон у цій сфері, реалізації відповідних перевірок.

Органи публічного управління у цій сфері охоплюють Міністерство економіки України, Національний банк України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Державну податкову службу України та інші державні інституції. Зокрема Національний банк України здійснює публічне адміністрування банківської діяльності, що передбачає прийняття правозастосовних актів, публічно-правових регламентів, обмежень, дозволів й заборон.

Серед важливих повноважень Національного банку у цій сфері є організація валютного ринку, ідентифікація його структури, визначення порядку торгівлі валютними цінностями, забезпечення цінової та курсової стабільності, здійснення перевірок у цій сфері задля виявлення порушень валютного законодавства, покарання правопорушників з огляду на вимоги Положення про валютний нагляд, затвердженого постановою Правління

НБУ від 03 січня 2019 року № 13, Положення про порядок організації та здійснення нагляду у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду у сфері реалізації спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), затвердженого постановою Правління Національного банку України від 30 червня 2020 р. № 90 та іншими нормативно-правовими актами.

У аспекті досліджуваної проблеми слід згадати й про ліцензування діяльності комерційних банків.

Отримання банківської ліцензії є обов'язковим для здійснення банківської діяльності. З огляду на вимоги Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 07 грудня 2000 р. № 2121-III, Положення про ліцензування банків, затвердженого постановою правління НБУ 22 грудня 2018 р. № 149, банком є юридична особа, котра функціонує та надає банківські послуги на підставі банківської ліцензії, а сама банківська ліцензія є записом у Державному реєстрі банків про право юридичної особи або філії іноземного банку на здійснення банківської діяльності, що реалізується Національним банком України [6].

На думку Ю. Хрустальнової, ліцензування діяльності банків слугує «центральною» адміністративною процедурою у банківській сфері, оскільки саме з моменту видачі банківської ліцензії Національним банком України юридична особа набуває статусу банку і право на здійснення банківської діяльності [7, с. 335].

Здебільшого процедура ліцензування вважається вченими засобом державного регулювання господарської діяльності [8, с. 17], інститутом адміністративного права, методом державного управління [9, с. 129] чи видом дозвільного провадження [10, с. 167], різновидом державного контролю [11].

У всіх цих випадках вченими визнається адміністративно-правова природа ліцензування як засобу адміністративно-правового регулювання цього різновиду діяльності банківських інституцій.

Висновки. З огляду на зазначене, адміністративно-правові засоби регулювання діяльності комерційних банків України є сукупністю адміністративних нормативно-правових та діяльнісних інструментів, націлених на впорядкування комерційної банківської діяльності, зокрема правових норм, нормативно-правових актів, актів правозастосування, процесів і процедур дозвільного, контрольного, правовстановлюючого, карального та іншого характеру у банківській сфері. З іншого боку це широка система взаємозв'язків органів публічного адміністрування банківської сфери, контрольних та правоохоронних органів з банківськими інституціями, націлена на забезпечення встановленого порядку надання банківських послуг та захист прав учасників банківських правовідносин, досягнення фінансово-економічної стабільності й безпеки держави загалом.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Інструкції з організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів у банківських установах України: Постанова Національного банку України від 14.02.2007 N 45. *Офіційний вісник України*. 2017. № 36, Ст. 132.
2. Очкуренко С. В. Мета фінансового права як критерій його виділення в системі права України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7, № 2. С. 53-61.
3. Очкуренко С. В. Розмежування та взаємодія фінансового права і адміністративного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2017. Т. 2, № 3. С. 38-42.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
5. Надобко С. В. Особливості провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 181-184.
6. Про банки та банківську діяльність: Закону України від 07 грудня 2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. С. 30.
7. Хрустальова Ю. С. Ліцензування банків як адміністративна процедура. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 1. С. 335–341.

8. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2004. Т 1: Загальна частина. 584 с.
10. Кузьменко О. В., Т. О. Гуржій Адміністративно-процесуальне право України. Київ: Атіка, 2006. 384 с.
11. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 18 с.

References:

1. Pro zatverdzhennia Instruksii z orhanizatsii perevezennia valiutnykh tsinnosti ta inkasatsii koshtiv u bankivskykh ustanovakh Ukrainy: Postanova Natsionalnoho banku Ukrainy vid 14.02.2007 N 45. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2017. № 36, St. 132.
2. Ochkurenko S. V. Meta finansovoho prava yak kryterii yoho vydilennia v systemi prava Ukrainy. *Chasopys Akademii advokatury Ukrainy*. 2014. Т. 7, № 2. S. 53-61.
3. Ochkurenko C. V. Rozmezhuvannia ta vzaiemodiia finansovoho prava i administratyvnoho prava. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho uніверситету. Seriia Yurydychni nauky*. 2017. Т. 2, № 3. S. 38-42.
4. Stetsenko S. H. Administratyvne pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk. Kyiv: Atika, 2007. 624 s.
5. Nadobko S. V. Osoblyvosti provadzhennia u spravakh pro porushennia zakonodavstva pro banky i bankivsku diialnist fizychnymy osobamy. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2015. № 4. S. 181-184.
6. Pro banky ta bankivsku diialnist: Zakonu Ukrainy vid 07 hrudnia 2000 r. № 2121-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2001. № 5. S. 30.
7. Khrustalova Yu. S. Litsenzuvannia bankiv yak administratyvna protsedura. *Derzhava ta rehiony. Seriia: Pravo*. 2023. № 1. S. 335–341.
8. Kolomoiets T. O. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk. Kyiv: Yurinkom Inter, 2011. 576 s.
9. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk: u 2 t. / redkol.: V. B. Aver'ianov (holova) ta in. Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. Т 1: Zahalna chastyna. 584 s.
10. Kuzmenko O. V., T. O. Hurzhii Administratyvno-protseualne pravo Ukrainy. Kyiv: Atika, 2006. 384 s.
11. Vitvitskyi S. S. Derzhavnyi kontrol u sferi litsenziinoi diialnosti: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kh., 2004. 18 s.