

**АКАДЕМІЯ ПРАЦІ І СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН  
ФЕДЕРАЦІЇ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК УКРАЇНИ**

**ХИТРА Ігор Ярославович**

**УДК 347.73(477)**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ В  
УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**Автореферат**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Київ – 2011**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Львівському державному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, м. Львів

**Науковий керівник** - доктор юридичних наук, професор  
**ОСТАПЕНКО Олексій Іванович**,  
Національний університет «Львівська політехніка»,  
заступник директора навчально-наукового інституту  
права та психології

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**КАЛЮЖНИЙ Ростислав Андрійович**,  
Юридичний інститут Національного  
авіаційного університету, заступник  
директора з наукової роботи

кандидат юридичних наук, доцент  
**ТІТОВ Микола Микитович**,  
Академія праці і соціальних відносин,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін

Захист відбудеться 19 жовтня 2011 р. о 9-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.888.01 в Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України ( 03680, м. Київ, вул. Велика Окружна дорога, 3)

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України ( 03680, м. Київ, вул. Велика Окружна дорога, 3)

Автореферат розісланий 17 вересня 2011 р.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**Е.Ф. Демський**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Ринкова економіка, з метою адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності, об'єктивно вимагає і створює передумови для соціальної взаємодії влади, економіки, банківської системи та суспільства. Без цього вона не може бути ефективною і належним чином сприяти формуванню демократичних засад.

Проблема регулюючого впливу держави на функціонування банківських інститутів у теорії адміністративного права завжди посідала чільне місце. Тому адміністративно-правове забезпечення банківської діяльності повинно здійснюватися з метою не тільки створення безкризових умов її функціонування, але й з стимулювання економічних процесів у державі.

Теоретичну основу, структуру і напрямки наукового дослідження склали праці вчених В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, Ю.М.Бисаги, Т.О Коломоєць, Р. А. Калюжного, С. В. Петкова, М.В.Сідака, Л.К. Воронової, П.І. Гайдуцького, М.П. Денисенка, А. О. Єпіфанова, І.Б. Заверухи, Ю.І. Єханурова, В.В. Ковалевського, Т.А. Латковської, С.В. Міщенко, О.П. Орлюк, О.І. Остапенка, О.М. Селезньової, С.Л. Тігіпка, М.М. Тітова, Г.Ф. Фоміна та ін.

Окремі аспекти організації й діяльності банків в Україні висвітлювалися у працях М.Я. Азарова, М.Д. Алексеєнко, О.І. Бутука, Д.О. Гетманцева, М.П. Денисенка, Є.В. Карманова, Д. Кирилюка, А.О. Костюченка, В.Л. Кротюка, С.В. Очкурєнка, В.П. Приходько, А.О. Селіванова, В.О. Шамрая, В.Ф. Януковича та низці фахівців з банківської справи, зокрема: В.П. Гетьмана, В.О. Зінченка, А.Г. Зюнькіна, В.В. Пасічника, В.С. Стельмаха, А.О. Ткаченко, А.В. Шаповалова, О.О. Чуба та ін.

Практика банківської діяльності показує, що назріла потреба проаналізувати понятійно-категорійну сутність адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні, опрацювати питання щодо забезпечення державного контролю та банківського нагляду, окреслити перспективи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні. Саме тому розробка цієї проблеми має як наукове, так і практичне значення.

Доведено, що незважаючи на постійно зростаючий інтерес до проблем організаційного та правового забезпечення діяльності банків в Україні, питання адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності банків залишаються недослідженими. Відсутні дослідження правових засад органів державної влади щодо державного контролю за діяльністю банків в Україні. Дослідження актуальних проблем не торкнулися багатьох важливих аспектів адміністративної відповідальності за порушення банківського законодавства та зміцнення її правових основ.

Зазначені положення становлять сутність проблеми дисертаційного дослідження і формують його наукові завдання.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обрана тема дослідження безпосередньо пов'язана із виконанням завдань Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Роботу виконано на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямом плану науково-дослідних робіт Львівського державного університету внутрішніх справ: «Проблеми реформування правової системи України» (номер державної реєстрації 0109U007853).

Тему дисертаційного дослідження затверджено рішенням вченої ради Львівського державного університету внутрішніх справ 30 березня 2007 року (протокол № 7).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства, нормативних актів Національного банку України (далі – НБУ), теоретичних положень, що відображають основні закономірності регулювання роботи банківських

установ, а також вивченні міжнародного досвіду та практики його застосування розробити науково-обґрунтовані рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні.

Досягнення зазначеної мети здійснювалося через вирішення таких основних завдань:

- вивчення еволюції діяльності вітчизняних банків та адміністративно-правове забезпечення;
- здійснення теоретичного аналізу адміністративно-правового механізму забезпечення банківської діяльності в Україні;
- характеристика форм і методів адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні;
- з'ясування сутності термінології та різновиду контролю і нагляду, який здійснюється за діяльністю банків в Україні;
- проведення порівняльної характеристики адміністративно-правового забезпечення у банківських системах України та окремих зарубіжних країн;
- з'ясування та розгляд особливостей адміністративної відповідальності за порушення діяльності банків в Україні;
- аналіз механізмів взаємодії органів державної влади і управління щодо забезпечення діяльності банків в Україні;
- визначення проблем та обґрунтування пропозицій науково-теоретичного і нормативного змісту щодо шляхів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні.

*Методи дослідження* складають систему загальнонаукових і спеціальних приписів та засобів пізнання соціально-правових явищ, пов'язаних з банківською діяльністю в Україні.

Ґрунтуючись на ґносеологічному підході, вивчався український і зарубіжний досвід правової та економічної наук у сфері банківської діяльності (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1). Діалектичний метод сприяв з'ясуванню взаємозв'язку між соціальними процесами та суспільними явищами, що мають місце у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності банків (підрозділи 1.2, 2.2, 2.4).

Логічний метод дав змогу вдосконалити зміст поняття адміністративно-правового механізму забезпечення банківської діяльності в Україні, визначити його складові елементи (підрозділи 1.2, 2.1). Поєднання логічного та історико-правового методів сприяло простеженню еволюції діяльності вітчизняних банків (підрозділ 1.1). Порівняльно-правовий метод сприяв використанню зарубіжного досвіду законодавства європейських країн, міжнародних норм і стандартів та банківської практики (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1).

За допомогою структурно-функціонального методу здійснено аналіз щодо забезпечення контролю у банківській діяльності (підрозділи 1.2, 2.2, 2.4), а також визначені основні шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні (підрозділи 3.1., 3.2.).

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування та вивчення практики щодо застосування законодавства у сфері забезпечення банківської діяльності у Львівській, Івано-

Франківській та Тернопільській областях, а також статистичні дані та аналітичні матеріали Мінфіну України, НБУ за період з 1998 по 2011 роки.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в роботі сформульовано ряд нових наукових положень і висновків щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні. Основні з них наступні:

*вперше:*

– запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового забезпечення діяльності банків, яке сприятиме стабільному функціонуванню банківської системи в Україні;

– з урахуванням існуючих критеріїв визначено місце державного контролю та нагляду у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні, розкрито специфіку спостереження, аналізу та перевірки об'єктів контролю;

– розкрито роль та функціональне значення взаємодії органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні;

– з'ясовано сутність такого виду спеціального контролю у банківській діяльності, як подання банківської звітності, його особливостей, організаційно-правових засад та процедури здійснення;

– запропоновано модель інституційної структури контролю та нагляду за діяльністю банків, яка спроможна ефективно їх реалізовувати у банківській сфері, на яку має вплив світова та внутрішня фінансова кризи;

*вдосконалено:*

зміст поняття:

– *банк*, під яким слід розуміти фінансово-кредитну установу, яка виступає посередником щодо виконання комплексу функціональних обов'язків грошового характеру: мобілізацію коштів, здійснення розрахунків між економічними суб'єктами, надання їх у позичку;

– *банківська діяльність* – це система діючих спеціальних суб'єктів та операцій, здійснюваних ними як учасниками єдиної банківської системи з приводу грошей, цінних паперів і валютних цінностей як засобів платежу, заощадження й товару;

– зміст терміна «регулювання» стосовно банківської діяльності, який розглядається у широкому та у вузькому розуміннях. У широкому розумінні його слід вбачати як систему заходів, що використовуються уповноваженими органами держави для забезпечення сталого та надійного функціонування банківського сектора. У вузькому розумінні банківське регулювання – це діяльність уповноважених органів, яка полягає у виданні правових актів у сфері банківської діяльності;

*дістали подальшого розвитку:*

– теоретичні підходи до інституційної складової банківського контролю та нагляду, структурними елементами дирекції якою у подальшому мають бути спеціальні департаменти та управління;

– висновок про необхідність розглядати банківське регулювання як одну з функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків та визначають загальні принципи банківської діяльності;

– пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні шляхом доповнення та зміни чинного законодавства України, враховуючи його динаміку та необхідність адаптації з міжнародними та європейським стандартами регулювання та забезпечення банківської діяльності.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані і аргументовані у дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

у науково – дослідній – для подальшої розробки інституту банківської діяльності;

у правотворчій діяльності – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства;

у правозастосовній діяльності – сформульовано низку положень, пропозицій та рекомендацій, які запроваджені в практичну діяльність філіалів банківських установ у Львівській області (акт впровадження від 9 лютого 2011 р. № 91);

у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», «Банківське право», а також у системі професійної підготовки працівників банківської сфери (акт про впровадження дисертаційного дослідження у навчальний процес Львівського державного університету внутрішніх справ від 15. 04. 2011 р. № 25).

**Особистий внесок здобувача.** Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, що характеризують наукову новизну дослідження, а також теоретичне та прикладне значення його результатів одержані дисертантом особисто. В наукових працях здобувача за темою дисертації, наведених у списку опублікованих праць, викладено та використано лише особисті напрацювання.

**Апробація результатів дослідження.** Основні наукові результати дисертації доповідались на міжнародних, республіканських і регіональних науково-практичних конференціях, зокрема: «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (5 березня 2008 року, Львів), «Україна та Польща у вимірі незалежності (1918–2008 рр.)» (22–24 травня 2008 року, Львів), «Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів державної служби боротьби з економічними злочинами» (6 березня 2009 року, Львів), «Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення» (5–6 червня 2009 року, Ів.-Франківськ), «Запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням в умовах проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу» (20 листопада 2009 року, м. Львів), «Актуальні проблеми протидії злочинам у сфері економіки» (26 березня 2010 року м. Львів), «Україна у Європейському просторі. Проблеми бізнесу, політики, права» (29–30 квітня 2010 року, м. Львів).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки роботи знайшли своє відображення у 12 наукових працях, 6 з яких опубліковано у фахових виданнях з юридичних наук (2 у співавторстві).

**Структура та обсяг дисертації** обумовлена її метою, об'єктом, предметом та завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 252 сторінок, список використаних джерел містить 279 найменувань, що розташовані на 29 сторінках, 6 додатків – 34 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, вказано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, а також мету, об'єкт і предмет, завдання, методи дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію та впровадження, про публікації за темою дисертації, структуру та обсяг роботи.

**Розділ 1 «Понятійно-нормативна сутність адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Еволюція діяльності вітчизняних банків та їх адміністративно-правове забезпечення: огляд літератури» висвітлюються історико-правові аспекти функціонування банківських установ та банківської діяльності, розкривається та аналізується стан наукової розробки проблеми, методологія дослідження, характеризуються наукові джерела та нормативно-правове регулювання за обраною темою.

Досліджуючи поняття та значення банків, автор схиляється до думки, що банківські установи, з початку свого еволюційного розвитку, є одними з найстаріших і найбільших за активами фінансових посередників. Основна функція банків полягала у наданні механізму платежів для здійснення розрахунків та клірингових операцій, що сприяло розвитку торгівлі товарами й послугами, яка переживала на той час період бурхливого розвитку. Під поняттям банку слід розуміти фінансово-кредитну установу, яка виступає посередником щодо виконання комплексу функціональних обов'язків грошового характеру: мобілізацію коштів, здійснення розрахунків між економічними суб'єктами, надання їх у позичку.

Зазначено, що банківська діяльність є комплексною та об'єднує в собі операції: 1) з прийняття грошових вкладів від клієнтів; 2) з надання клієнтам позичок і створення нових платіжних засобів; 3) здійснення розрахунків між клієнтами. Вказана діяльність виключно із фінансовими інструментами надає їй специфічного характеру, який є властивим лише для кредитно-фінансових установ.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків доцільно розглядати як здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин з клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм.

У підрозділі 1.2 «Адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності в Україні» встановлено, що основу адміністративно-правового механізму забезпечення банківської діяльності становлять інструменти, що регулюють таку діяльність, зокрема: інструменти, які прямо не впливають на діяльність банківських установ, але регулюють надходження та використання податків, розподіл бюджету, зовнішньоекономічну діяльність. Безпосередній вплив адміністративно-правового механізму на банківську діяльність сприяє використанню обов'язкового резервування, облікових ставок, штрафних санкцій, страхування.

При цьому дія вказаного механізму повинна бути спрямована на впорядкування та коригування банківської діяльності через нормативні акти, методи нагляду за їх виконанням, на підтримку ефективної і стабільної діяльності банків та захисту інтересів вкладників.

Основою структури адміністративно-правового механізму забезпечення банківської діяльності повинні стати: а) системи нагляду й регулювання, які необхідно наблизити до європейських стандартів, а саме: передати окремі функції нагляду Фонду гарантування депозитів; б) загальне та відомче нормативно-правове регулювання, призначення яких повинно бути спрямоване на встановлення, розвиток або припинення відносин у сфері банківської діяльності.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності слід розглядати як сукупність правових форм, методів та інструментів, котрі використовує держава у процесі регулювання банківської діяльності, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів грошово-кредитного ринку з метою забезпечення стабільного їх функціонування.

У підрозділі 1.3 «*Форми і методи адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні*» визначено, що форма забезпечення банківської діяльності може бути віднесена до числа правових тільки в тому випадку, якщо в діях, учинених відповідним суб'єктом, чітко виявляється його юридичне волевиявлення.

Встановлено, що для організації банківської діяльності застосовуються правові та неправові форми, які спрямовані на наступне:

а) видання нормативно-правових актів управління (правотворча діяльність); б) правозастосовну діяльність; в) укладання договорів; г) організаційні дії; д) матеріально-технічне забезпечення.

Під формою адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності розуміється зовнішній нормативно обумовлений вияв впливу суб'єкта на відповідний об'єкт із метою підтримання стабільного функціонування банківської системи.

У дисертації зазначається, що залежно від способу впливу на елементи системи управління діяльністю банку важливо виділити адміністративні та економічні методи управління. Адміністративні методи управління діяльністю банку – це способи, за допомогою яких керівники й власники банку повинні впливати на менеджерів з метою виконання наказів, розпоряджень, постанов, нормативів, положень, правил, що організаційно регламентують діяльність підлеглих осіб і є обов'язковими до виконання. Важливість застосування економічних методів полягає у непрямому впливі на елементи системи управління діяльністю банку через економічні інструменти (кредитну ставку, прибуток, величину резервів, дивіденди, матеріальну відповідальність і заохочення тощо) створити ефективний механізм управління банком. Крім зазначених методів у діяльності банківський установ, застосовуються методи впливу на свідомість і поведінку людей – переконання та примус. Автором визначено, що методи адміністративно-правового забезпечення правовідносин у сфері банківської діяльності слід розглядати як сукупність прийомів і способів здійснення, реалізації суб'єктом банківської сфери покладених на нього функцій, виконання поставлених завдань і досягнення основної мети – забезпечення необхідного соціально-економічного рівня діяльності банківської сфери.

**Розділ 2 «Контроль та нагляд за діяльністю банків в Україні»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «*Поняття і різновиди контролю та нагляду за діяльністю банків в Україні*» встановлено, що запровадження адміністративно-правових засобів контролю та банківського нагляду спричинені низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників. Об'єктивні чинники породжують необхідність застосування державою засобів контролю та банківського нагляду як в управлінській сфері банківської діяльності, так і щодо діяльності суб'єктів, які безпосередньо перебувають в не управлінській сфері діяльності банків. Суб'єктивними причинами застосування державного контролю та банківського нагляду вважаємо фактори, що безпосередньо пов'язані з діяльністю посадової особи, яка має право застосовувати засоби забезпечення банківської діяльності або з особою користувача результатами банківської діяльності.



Державний контроль у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні – це обумовлена об'єктивними і суб'єктивними чинниками складова управління, яка на підставі адміністративно-правових засобів застосовується в сфері банківської діяльності і полягає у спостереженні, аналізі, перевірці підконтрольних банківських установ з метою запобігання та недопущення порушень законності і публічних інтересів, а у випадку їх виявлення – притягнення порушників до відповідальності.

Проблеми неефективності контролю та нагляду за банківським сектором пов'язані з приведенням у відповідність нормативно-правової бази щодо взаємодії органів державної влади і управління в зазначеній сфері, а також з відсутністю в Україні єдиного органу, який би відповідав за розроблення політики банківського сектора.

У підрозділі 2.2 *«Порівняльна характеристика контролю і нагляду у банківських системах окремих зарубіжних країн та в Україні»* на підставі узагальнення наукових джерел та нормативної основи проаналізовано досвід застосування контролю та нагляду у банківських системах Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Японії, Російської Федерації, Республіки Казахстан, Республіки Молдова, Республіки Білорусь та країн Балтії. Узагальнення цього досвіду дозволило визначити окремі напрямки подальшого удосконалення контрольно-наглядових функцій банківської діяльності в Україні. Це, зокрема, створення якісно нової нормативно-правової бази щодо здійснення контролю та нагляду банківських установ з урахуванням відповідних положень міжнародних стандартів та досвіду зарубіжних країн; апробація нових форм та методів контрольних та наглядових функцій банківської діяльності.

З урахуванням того, що в Україні запроваджено змішану форму банківського нагляду, яка передбачає зосередження функцій нагляду в рамках центрального банку у тісній взаємодії з органами внутрішнього та зовнішнього аудиту, існує доцільність зосередження всіх контрольно-наглядових функцій та адміністративно-командної грошово-кредитної влади в руках одного відомства НБУ. Застосування вказаної форми банківського нагляду може призвести до зайвої бюрократизації, зарегламентованості і, зрештою, до втрати ініціативи і заповзятливості всієї банківської системи, що контролюється.

У підрозділі 2.3. *«Адміністративна відповідальність за порушення діяльності банків в Україні»* з'ясовано, що порушення вимог, які містяться у правових актах банківської діяльності, вже самі по собі є підставами застосування до посадових осіб заходів адміністративної відповідальності незалежно від наслідків, до яких призведе це порушення.

Зазначено, що в процесі аналізу законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність» визначення складу адміністративного правопорушення, відповідальність за яких настає за порушення норм, передбачених статтями 166-5, 166-8, 166-9 КУпАП, автором звертається увага на те, що санкції за порушення банківського законодавства характеризуються різною галузевою приналежністю і, відповідно, різними за змістом та наслідками заходами впливу для порушника. Так, банк як учасник банківських правовідносин досить часто підпадає під застосування заходів відповідальності з боку НБУ і в той же час може зазнати збитків від свого клієнта (наприклад, боржника у випадку неповернення кредиту).

Визначено, що адміністративна відповідальність за порушення банківського законодавства – це специфічне реагування держави на вчинене адміністративне правопорушення, яке полягає у застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбачених законом адміністративних стягнень до суб'єкта банківської діяльності у випадку неправомірності його поведінки.

У підрозділі 2.4 *«Взаємодія органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні»* встановлено, що в умовах фінансової кризи органи державної влади в адміністративно-правовому забезпеченні за банківською діяльністю в Україні виявили свою інституційну неготовність до дій у надзвичайних ситуаціях. Неоперативне

застосування заходів впливу та низький рівень оперативності застосування цих методів з боку НБУ, у свою чергу, лише поглиблювало проблеми банківських установ і спричинили нестабільність фінансового сектора.

У зв'язку з цим, автором пропонується внести зміни до Закону України «Про Національний банк України» щодо посилення незалежності Національного банку України шляхом: призначення та звільнення з посади Голови Національного банку та членів Правління Національного банку України, відповідального за банківське регулювання та нагляд (Виконавчого директора – керівника Служби банківського нагляду) Верховною Радою України за поданням Президента України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України строком на сім років; встановлення додаткових кваліфікаційних вимог до Голови Національного банку та членів Правління Національного банку України, відповідального за банківське регулювання та нагляд (Виконавчого директора – керівника Служби банківського нагляду); доповнення переліку підстав для припинення повноважень Голови та члена Правління Національного банку України, відповідального за банківське регулювання та нагляд (Виконавчого директора – керівника Служби банківського нагляду); позбавлення Ради Національного банку України права застосовувати відкладальне вето щодо рішень Правління Національного банку України; встановлення заборони авансового перерахування коштів Національного банку до Державного бюджету України; розширення переліку функцій Національного банку України як регулятора банківського сектора.

**Розділ 3 «Проблеми та напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Проблеми адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні» встановлено, що адміністративно-правове забезпечення банківської діяльності є недосконалим, громіздким і невпорядкованим.

Результати дослідження сучасного стану банківської системи України вказують на існування симптомів, існування яких викликано низкою проблем, які пов'язані з наступним: а) несумісністю структури капіталу в Україні зі структурою світового капіталу й фінансових потоків; б) невідповідністю принципів корпоративного управління банків міжнародним стандартам; в) незахищеністю прав кредиторів і вкладників; г) відсутністю інструментів хеджування – деривативи, які в Україні майже не використовуються; д) збільшенням присутності іноземного капіталу, що може призвести до витіснення з ринку банків із українським капіталом до фактичної втрати українськими інвесторами контролю над банківською системою та фінансової незалежності країни; е) низькою якістю та конкурентоспроможністю банківських послуг; є) низьким рівнем капіталізації банків; ж) недостатнім рівнем управління банківськими ризиками; з) невідповідністю принципів корпоративного управління банків міжнародним стандартам.

У підрозділі 3.2 «Напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні» зазначається, що детальний аналіз адміністративно-правового забезпечення банківської системи свідчить, що воно перебуває на етапі становлення і його розвиток має прогресивний вектор, але ще не повною мірою відповідає потребам ринкової економіки. виправити зазначені недоліки можна шляхом інтеграції та диференціації банківського законодавства. Процес інтеграції банківського законодавства, на нашу думку, доцільно реалізовувати шляхом якісної роботи над створенням Банківського кодексу.

Акцентовано увагу на тому, що у Банківський кодекс необхідно включати положення, що регламентують правовідносини між Національним банком та іншими учасниками банківського ринку, зокрема, детальному висвітленню повинні підлягати ті положення, які надають право Національному банку здійснювати безпосередній вплив на банківську систему.

З урахуванням проблем та шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності повинно бути передбачено: а) інтеграція та диференціація банківського законодавства шляхом якісної розробки норм банківського законодавства щодо адміністративно-

правового забезпечення належного рівня корпоративного управління в банках України; б) вдосконалення чинного законодавства щодо організації державного контролю та банківського нагляду; в) чітка правова регламентація порядку і форми участі іноземного капіталу в банківській сфері; г) правове забезпечення та розвиток інструментів хеджування деривативи та залучення заощаджень населення, що повинні передбачати розширення використання заощаджень у розрахунках, а також елементи кредитування; д) вироблення підходів до встановлення у вигляді прямих норм закону вимоги до діяльності кредитних організацій, зокрема послуг, що спеціалізуються на тих або інших видах; е) організаційно-правове забезпечення міжбанківського ринку кредитів, прозорого механізму формування процентних ставок за різними категоріями, класами позичальників; є) розвиток системи похідних, зокрема, термінових інструментів, що забезпечують оборотність банківських активів, які мають вторинний обіг на спеціалізованих сегментах фінансового ринку.

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць і положень, у роботі сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні, зокрема:

1. Аналіз історико-правової літератури та джерел дає змогу стверджувати, що адміністративно-правові проблеми формування та функціонування банківської справи виникли ще до нашої ери, на Стародавньому Сході. На теренах України зачатки банківської справи з'явилися за часів Київської Русі. За час існування незалежної України вітчизняна банківська система пройшла етап становлення та перебуває в стані постійного розвитку.

2. Визначено, що під поняттям банку слід розуміти фінансово-кредитну установу, яка виступає посередником щодо виконання комплексу функціональних обов'язків грошового характеру: мобілізації коштів, здійснення розрахунків між економічними суб'єктами, надання їх у позичку.

3. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків доцільно розглядати як здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання правових відносин при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин з клієнтами та партнерами юридичними нормами, закріпленими актами законодавчих органів.

4. Встановлено, що адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності становить сукупність правових форм, методів та інструментів, котрі держава використовує у процесі регулювання банківської діяльності, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів грошово-кредитного ринку з метою забезпечення стабільного їх функціонування.

5. Аналіз міжнародного досвіду банківської діяльності свідчить про те, що, організація системи банківського контролю та нагляду залежить від рівня незалежності центробанку, його власності та національних традицій, що склалися при формуванні банківської системи. Змішана система банківського нагляду передбачає, що повноваження зі здійснення банківського нагляду розподіляються між центральним банком та компетентним державним органом. Існує також третій тип побудови системи банківського нагляду, який взагалі виключає участь центробанку в цьому процесі. В даному випадку органи банківського нагляду відокремлені від центрального банку (Швейцарія, Канада, Швеція, Данія, Австрія).

6. З'ясовано, що контроль і нагляд у сфері банківської діяльності є самостійними функціями, які повинні визначати діяльність державних органів та НБУ і бути спрямованими на досягнення поставлених перед підконтрольними та піднаглядними банківськими установами мети і виконання завдань. Державний контроль у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні – це обумовлений об'єктивними і суб'єктивними чинниками різновид управління, який на підставі адміністративно-правових засобів застосовується у сфері банківської діяльності і полягає у спостереженні, аналізі, перевірці підконтрольних банківських установ з метою запобігання та недопущення порушень законності публічних інтересів, а у випадку їх виявлення – притягнення порушників до відповідальності.

7. Встановлено, що неефективність державного контролю та банківського нагляду залежить від наступного: а) відносності відповідності нормативно-правової бази щодо взаємодії органів державної влади і управління в банківській діяльності; б) відсутності в Україні єдиного органу, який би відповідав за розроблення політики банківського сектора.

8. Обґрунтовано, що зміст адміністративної відповідальності за порушення банківського законодавства як специфічне реагування держави на вчинене правопорушення полягає у застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбачених законом адміністративних стягнень до суб'єкта банківської діяльності у випадку неправомірності його поведінки.

9. З'ясовано, що до проблем неефективності регулювання та нагляду за банківським сектором слід віднести невідповідність нормативно-правової бази щодо взаємодії органів державної влади у зазначеній сфері, а також відсутність в Україні єдиного органу, який би відповідав за розроблення політики банківського сектора. Для якісного адміністративно-правового забезпечення діяльності банків НБУ повинен отримати більшу свободу в здійсненні грошово-кредитної політики та нагляду за фінансовим сектором. Окрім того, слід інтенсивно, не витісняючи вітчизняні фінансові інститути, залучати інвестиції, які повинні бути спрямовані на підвищення рівня капіталізації комерційних банків та рівня адекватності їх капіталу.

10. Зазначено, що прийняття Банківського кодексу дозволить значно скоротити чисельність підзаконних нормативних актів шляхом винесення важливих положень на законодавчий рівень та зменшити надмірну зарегламентованість банківських процедур, які цілком реально можна закріплювати на рівні внутрішньобанківської документації. Комплексний підхід до аналізу всього накопиченого матеріалу дозволив би досягнути гармонізації значної кількості нормативно-правових актів стосовно діяльності банківських установ, усунувши їх внутрішні суперечності й заповнивши прогалини правового регулювання відносин у банківській системі.

11. Встановлено, що процес наближення адміністративно-правового забезпечення банківської сфери до законодавства ЄС повинен ставити перед собою наступні завдання: 1) узгодження українських банківських законів із законами ЄС; 2) нові рішення в грошовій політиці, які необхідні для виконання критеріїв, визначених Маастрихтською угодою; 3) реструктуризації і модернізації банківської системи.

12. Досліджено, що проблеми адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності пов'язані з: а) несумісністю структури капіталу в Україні зі структурою світового капіталу й фінансових потоків; б) низьким рівнем капіталізації банків, і як наслідок – нездатністю банківської системи забезпечити економічне зростання необхідними за обсягами, ціною і термінами ресурсами; в) низькою якістю та конкурентоспроможністю банківських послуг; г) невідповідністю принципів корпоративного управління банків міжнародним стандартам; недостатнім рівнем управління банківськими ризиками; д) несумісністю структури капіталу в Україні зі структурою світового капіталу й фінансових потоків; е) відсутністю інструментів хеджування – деривативи, які в Україні майже не використовуються; є) ризиками, спричинених різницею в термінах погашення активів і пасивів, пов'язаних з обмеженими можливостями українських банків залучати довготермінові боргові зобов'язання та депозити.

13. Визначено, що вдосконалення напрямів адміністративно-правового забезпечення діяльності банків повинно бути спрямовано на наступне: а) інтеграцію та вдосконалення банківського законодавства шляхом якісної розробки норм банківського законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення належного рівня корпоративного управління в банках України у частині організації державного контролю та банківського нагляду; б) чітку правову регламентацію порядку і забезпечення участі іноземного капіталу в банківській сфері; в) організаційно-правове забезпечення міжбанківського ринку кредитів, прозорого механізму формування процентних ставок за різними категоріями та класами позичальників; г) розвиток системи похідних, зокрема правових інструментів, які забезпечують оборотність банківських активів, що мають вторинний обіг на спеціалізованих сегментах фінансового ринку.

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Хитра І.Я. Адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності в Україні / І.Я. Хитра // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 50–53.
2. Хитра І.Я. Еволюція діяльності вітчизняних банків та її адміністративно-правове регулювання / В.М. Пісний, І.Я. Хитра // Наукові записки ЛУБП. – Вип. – 2009. – № 3. – С. 202–208.
3. Хитра І.Я. Банківське регулювання як різновид банківської діяльності в Україні / І.Я. Хитра // Наука та правоохорона. – 2009. – № 4 (6). – С. 238–240.
4. Хитра І.Я. Правопорушення як підстава адміністративної відповідальності за порушення діяльності банків в Україні / І.Я. Хитра // Науковий вісник Ужгородського Нац. університету. – Серія «Право». – Вип. № 13. – 2010. – Ч. 2. – С. 409–413.
5. Хитра І.Я. Адміністративно-правове регулювання механізму фінансової звітності банківської діяльності в Україні / В.М. Пісний, І.Я. Хитра // Наукові записки ЛУБП. – Вип. – 2010. – № 4. – С. 192–197.
6. Хитра І.Я. Проблеми адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні / І.Я. Хитра // Наукові записки ЛУБП. – Вип. № 5. – 2010. – С. 240–244.
7. Хитра І.Я. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності / І.Я. Хитра // Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави: матеріали науково-звітної конференції факультету кримінальної міліції Львівського державного університету внутрішніх справ (5 березня 2008 року, м. Львів). – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – С. 223–228.
8. Хитра І.Я. Еволюція діяльності вітчизняних банків / І.Я. Хитра // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення: тези II Міжнар. наук.-практ. конф. (5–6 червня 2009, м. Ів.-Франківськ). – С. 37–39.
9. Хитра І.Я. Розвиток та становлення вітчизняних банків / І.Я. Хитра // Запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням в умовах проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу: матеріали Міжнар. наук.-практич. конф. (20 листопада 2009 р., м. Львів) // Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів: ЛьвДУВС, 2009. – С. 302–305.
10. Хитра І.Я. Принципи банківського нагляду / І.Я.Хитра // Актуальні проблеми протидії злочинам у сфері економіки: матеріали Всеукраїнської наукової конф. (26 березня 2010 р., м. Львів). – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – С. 323–327.
11. Хитра І.Я. Особливості банківського регулювання в Україні / І.Я. Хитра, В.В. Серeda // Україна у Європейському просторі. Проблеми бізнесу, політики, права: матеріали VI Міжнар. наук.-практич. конф. / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л.А. Янковської. – Львів: УБП, 2010. – С. 128–131.

12. Хитра І.Я. Проблеми адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності в Україні / І.Я. Хитра // Економічна безпека і право: проблеми та шляхи вирішення: матеріали звітної наукової конф. (25 лютого 2011 р., м. Львів). – Львів, 2011. – С. 366–369.

## АНОТАЦІЇ

**Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Академія праці та соціальних відносин Федерації професійних спілок України. – Київ, 2011.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні. У роботі досліджується стан наукової розробки проблеми, дається характеристика методологічних засад дослідження, наукових джерел та нормативно-правового регулювання.

Автор визначає адміністративно-правові проблеми формування та функціонування банківської справи в Україні, досліджує адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні, розкриває наукові положення щодо адміністративно-правового механізму, форм та методів забезпечення банківської діяльності.

Досліджуються поняття і різновиди контролю та нагляду за діяльністю банків в Україні, дає порівняльну характеристику контролю та нагляду в банківських системах України та окремих зарубіжних країн, розкриває сутність адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення діяльності банків, аналізує питання взаємодії органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності банків, визначає проблеми банківської діяльності. Сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності банків в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, Національний банк України, механізм адміністративно-правового забезпечення, правове регулювання, контроль, нагляд, взаємодія, інтеграція, інфляція.

**Хитра І.Я. Административно-правовое обеспечение деятельности банков в Украине.** – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Академия труда и социальных отношений Федерации профессиональных союзов Украины. – Киев, 2011.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правового обеспечения деятельности банков в Украине. В работе исследуется состояние научной разработки проблемы, дается характеристика методологических принципов исследования, научных источников и нормативно-правового регулирования.

Автор акцентирует внимание на основополагающих вопросах организации и административно-правового обеспечения современной банковской деятельности в Украине. Административно-правовое обеспечение деятельности банков рассматривается как осуществление органами государственной власти правовых, организационно-технических и других комплексных мероприятий, направленных на урегулирование правовых отношений при установлении

структуры, функций банковской системы и банковской деятельности, регламентации осуществления основных банковских операций, взаимоотношений с клиентами и партнерами юридическими нормами, закрепленными актами законодательных органов.

Диссертант определяет контроль и надзор в сфере банковской деятельности как самостоятельные функции, определяющие деятельность государственных органов НБУ и их компетенцию, как обусловленная объективными и субъективными особенностями составляющая управления, которая на основе административно-правовых средств используется в сфере банковской деятельности и состоит в наблюдении, анализе, проверке подконтрольных банковских учреждений с целью предотвращения и недопущения нарушений законности и публичных интересов, а в случае их обнаружения, привлечения нарушителей к ответственности.

В работе исследуется сущность административной ответственности за нарушение банковского законодательства, анализируются вопросы взаимодействия органов государственной власти относительно административно-правового обеспечения деятельности банков. Особое внимание уделено анализу проблем и основным направлениям совершенствования административно-правового обеспечения деятельности банков в современных условиях экономического развития Украины.

**Ключевые слова:** административно-правовое обеспечение, Национальный банк Украины, механизм административно-правового обеспечения, правовое регулирование, контроль, надзор, взаимодействие, интеграция, инфляция.

#### **Hytra I. Administrative and legal framework of banking activities of Ukraine. – Manuscript.**

The thesis for the degree of the Master of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and procedure, financial law, information law. – Academy of labor and social relations at Federation of trade unions of Ukraine. – Kyiv, 2011.

The thesis is devoted to the composite research of general features of the administrative and legal support for the Ukrainian banks activity. The work deals with the scientific development of the problem, describes the methodological principles of research, scientific sources and legal regulations.

The author defines administrative and legal problems of formation and functioning of the banking business in Ukraine, examines the administrative and legal framework for banking activities in Ukraine, reveals research provisions on administrative and legal mechanisms, forms and methods of banking. He investigates the concepts and types of control and supervision over the banking activity in Ukraine, gives a comparative description of the control and supervision of banking systems of Ukraine and some foreign countries, reveals the essence of administrative responsibility of official functionaries for violations in the banking activity, examines the interaction of the state authorities concerning the administrative and legal support of banks, determines the problems of banking. The author formulates specific proposals for improvement of administrative and legal support of banking activity of Ukraine.

**Key words:** administrative and legal support, the National Bank of Ukraine, the mechanism of administrative and legal support, legal regulation, control, supervision, interaction, integration, inflation.

