

Іскізаров О. М.,  
директор

Товариства з обмеженою відповідальністю «DLS GROUP»

## ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### CONTENT OF ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE FIELD OF BANKING

У статті розкрито сутність та зміст адміністративних відносин у сфері банківської діяльності. Надано авторське визначення поняття «адміністративні відносини у сфері банківської діяльності». Також детально охарактеризовано кожен з ознак досліджуваного правового явища.

**Ключові слова:** адміністративні відносини, банківська діяльність, банки, адміністративне законодавство, Національний банк України.

В статье раскрыта сущность и содержание административных отношений в сфере банковской деятельности. Предоставлено авторское определение понятия «административные отношения в сфере банковской деятельности». Также подробно охарактеризовано признаки исследуемого правового явления.

**Ключевые слова:** административные отношения, банковская деятельность, банки, административное законодательство, Национальный банк Украины.

The article reveals the essence and content of administrative relations in the field of banking. Scientist provided the author's definition of „administrative relations in the field of banking”. Also described in detail each of the signs of legal phenomenon.

**Key words:** administrative relations, banking activity, banks, administrative legislation, the National Bank of Ukraine.

Актуальність дослідження адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності полягає в тому, що банківська система регулюється значною кількістю законодавчих та підзаконних норм права, які визначають не лише відносини банків з Національним банком України й іншими державними органами, а й мають адміністративно-правовий вплив на відносини банків з клієнтами. Крім того, адміністративні методи регулювання, які застосовуються в правовідносинах з банками, тісно переплетені з економічними методами регулювання, які здійснює Національний банк України, виконуючи функції Центрального банку, що впливає з його подвійної правової природи. Саме тому дотепер залишається правовою проблемою розмежування адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності та правовідносин, врегульованих іншими галузями права, вирішити яку покликане це дослідження.

Чітке визначення адміністративних правовідносин, обсягу їх наявності та розмежування з іншими правовідносинами з наукової точки зору доповнить систему правових знань щодо банківської діяльності, усуне наявні прогалини й проблеми в обраній проблематиці. З практичної точки зору дозволить чітко встановити, в яких обсягах органи державної влади можуть впливати адміністративними методами на внутрішню діяльність банку, його відносини з іншими клієнтами, що мають цивільно-правовий характер, визначити дискрецію банківських установ у діяльності щодо визначення порядку надання банківських послуг та обмеження такої діяльності.

Зміст адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності на сьогодні не був у повній мірі розкритий. Це свідчить про прогалини в системі наукових знань щодо адміністративних правовідносин у банківській сфері, усунути які покликане наше дослідження.

Саме розуміння цієї категорії дозволяє в повній мірі дослідити особливості адміністративних відносин у сфері банківської діяльності та створити теоретичне підґрунтя до виокремлення та відмежування досліджуваних правовідносин у системі іншого роду відносин, врегульованих нормами законодавства України.

Науковим дослідженням загальних проблем адміністративних правовідносин займалися такі фахівці в галузі адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров, О.І. Харитонова та ін. Суто адміністративно-правові відносини в банківській сфері та різні їх аспекти досліджувалися в наукових роботах представників науки адміністративного права, в тому числі В.Б. Авер'янова, В.Г. Афанасьєва, І.А. Василенка, П.Т. Василенкова, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубко, Т.А. Латковської, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, В.Є. Чиркіна та ін. Ці науковці здійснили вагомий внесок у дослідження адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності та адміністративно-правового регулювання банківської діяльності загалом. Не применшуючи внесок багатьох науковців, вважаємо, що проблема адміністративно-правових відносин у банківській сфері потребує нового комплексного дослідження, по-перше, з огляду на постійну зміну адміністративних норм, що регулюють відносини в банківській сфері, по-друге, через те, що погляди науковців на проблему адміністративних правовідносин не охоплюють усіх аспектів цієї проблеми, по-третє, через відсутність єдиного погляду на розмежування адміністративних та інших правовідносин у сфері банківської діяльності. Наведене вище підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є розкриття поняття та ознак адміністративних відносин у сфері банківської діяльності.

В цілому адміністративні правовідносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, обов'язковим учасником яких є суб'єкт державно-владних повноважень, що спрямовані на реалізацію владно-управлінських повноважень органів державної влади та забезпечення суб'єктивних законних прав та виконання обов'язків іншими учасниками таких відносин, в яких реалізуються функції держави, в особі уповноважених органів державної влади, в межах та порядку визначеному законодавством України.

Банківські правовідносини – це врегульовані нормами різних галузей права суспільні відносини, які виникають у сфері банківської діяльності та інституційно-правової організації такої діяльності, а саме: діяльності Національного банку України (далі – НБУ), банків і філій іноземних банків, що створені і діють відповідно до законодавства України, з надання банківських послуг шляхом здійснення відповідних банківських операцій та полягають в ризикових операціях щодо залучення коштів чи інших платіжних засобів клієнтів, обслуговування банківських рахунків клієнтів та розміщенні їх від свого імені та на своїх умовах на власний ризик, а також здійснення інших операцій, які здійснюються в порядку визначеному чинним законодавством та на підставі банківської ліцензії, а також діяльності щодо управління банківською системою та контролю за її діяльністю, обов'язковим учасником яких є НБУ, банк чи інша банківська установа.

Адміністративні правовідносини у сфері банківської діяльності відмежовуються від інших правовідносин, через те, що, по-перше, обов'язковим учасником в таких правовідносинах є НБУ, а у визначених законом випадках інший суб'єкт владних повноважень; по-друге, у відносинах між НБУ та особами, що здійснюють банківську діяльність – банками та філіями іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до законодавства України, застосовується владно-імперативний метод; по-третє, у цих правовідносинах здійснюється банківське регулювання, нагляд та контроль як особливі форми державного управління.

Таким чином, адміністративні правовідносини у сфері банківської діяльності – врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини щодо державного регулювання НБУ, а в окремих випадках іншим суб'єктом владних повноважень, банківської діяльності банків і філій іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до законодавства України з надання банківських послуг шляхом здійснення відповідних банківських операцій, а також діяльності щодо загального управління банківською системою та контролю за її діяльністю, яка здійснюється в таких специфічних адміністративно-правових формах, як банківське регулювання, банківський нагляд і банківський контроль, обов'язковим учасником яких є зазвичай Національний банк України як суб'єкт адміністративних повноважень з однієї сторони, та банк чи

інша банківська установа як адміністративно підлеглі особи з іншої.

Визначивши досліджуване поняття, перейдемо до визначення змісту адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності. Під змістом правовідносин у теорії права загальноприйнято вважати права та обов'язки суб'єктів цих правовідносин, які формують між останніми правовий зв'язок [1, с. 55; 2, с. 89; 3, с. 512]. Як зазначає В.К. Колпаков, зміст адміністративних правовідносин складають суб'єктивні юридичні права та обов'язки [4, с. 103]. Погоджуємось із наведеним розумінням науковців з приводу змісту правовідносин, проте, на нашу думку, розглядаючи поняття змісту адміністративних правовідносин, доцільно одразу надавати визначальну характеристику таким правам та обов'язкам. По-перше, ці права та обов'язки належать суб'єкту владних повноважень та визначають повноваження такого суб'єкта у сфері державного управління. По-друге, у суб'єкта, який підлягає регулюванню в межах адміністративного правовідношення, виникає обов'язок підкоритися владній волі – рішенням та діям суб'єкта владних повноважень. З іншої сторони такий підконтрольний суб'єкт має право вимагати від суб'єкта владних повноважень діяти виключно в межах Закону, оскаржувати неправомірні дії, бездіяльність та рішення такого суб'єкта владних повноважень, вимагати реалізації його прав в межах, передбачених законом адміністративних процедур.

При цьому, коли йдеться саме про адміністративні права та обов'язки НБУ як суб'єкта владних повноважень, які є елементом змісту адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності, доцільніше використовувати адміністративну категорію «повноваження». Остання більш точно характеризує права та обов'язки з прив'язкою до того, що останні реалізуються чітко на підставі, в межах компетенції та порядку, що передбачені в законодавстві України.

Враховуючи вищенаведене, змістом адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є повноваження НБУ, а в окремих випадках інших державних органів, на здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю, застосування заходів адміністративного впливу. З іншого боку це обов'язок банків та інших банківських установ виконувати законні вимоги Національного банку України чи іншого державного органу під час здійснення банківського регулювання, контролю та нагляду, а також право вимагати від НБУ чи іншого державного органу діяти в межах Закону, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність Національного банку України чи іншого державного органу в адміністративному та судовому порядкух.

Адміністративно-правові відносини в банківській сфері характеризуються конкретними особливостями, які були вище зазначені. Ці особливості детермінуються адміністративно-правовим регулюванням банківської сфери та формують собою особливий інститут адміністративно-правового регулювання банківської діяльності.

Першою особливістю адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є особливості учасників наведених правовідносин. Національний банк України виступає як орган, якому надано повноваження здійснювати банківський нагляд та контроль. При цьому відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» НБУ є частиною банківської системи та Центральним банком у цій системі [5]. З цього випливає його подвійне спрямування впливу на банківську систему – індикативного та адміністративного. Тому в деяких випадках регулювання банківської діяльності може здійснюватися як Національним банком України шляхом здійснення відповідних операцій на банківському ринку, так і Центральним банком. При цьому порядок та основа здійснення такого регулювання завжди представлена нормами адміністративного права, що впливає з адміністративно-правової природи НБУ. З іншого боку НБУ є органом державної влади та має відповідний конституційний статус, про що зазначає П.П. Білик [6, с. 181] та багато інших вчених.

Таким чином, на НБУ поширюється положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією України та законами України [7]. Це положення покладає на НБУ як основний орган банківського нагляду та контролю чіткі обов'язки діяти лише в межах наданих йому законодавством повноважень. З іншої боку в банків та інших банківських установ, між якими з НБУ існує адміністративне правовідношення як підконтрольних об'єктів, виникає право вимагати від НБУ чіткого додержання законодавства України під час здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю. Крім того, суб'єктам банківської системи належить право на оскарження всіх дій, бездіяльності та рішень Центрального банку в судовому або ж адміністративному порядку, якщо такі дії, на думку останніх, є неправомірними.

Адміністративні відносини у сфері банківської діяльності виникають зазвичай між суб'єктами банківської системи – банками та іншими банківськими установами, і НБУ як повноважним органом щодо банківського регулювання, нагляду та контролю. При цьому для наявності суб'єктності учасників банківської системи та адміністративних правовідносин у цій сфері необхідною умовою є одержання банківської ліцензії. Варто зазначити, що правовий статус учасників адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є досить широкою проблемою, а тому для її ґрунтовного висвітлення необхідно присвятити окреме дослідження.

Другою особливістю адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності вважаємо особливості механізму реалізації таких правовідносин. Ця характеристика адміністративних правовідносин впливає із особливої єдності учасників таких правовідносин, які в сукупності становлять банківську систему України.

Як вірно зазначає П.П. Білик, НБУ керує грошово-кредитною системою двома способами: як управлінський орган – методом імперативних приписів, і як господарюючий суб'єкт – економічними методами, в тому числі, шляхом вступу в спеціальні договірні відносини [6, с. 183]. В другому випадку йдеться про участь НБУ в регулюванні банківської системи в правовому статусі банку, тобто в межах здійснення банківських операцій, що мають економічний вплив на банківську систему.

Особливість механізму реалізації адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності полягає в поєднанні адміністративних та індикативних методів регулювання банківської системи, що визначає спосіб (прямий та опосередкований) реалізації норм адміністративного права в цьому напрямі.

Третьою особливістю адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є їх реалізація в межах особливого об'єкта адміністративно-правового регулювання – банківської діяльності. Цей об'єкт обмежується поняттям банківської діяльності та реалізації адміністративних норм в останній.

Оксін В.Ю. розкривав такі напрями адміністративно-правового регулювання банківської системи: державна реєстрація банків; здійснення державного регулювання діяльності банків у адміністративній формі; ліцензування банківської діяльності; банківський нагляд; забезпечення банківської таємниці; регулювання валютних операцій; запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом; адміністративні процедури здійснення перевірок банків; застосування заходів адміністративного примусу й адміністративної відповідальності до банків та їх посадових осіб; адміністративні процедури оскарження рішень НБУ [8, с. 229]. Інший науковець – В.П. Нагребельний, до кола відносин, що містять у собі публічно правовий елемент, який дозволяє віднести їх до предмета публічно правового регулювання банківської діяльності, відносить відносини, що виникають з приводу: державної реєстрації та ліцензування діяльності банку; виконання банками відповідних нормативів та отримання певних дозволів і погоджень під час здійснення банківських операцій з боку НБУ; здійснення НБУ банківського нагляду; притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства України, що регулює банківську діяльність [9, с. 201]. В даному випадку вчені розкривали два подібні за значенням поняття, які за суттю зводяться до меж та обсягу адміністративно-правового регулювання у банківській сфері. Варто зазначити, що коли мова йде саме про банківську діяльність, в межах якої існують ті чи інші адміністративні відносини, необхідно використовувати саме те вузьке розуміння такої діяльності, яке наявне в законодавстві та доктрині адміністративного права. Тому до адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності необхідно відносити лише ті відносини, що врегульовані нормами адміністративного права, які в свою чергу мають прямий чи опосередкований вплив на банківську діяльність.

Адміністративні відносини у сфері банківської діяльності обмежуються об'єктом адміністративно-правового регулювання виключної діяльності НБУ, банків та філій іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до законодавства України з надання банківських послуг шляхом здійснення відповідних банківських операцій, які не можуть надаватися іншими фінансовими установами, а також здійснюються в порядку визначеному чинним законодавством та на підставі банківської ліцензії, і діяльності НБУ щодо банківського регулювання, нагляду і контролю.

Четвертою особливістю адміністративних правовідносин є права та обов'язки суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності. Тобто така особливість цих адміністративних правовідносин розкрита вище через зміст відповідних відносин, який, як зазначалося, включає в себе повноваження НБУ, а в окремих випадках інших державних органів, щодо здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю, з іншого боку це обов'язок банків та інших банківських установ виконувати законні вимоги НБУ чи іншого державного органу (в окремих випадках) під час здійснення банківського регулювання, контролю та нагляду, а також право вимагати від НБУ чи іншого державного органу діяти в межах Закону, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність НБУ чи іншого державного органу в адміністративному та судовому порядку. Більш детально особливості прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин доцільно буде розкрити в окремому дослідженні суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності, що здійснимо згодом.

П'ятою особливістю адміністративно-правових відносин у сфері банківської діяльності є вста-

новлення спеціальної адміністративної відповідальності за порушення законодавства у цій сфері. Як і наведена попередня особливість банківських правовідносин, адміністративна відповідальність суб'єктів банківських правовідносин потребує окремого детального дослідження

Можна зробити висновок, що адміністративно-правові відносини у банківській сфері за суттю є упорядкованою взаємодією НБУ та інших учасників банківської системи, яка полягає у реалізації повноважень щодо здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю. Ці правовідносини врегульовані виключно нормами адміністративного права та визначають адміністративні вимоги і обмеження щодо банківської діяльності й банківської системи.

Особливостями адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є об'єкт – ця ж діяльність; суб'єктний склад – зазвичай, НБУ як суб'єкт владних повноважень та банки, або ж інші банківські установи, як об'єкти банківського регулювання, нагляду та контролю; зміст – повноваження НБУ щодо регулювання, нагляду й контролю та взаємні права й обов'язки банків чи інших банківських установ, що є учасниками адміністративного правовідношення у цій сфері. Особливий механізм поєднання адміністративних та індикативних методів регулювання банківської діяльності визначає місце, суть та вплив адміністративних правовідносин на банківську діяльність.

Тому адміністративно-правові відносини відіграють важливу роль у системі інших правовідносин, які виникають під час здійснення банківської діяльності, забезпечують стабільність функціонування банківської системи та захист публічних інтересів у банківській сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Вершинин А. П. Аспекти аналізу правових отношений / А. П. Вершинин // Известия ВУЗов, серия Правоведение. – 1986. – № 5. – С. 54–58.
2. Мартиновський В.В. Дозвільні правовідносини: структура, ознаки та види / В.В. Мартиновський // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 115. – С. 89–95.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013р. – №1. – С. 101–104.
5. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5-6. – ст.30.
6. Білик П.П. Організаційно-правові аспекти статусу національного банку України / П.П. Білик // Право і суспільство. – 2014. – № 1.2. – С. 179–183.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141.
8. Оксін В. Ю. Межі адміністративно-правового регулювання банківської системи / В.Ю. Оксін // Митна справа. – 2014. – № 1(91). – С. 225–231.
9. Нагребельний В.П. Публічно-правові засади регулювання відносин в банківській системі України / В.П. Нагребельний // Правова держава: Щорічник наукових праць. – 2010. – Вип. 21. – С. 197–206.